

A-524-86

A-524-86

J. Bidulka, B. Bobowsky, W. Dobney, D. R. Johnston, W. Koltok, A. Lyshak, L. McAllister, J. Murphy, D. Philibert and C. Van Den Boogaard (*Applicants*)

v.

Treasury Board (Agriculture Canada) and Public Service Staff Relations Board (*Respondents*)

INDEXED AS: *BIDULKA v. CANADA (TREASURY BOARD)*

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte and Heald JJ.—Calgary, February 10 and 12; Ottawa, March 30, 1987.

Labour relations — Occupational safety and health — Strike — Meat inspectors required to cross picket lines to perform duty — Violence — Inspectors refusing to work, claiming work place unsafe — Claims rejected by safety officers on ground at time of investigation, picket lines could be crossed safely, therefore no condition existed at work place which constituted danger within meaning of Code s. 85 — Application to review P.S.S.R.B. decision upholding safety officers' findings — Previous situation not relevant to determination whether danger exists at time of safety officers' investigation — Threats by strikers, outside place of work, not "danger" of kind referred to in Code ss. 85 and 86 — Application to review dismissed — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20), ss. 79(1), 79.1, 81, 85(1),(6),(7),(8), 86, 87, 102(2), 103(1) — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 7 (as am. by S.C. 1984, c. 29, s. 41(2)) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Public service — Labour relations — Refusal to work on ground work place unsafe — Meat inspectors employed by Department of Agriculture required to cross picket lines to provide services at strike-bound plant — Violence on picket lines — Decisions by safety officers no danger since at time of investigation, picket lines could be crossed safely — Application to review P.S.S.R.B. decision confirming safety officers' decisions — Application dismissed — No error of law — Violence prior to investigation not condition existing at time of investigation — Board not required to give reasons for decision — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20), ss. 85, 86.

The applicants worked as meat inspectors for the federal Department of Agriculture at a strike-bound plant operated by Gainers Inc. They were required to cross picket lines in order to

J. Bidulka, B. Bobowsky, W. Dobney, D. R. Johnston, W. Koltok, A. Lyshak, L. McAllister, J. Murphy, D. Philibert et C. Van Den Boogaard (*requérants*)

c.

Conseil du Trésor (Agriculture Canada) et Commission des relations de travail dans la Fonction publique (*intimés*)

RÉPERTORIÉ: *BIDULKA c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR)*

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juges Pratte et Heald—Calgary, 10 et 12 février; Ottawa, 30 mars 1987.

Relations du travail — Hygiène et sécurité professionnelle — Grève — Les inspecteurs des viandes sont tenus de traverser les lignes de piquetage pour exercer leurs fonctions — Violence — Les inspecteurs ont refusé de travailler en alléguant que leur lieu de travail n'était pas sûr — Les affirmations des inspecteurs ont été repoussées par les agents de sécurité au motif qu'au moment de leur enquête, les lignes de piquetage pouvaient être franchies en sécurité et que, par conséquent, le lieu de travail des inspecteurs ne présentait aucune situation constituant un danger au sens de l'art. 85 du Code — Demande d'examen de la décision par laquelle la C.R.T.F.P. entérinait les conclusions des agents de sécurité — La situation antérieure n'est pas pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer s'il existait un danger au moment de l'enquête des agents de sécurité — Les menaces des grévistes, hors du lieu de travail, ne constituent pas un «danger» au sens des art. 85 et 86 du Code — Rejet de la demande d'examen — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20), art. 79(1), 79.1, 81, 85(1),(6),(7),(8), 86, 87, 102(2), 103(1) — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 7 (mod. par S.C. 1984, chap. 29, art. 41(2)) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Fonction publique — Relations du travail — Refus de travailler en raison du peu de sûreté du lieu de travail — Les inspecteurs des viandes employés par le ministère de l'Agriculture sont tenus de traverser les lignes de piquetage pour fournir des services à l'usine touchée par la grève — Violence parmi les lignes de piquetage — Les agents de sécurité ont conclu à l'absence de danger parce qu'au moment de leur enquête, les lignes de piquetage pouvaient être traversées en sécurité — Demande d'examen de la décision par laquelle la C.R.T.F.P. confirmait les conclusions des agents de sécurité — Rejet de la demande — Aucune erreur de droit — La violence qui sévissait avant l'enquête ne représentait pas la situation au moment de l'enquête — La Commission n'a pas à motiver sa décision — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20), art. 85, 86.

Les requérants exerçaient les fonctions d'inspecteurs des viandes auprès du ministère de l'Agriculture et ils étaient affectés à l'usine Gainers Inc. touchée par une grève. Ils étaient

do their work. The strike degenerated into a violent labour confrontation. Invoking subsection 85(1) of the *Canada Labour Code*, the inspectors refused to perform their duties on the ground that it was not safe for them to work at the plant during the strike. Their claims were rejected by the safety officers who determined that, at the time of their investigation, the picket lines could be crossed safely. Accordingly, there did not exist, in the applicants' work place, a condition that constituted a danger to them and they were not entitled, under section 85 of the Code, to continue to refuse to work. The decisions were referred to the Public Service Staff Relations Board pursuant to subsection 86(5) of the Code. This is an application to review and set aside the decision of the Board which upheld the safety officers' findings.

Held (Thurlow C.J. dissenting in part), the application should be dismissed.

Per Pratte J. (Heald J. concurring): The task of a safety officer under paragraph 86(2)(b) of the Code is to determine whether, at the time of the investigation, a "condition exists . . . that constitutes a danger to the employee". There had been violence on the picket lines prior to the investigation. However, at the time of the investigation, the circumstances had changed. Because of that change, the safety officers could not reasonably anticipate that violence would recur. The Board was right in concluding that the safety officers had approached their investigation in a proper manner.

The safety officers were correct in not taking into account the applicants' fears that they could be attacked, outside of their hours of work, by the strikers. In order to determine what kind of dangers may entitle an employee to refuse to work, regard must be had to the language of sections 85 and 86 of the Code. Under those provisions, the only dangers that may be the object of an investigation are the dangers or conditions that may exist at the place where the employee is required to work. The danger of being the victims of the revenge of strikers arose because there were, outside of the applicants' work place, persons suspected of having criminal intentions. That danger is not of the kind referred to in sections 85 and 86.

Finally, the Board's failure to give reasons with respect to one of the six safety officers' decisions does not vitiate its own decision: no legal provision requires the Board to give reasons in support of its decisions.

Per Thurlow C.J. (dissenting in part): The Board misdirected itself when it resolved the question of the existence of danger on the basis of the situation as it appeared to the safety officers at the time of their investigation rather than at time the Board was making its decision. The Board found that the adverse health effects experienced by the applicants were brought about by stress generated by crossing the picket lines. By the time the Board's inquiry was made and its decision given, the deleterious effects had become apparent. Those effects, which resulted from a condition in the applicants' work place, established that there was a "danger" there within the meaning of that word as defined in subsection 79(1) of the Code: "any hazard or condition that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed thereto before the hazard or condition is corrected". Except for the decisions on two of the

tenus de traverser les lignes de piquetage pour se rendre à leur travail. La grève s'est rapidement transformée en un affrontement violent. Les inspecteurs, invoquant le paragraphe 85(1) du *Code canadien du travail*, ont refusé d'exercer leurs fonctions au motif qu'il était risqué de travailler à l'usine pendant la grève. Ces allégations ont été rejetées par les agents de sécurité qui ont déterminé qu'au moment de leur enquête, les lignes de piquetage pouvaient être traversées en sécurité. Conséquemment, il n'existait pas, au lieu de travail des requérants, une situation qui constituait un danger pour eux et ils n'étaient pas autorisés, en vertu de l'article 85 du Code, de continuer à refuser de travailler. Les décisions ont été soumises à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique conformément au paragraphe 86(5) du Code. La demande en l'espèce vise l'examen et l'annulation de la décision par laquelle la Commission entérinait les conclusions des agents de sécurité.

Arrêt (le juge en chef Thurlow dissident en partie): la demande devrait être rejetée.

Le juge Pratte (avec l'appui du juge Heald): Conformément à l'alinéa 86(2)b) du Code, l'agent de sécurité est clairement tenu de décider de l'existence ou de l'inexistence, au moment de son enquête, «d'une situation constituant un danger pour l'employé». La violence avait sévi sur les lignes de piquetage avant l'enquête, mais au moment de cette dernière, la situation avait changé. Étant donné ce changement, les agents de sécurité ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que la violence reprenne. C'est à bon droit que la Commission a décidé que les agents de sécurité avaient correctement abordé leur enquête.

Les agents de sécurité ont eu raison de ne pas prendre en considération la crainte des requérants que les grévistes s'en prennent à eux, en dehors de leurs heures de travail. Pour déterminer quelles sortes de dangers peuvent justifier un employé de refuser de travailler, il est nécessaire d'étudier le libellé des articles 85 et 86 du Code. En vertu de ces dispositions, les seuls dangers susceptibles de faire l'objet d'une enquête sont les dangers ou les situations qui peuvent exister au lieu où l'employé doit travailler. Le danger d'être la cible de la vengeance des grévistes tenait à l'existence à l'extérieur du lieu de travail des requérants, de personnes soupçonnées d'avoir des intentions criminelles. Ce danger n'était pas de la sorte visée aux articles 85 et 86.

Finalement, le fait que la Commission n'ait pas donné de motifs à l'égard de l'une des six décisions des agents de sécurité n'entache pas sa propre décision de nullité: aucune disposition légale n'exige que la Commission motive ses décisions.

Le juge en chef Thurlow (dissident en partie): La Commission s'est trompée lorsqu'elle a tranché la question de l'existence d'un danger en s'intéressant à la situation telle qu'elle apparaissait aux agents de sécurité au moment de leur enquête plutôt qu'à celle qui avait cours au moment où elle rendait sa décision. La Commission a conclu que les troubles de santé qu'ont éprouvés les requérants ont été la conséquence du stress dû à la nécessité de franchir la ligne de piquetage. Au moment où la Commission a fait son enquête et rendu sa décision, les troubles de santé des inspecteurs des viandes s'étaient manifestés. Ces troubles de santé, résultant d'une situation présente dans leur lieu de travail, établissait l'existence à cet endroit d'un «danger» au sens de la définition donnée à ce mot au paragraphe 79(1) du Code: «Risque ou situation susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la

refusals, the safety officers' decisions, that danger did not exist, should not have been confirmed by the Board. The Board should have ordered that the employer comply with its own policy as to the provision of meat inspection services at a strike-bound plant.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton,^b [1979] 1 S.C.R. 684.

COUNSEL:

Barrie Chivers and *June M. Ross* for applicants.

Harvey A. Newman for respondent Treasury Board.

SOLICITORS:

Chivers-Greckol, Edmonton, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Treasury Board.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J. (*dissenting in part*): This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] to review and set aside the decision of the Public Service Staff Relations Board on a number of references under subsection 86(5) of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20)]. The decision confirmed several decisions of safety officers made between June 6 and July 2, 1986, under subsection 86(2) of the Code in all of which the safety officer held that at the time of his investigation a condition that constituted a danger to an employee did not exist in the employee's work place and that in consequence the employee was not entitled under section 85 of Part IV of the Code to continue to refuse to work in that place.

The relevant statutory provisions are set out in a footnote and an appendix to the reasons for judgment of Mr. Justice Pratte and need not be repeat-

rendre malade, avant qu'il puisse y être remédié.» À l'exclusion des décisions relatives à deux des refus de travailler, les décisions des agents de sécurité qu'il n'existait pas de danger n'aurait pas dû être confirmées par la Commission. Celle-ci aurait dû ordonner à l'employeur de se conformer à sa propre politique sur la prestation des services d'inspection des viandes à une usine touchée par une grève.

JURISPRUDENCE

DÉCISION EXAMINÉE:

Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684.

AVOCATS:

Barrie Chivers et *June M. Ross* pour les requérants.

Harvey A. Newman pour le Conseil du Trésor, intimé.

PROCUREURS:

Chivers-Greckol, Edmonton, pour les requérants.

Le sous-procureur général du Canada, pour le Conseil du Trésor, intimé.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW (*dissident en partie*): Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique portant sur un certain nombre de renvois faits en vertu du paragraphe 86(5) du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20)]. Cette décision confirmait plusieurs décisions rendues par des agents de sécurité entre le 6 juin et le 2 juillet 1986, en vertu du paragraphe 86(2) du Code, dans lesquelles chacun des agents saisis avait conclu qu'au moment de son enquête, il n'existait pas au lieu de travail de l'employé une situation constituant un danger pour celui-ci, et qu'en conséquence l'employé n'était pas justifié, en vertu de l'article 85 de la Partie IV du Code, de persister à refuser de travailler à cet endroit.

Les dispositions pertinentes sont exposées dans une note en bas de page et en annexe des motifs du jugement du juge Pratte, et elles n'ont pas à être

ed. Under those contained in Part IV of the *Canada Labour Code*, an employee may refuse to work in a place in which a condition exists that constitutes a danger to him. If the matter cannot be settled between him and his employer they can so notify a safety officer who must then investigate it in their presence and decide whether or not such a condition of danger to the employee exists. On a negative decision being given, the employee may require the safety officer to refer the decision to the Board, in this case, by virtue of an amendment to section 7 of the *Financial Administration Act* [R.S.C. 1970, c. F-10 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 41)], the Public Service Staff Relations Board. On such a reference being made, the Board is required, by subsection 87(1) [as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20], without delay and in a summary way, to

87. (1) ... inquire into the circumstances of the decision and the reasons therefor and may

(a) confirm the decision; or

(b) give any direction that it considers appropriate in respect of the machine, thing or place in respect of which the decision was made that a safety officer is required or entitled to give under subsection 102(2).

Thus what the safety officer may do and what the Board may do, in the case of a positive decision by either, are the same. The subsection provides [as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20]:

102. ...

(2) Where a safety officer considers that the use or operation of a machine or thing or a condition in any place constitutes a danger to an employee while at work,

(a) the safety officer shall notify the employer of the danger and issue directions in writing to the employer directing him immediately or within such period of time as the safety officer specifies

(i) to take measures for guarding the source of danger, or

(ii) to protect any person from the danger; and

(b) the safety officer may, if he considers that the danger cannot otherwise be guarded or protected against immediately, issue a direction in writing to the employer directing that the place, machine or thing in respect of which the direction is made shall not be used or operated until his directions are complied with, but nothing in this paragraph prevents the doing of anything necessary for the proper compliance with the direction.

The effect of these provisions, as I read them, is to require the safety officer and in turn the Board

répétées. En vertu des dispositions contenues à la Partie IV du *Code canadien du travail*, un employé peut refuser de travailler dans un lieu où existe une situation qui constitue un danger pour lui. Si la question ne peut se régler entre l'employé et son employeur, ils peuvent en aviser l'agent de sécurité qui doit alors faire une enquête en leur présence et décider s'il existe effectivement une situation constituant un danger pour l'employé.

Dans l'éventualité d'une décision négative, l'employé peut exiger que l'agent de sécurité renvoie la décision à la Commission, qui se trouve être en l'espèce la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en raison de la modification de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* [S.R.C. 1970, chap. F-10 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 41)]. Saisie d'un tel renvoi, la Commission, en application du paragraphe 87(1) [mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20], procède sans retard et de façon sommaire

87. (1) ... à l'examen des faits et des motifs de la décision ... et peut:

a) soit la confirmer;

b) soit donner à l'égard de la machine, de l'objet ou du lieu les instructions qu'[elle] juge indiquées et que doit ou peut donner l'agent de sécurité aux termes du paragraphe 102(2).

Ainsi la Commission et les agents de sécurité disposent des mêmes possibilités dans l'éventualité où leur décision est positive. Le paragraphe prévoit ce qui suit [mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20]:

102. ...

(2) L'agent de sécurité qui estime que l'utilisation d'une machine ou d'un objet ou qu'une situation se présentant dans un lieu constitue un danger pour un employé se trouvant au travail,

a) avertit de ce danger l'employeur et lui donne des instructions écrites lui enjoignant de procéder, immédiatement ou dans le délai que l'agent de sécurité précise,

(i) soit à l'application de mesures propres à parer au danger,

(ii) soit à la protection de quiconque contre ce danger;

b) peut, s'il estime par ailleurs qu'il est impossible dans l'immédiat de parer à ce danger ou d'en protéger quelqu'un, donner à l'employeur des instructions écrites lui interdisant l'utilisation ou l'exploitation du lieu, de la machine ou de l'objet visé par les instructions jusqu'à ce que ses instructions aient été observées; rien dans le présent alinéa n'empêche de faire le nécessaire pour que les instructions soient observées fidèlement.

Selon l'interprétation que j'en fais, ces dispositions exigent que l'agent de sécurité et à son tour

to determine the question of danger at the time when the decision is made and if the decision is positive to give appropriate directions within the limits of subsection 102(2). Having regard to the requirement that the Board make its inquiry and decision without delay and in a summary way, it is apparent that it was not intended that there should be any lengthy separation in time of the respective decisions. In this case, for reasons explained by the Board, there was a separation of nearly two months. However, as will appear, the basic reason for the employees' refusals, that is to say, the strike at the Gainers plant to which they were required to go to perform their duties as government-employed meat inspectors and, in the process, cross picket lines, continued until and after August 18, 1986, when the Board's decision was given. By the time the present application was heard, the strike had been settled.

"Danger" is defined in Part IV of the Code as meaning "any hazard or condition that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed thereto before the hazard or condition can be corrected" [subsection 79(1) (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20)].

In the second last paragraph of its reasons, dated September 30, 1986, the Board said:

77. My role under Part IV of the Canada Labour Code is limited to reviewing the safety officers' decisions. I have concluded that their decisions holding that no danger existed cannot be faulted. I feel it proper to emphasize, however, that, in my view, the applicants were genuinely scared, and with some reason, by the danger of assaults against their families and themselves outside of working hours. The Department of Agriculture has adopted a policy, set out in section 1.14.6 of its Meat Hygiene Manual and quoted above, that enunciates an intelligent, sensitive approach to the problem of providing meat inspection services at a strike-bound plant. No evidence was presented before me that would explain the employer's failure in this case to comply with its own policy. An order that the employer comply with its policy was the corrective action requested by the applicants and I am confident that compliance would have avoided the tension and bad relations created by the strike for these employees. However, having found that there existed no danger within the meaning of Part IV of the Code, I have no authority to order compliance with the employer's policy.

In so deciding, the Board, in my opinion, misdirected itself as to the time at which the question of the existence of danger in the work place was to be resolved by it by treating it on the basis of the

la Commission déterminent s'il existe un danger au moment où est rendue la décision, et dans l'éventualité d'une décision positive, qu'ils donnent les instructions indiquées, en se conformant aux dispositions du paragraphe 102(2). Étant donné que la Commission doit procéder à son examen et rendre sa décision sans retard et de façon sommaire, il est évident que les décisions respectives n'étaient pas censées être éloignées l'une de l'autre. En l'espèce, pour des motifs que la Commission a expliqués, près de deux mois séparent les décisions. Toutefois, comme il sera précisé, le motif fondamental du refus des employés, c'est-à-dire la grève à l'usine Gainers où ils devaient remplir leurs fonctions d'inspecteurs des viandes à l'emploi du gouvernement et ce faisant, franchir des lignes de piquetage, s'est poursuivie après le 18 août 1986, date à laquelle a été rendue la décision de la Commission. Au moment où a été entendue la présente demande, la grève s'était réglée.

La Partie IV du Code définit le mot «danger» comme étant un «risque ou [une] situation susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou à la rendre malade, avant qu'il puisse y être remédié» [paragraphe 79(1) (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20)].

À l'avant-dernier paragraphe de ses motifs, en date du 30 septembre 1986, la Commission a dit:

77. Le rôle que me prescrit la Partie IV du *Code canadien du travail* se limite à l'examen des décisions des agents de sécurité. J'ai conclu qu'il n'y a rien à redire à leurs décisions comme quoi il n'y avait pas de danger. Je crois cependant devoir faire remarquer qu'à mon avis les requérants étaient sincèrement effrayés, et non sans raison, par le danger d'agressions contre leurs familles et eux-mêmes en dehors des heures de travail. Le ministère de l'Agriculture a formulé au paragraphe 1.14.6, une série de principes qui constituent une manière intelligente et souple d'aborder le problème de la fourniture des services d'inspection des viandes à une usine perturbée par une grève. On ne m'a pas saisi de preuves expliquant pourquoi l'employeur n'a pas appliqué ses propres principes en l'occurrence. Le redressement demandé par les requérants était que j'ordonne à l'employeur d'appliquer sa politique, et je suis sûr que cette application aurait permis d'éviter la tension et l'hostilité dont la grève a rendu ces employés victimes. Toutefois, ayant jugé qu'il n'existait pas de danger au sens de la Partie IV du code, je n'ai pas qualité pour ordonner à l'employeur de se conformer à sa politique.

En concluant de la sorte, j'estime que la Commission s'est trompée sur le moment où elle devait régler la question de l'existence du danger sur le lieu de travail, en s'intéressant à la situation telle

situation as it appeared to the safety officers rather than at the time the Board was making its decision.

The strike had been long and bitter and had been marked by violence both at the picket lines and elsewhere. In the first week the meat inspectors were given safe conduct by the striking Union to cross the picket line. Thereafter the assurance of safe conduct was withdrawn, an event which triggered the first of the refusals by the meat inspectors to work at the Gainers plant. The safety officer, after an investigation and trial run, decided there was no danger to the meat inspectors. For a week thereafter, but for some taunting and name calling by picketers or strikers, there seems to have been no problem and no danger. But by June 17, when a violent incident occurred, arrangements had been made for the meat inspectors to assemble at a point some distance from the Gainers plant to be transported by van to the plant. The making of such arrangements indicates a recognition by their employer that it was hazardous for them to report on their own for work at the Gainers plant. The result of the arrangement, in my view, was to extend their place of work to include, as well as the Gainers plant, the assembly point and the route of the van from it to the Gainers plant. That involved the crossing of the picket line, an operation which, following the attack on the van on June 17, was accomplished with the aid of a police escort. The crossing of the picket line produced taunts and threats by the striking plant employees but no violence to the meat inspectors. On the other hand they, or some of them, were harassed and threatened at home after hours because of their having continued to cross the picket lines and carry out their duties, thus enabling the management of the plant to keep it operating.

I agree with the opinion of Mr. Justice Pratte that the wording of subsection 85(1) does not permit the effects of harassment of or threats to the meat inspectors when they were outside the

qu'elle apparaissait aux agents de sécurité plutôt qu'à celle qui avait cours au moment où elle rendait sa décision.

a La grève avait été longue et âpre, marquée par la violence aussi bien au sein des lignes de piquetage qu'à l'extérieur. Au cours de la première semaine, le syndicat en grève devait délivrer aux inspecteurs des viandes des sauf-conduits leur permettant de traverser les lignes de piquetage. Par la suite, ces sauf-conduits ont été révoqués, ce qui a provoqué le premier des refus des inspecteurs des viandes de travailler à l'usine Gainers. L'agent de sécurité, après avoir effectué une enquête et une visite de vérification, a décidé que les inspecteurs des viandes ne s'exposaient à aucun danger. Pendant la semaine qui a suivi, exception faite d'une certaine provocation et d'insultes de la part des piquets de grève ou des grévistes, il semble n'y avoir eu ni problèmes ni danger. Mais le 17 juin, lorsque s'est produit un incident violent, des mesures ont été prises pour que les inspecteurs des viandes s'assemblent à un endroit à une certaine distance de l'usine Gainers pour y être transportés par fourgonnette. Ces mesures indiquent que leurs employeurs reconnaissaient le danger qu'il y avait pour les inspecteurs de se rendre par leurs propres moyens à leur travail à l'usine Gainers. Les mesures prises ont eu pour effet, à mon avis, d'élargir les limites du lieu de travail des employés pour lui faire comprendre, aussi bien que l'usine Gainers, le point de rassemblement et le trajet suivi par la fourgonnette entre ce point et l'usine Gainers. Ce trajet impliquait le passage de la ligne de piquetage, une action qui, après l'attaque de la fourgonnette le 17 juin, s'est accomplie avec l'aide d'une escorte de la police. Le passage de la ligne de piquetage a provoqué des reproches et des insultes de la part des employés en grève mais n'a entraîné aucune violence contre les inspecteurs des viandes. D'autre part, ils ont été, ou certains d'entre eux, l'objet de harcèlement et de menaces à leur domicile après les heures de travail pour avoir continué de traverser la ligne de piquetage et d'exercer leurs fonctions, permettant ainsi à la direction de l'usine d'en poursuivre l'exploitation.

Je conviens avec le juge Pratte que le libellé du paragraphe 85(1) ne permet pas que l'on tienne compte des effets du harcèlement ou des menaces dont ont fait l'objet les inspecteurs des viandes en

place of work, expanded as I think it must be to the extent I have indicated, to be taken into account in determining whether a condition of danger to the health of the inspectors existed in their work place. But I do not think that concludes the matter.

In paragraphs 35 and 36 of its reasons the Board says:

35. An element in all of the refusals to work that are before me, except for the initial one and Mr. Johnston's (concerning which no evidence was presented) was the considerable stress and tension being experienced by the meat inspectors as a result of the strike. In addition to the actual crossing of the sometimes violent picket line and the attack on the van on June 17, they testified about other incidents that had contributed to the stress. They mentioned taunts, telephone threats at home, telephone calls they received where the calling party did not speak, being followed, mysterious cars near their homes, "boycott Gainers" stickers left on their cars. They testified that they were known to Gainers' strikers, some of whom were their immediate neighbours. They mentioned the extensive, continual media coverage of the strike and related violence. They mentioned that the strike was a constant subject of discussion both at work and elsewhere. They were concerned for their safety and their families' safety at home, several of them taking added security measures at home. The tension thus created, according to their evidence, manifested itself in different ways. Several of them testified that they had become jumpy and moody. Some testified that they were experiencing sleeplessness, nausea, headaches and intestinal disorders. Some had lost weight, others had gained weight. Some were drinking or smoking more than usual. One of the meat inspectors testified that, following two recent cancer operations, he was under strict doctor's instructions to quit smoking, but that the tension created by the strike had caused him to start smoking again. Several of them stated, either angrily or plaintively, that they could not understand why their employer was showing so little concern for their safety by placing them right in the middle of this violent, bitter conflict. Several of them consulted their doctors on account of these stress-related symptoms. Some of them have failed to report for work on the ground of illness and have applied for sick leave. The case of Mr. Murphy was mentioned earlier. He suffered from intermittent claudication, and it was his doctor's opinion that the stress created by the strike was seriously increasing the risk of a heart attack and of serious problems with his leg. The safety officers testified that they were informed by the inspectors, in general terms only, of the tension to which they were subject as a result of the strike. [Emphasis added.]

36. The meat inspectors' union, the Agriculture Union, a component of the Public Service Alliance of Canada, arranged for the inspectors to be examined by an experienced forensic psychiatrist, Dr. J. Hamilton Brooks. Dr. Brooks testified before me and his five-page medical opinion, with appendices,

dehors de leur lieu de travail, pris dans le sens étendu que je crois qu'on doit lui donner et dans la mesure que j'ai indiquée, pour déterminer l'existence d'une situation, dans le lieu de travail des inspecteurs, qui constitue un danger pour leur santé. Mais je ne crois pas que cela règle la question.

La Commission dit, aux paragraphes 35 et 36 de ses motifs:

35. Il y a un élément commun à tous les refus de travailler dont je suis saisi, exception faite du premier et de celui de M. Johnston (au sujet duquel aucune preuve n'a été produite), qui est la tension et le stress considérables auxquels les inspecteurs des viandes ont été soumis du fait de la grève. En plus du franchissement même d'une ligne de piquetage qui était parfois le théâtre de violence et l'attaque de la fourgonnette le 17 juin, les témoins ont fait état d'autres incidents qui ont contribué à cet état de tension. Ils ont parlé de sarcasmes, de menaces reçues par téléphone chez eux, d'appels téléphoniques où l'appelant ne parlait pas; ils ont affirmé avoir été suivis, avoir vu des voitures mystérieuses à proximité de chez eux, s'être fait poser sur leurs voitures des autocollants invitant à boycotter Gainers. Ils ont déclaré que les grévistes de Gainers les connaissaient, et que certains d'entre eux étaient de leurs voisins. Ils ont parlé de la couverture médiatique considérable et continue dont la grève et les violences s'y rattachant faisaient l'objet. Ils ont ajouté que la grève était un sujet de discussion constant aussi bien au travail qu'ailleurs. Ils s'inquiétaient pour leur sécurité et celle de leur famille à la maison, et plusieurs d'entre eux avaient pris des mesures de sécurité supplémentaires chez eux. La tension ainsi produite, selon leurs témoignages, s'était manifestée de diverses manières. Plusieurs d'entre eux ont déclaré être devenus nerveux et maussades. Certains ont affirmé être la proie d'insomnies, de nausées, de maux de tête et de troubles intestinaux. Certains avaient perdu du poids, d'autres en avaient pris. Certains s'étaient mis à fumer ou à boire plus que d'ordinaire. L'un des inspecteurs des viandes a déclaré qu'après deux opérations récentes dues à un cancer, le médecin lui avait strictement interdit de fumer, mais que la tension créée par la grève lui avait fait reprendre cette habitude. Plusieurs d'entre eux ont déclaré, pour s'en plaindre ou s'en indigner, qu'ils ne pouvaient pas comprendre pourquoi leur employeur se désintéressait de leur sécurité au point de les placer au beau milieu de ce conflit âpre et violent. Plusieurs d'entre eux ont consulté leur médecin en raison de ces symptômes de stress. Certains ne se sont pas présentés au travail pour cause de maladie et ont demandé des congés de maladie. Le cas de M. Murphy a été exposé plus haut. Il souffrait de claudication intermittente, et son médecin a émis l'opinion que le stress produit par la grève augmentait considérablement le risque d'une crise cardiaque et mettait sa jambe en danger. Les agents de sécurité ont déclaré que les inspecteurs des viandes étaient informés, mais en termes généraux seulement, de l'état de tension où les mettait la grève. [C'est moi qui souligne.]

36. Le syndicat des inspecteurs des viandes—le Syndicat de l'agriculture, affilié à l'Alliance de la Fonction publique du Canada—les a fait examiner par un expert en psychiatrie légale, le docteur J. Hamilton Brooks. Celui-ci a témoigné à l'audience et son opinion médicale, consignée dans un mémoire

was admitted in evidence (Exhibit 61). Dr. Brooks examined nine of the meat inspectors to see whether there was any psychiatric disorder caused by the strike or related events. He concluded that they were all suffering, in varying degrees, from a condition similar to "post-traumatic stress disorder". He described this disorder as anxiety resulting from a traumatic event outside the range of normal human experience. In this case, the traumatic event was their experience with the strike. The prognosis, according to Dr. Brooks, was that they would recover once the strike was settled, although some of their symptoms might persist. The preferred means to deal with their stress, he testified, was to remove them from the stress-creating situation. In cross-examination, he acknowledged that his diagnosis was a generalized one, based on a composite of the accounts given to him by the employees and based on the assumption that what they told him was true. He had had only a limited time available for consultation with each of the inspectors. Hospitalization was not indicated for any of them, he stated. One of the inspectors, in his opinion, was in danger of a nervous breakdown.

In paragraph 64:

... there is no reason to doubt the evidence of the employee witnesses called by counsel for the applicants concerning the tension and fears created for them by the strike and the related violence. Having seen and heard them testify, I am satisfied that the fears they described and the physical and emotional symptoms to which they testified were genuine and were the results of the strike.

This, as I read it, means that the Board accepted the evidence and found that the deleterious effects on their health experienced by the meat inspectors was brought about by stress generated by crossing the picket lines and the attack on the van and was contributed to by harassment at the hands of strikers or their sympathizers when not at their place of work. The requirement that they cross the picket lines which was, in my view, a condition in their place of work was thus at least one of the causes of the stress and the adverse health effects which they incurred. The vulnerability of the van to the attack on June 17 was also a condition of their place of work. By the time the Board's inquiry was made and its decision given, the adverse health effects had become apparent, whether or not they were apparent when the safety officers' decisions were made. The adverse health effects, resulting at least to some extent, as found by the Board, from a condition of the work place, in my view, established that there was a danger there within the meaning of the definition. In that situation the decisions of the safety officers that danger did not exist (other than the decision in

de cinq pages accompagné d'annexes, a été admise en preuve (pièce n° 61). Le docteur Brooks a examiné neuf des inspecteurs des viandes pour voir si la grève ou des événements s'y rattachant avaient provoqué chez eux des troubles d'ordre psychique. Il a conclu qu'ils souffraient tous à des degrés divers d'un état assimilable aux «troubles de stress post-traumatiques». Selon sa description, il s'agit d'un état d'anxiété résultant d'un événement traumatisant qui dépasse le registre de l'expérience humaine normale. En l'espèce, l'événement traumatisant était leur expérience de la grève. Le pronostic, selon le docteur Brooks, était qu'ils se rétabliraient une fois que la grève serait réglée, quoique certains de leurs symptômes pourraient persister. Le meilleur moyen de traiter leur stress, a-t-il déclaré, était de les retirer de la situation stressante. En contre-interrogatoire, il a reconnu que son diagnostic était une généralisation, fondée sur une synthèse de ce que lui avaient dit les employés et sur l'hypothèse qu'ils lui avaient dit la vérité. Il n'avait eu que peu de temps pour examiner chacun des inspecteurs. L'hospitalisation n'était indiquée pour aucun d'entre eux, a-t-il déclaré. Cependant l'un deux risquait à son avis de faire une dépression nerveuse.

Et au paragraphe 64:

... il n'y a aucune raison de mettre en doute les témoignages des employés appelés à la barre par l'avocat des requérants au sujet de la tension et des craintes que leur ont causées la grève et les violences dont elle a été l'occasion. Les ayant vus et entendus témoigner, je suis convaincu que les craintes qu'ils ont décrites ainsi que les symptômes physiques et émotifs dont ils ont fait état étaient authentiques et que la grève en était la cause.

Selon ma compréhension de ce qui précède, la Commission a reçu les témoignages et elle en a conclu que les troubles de santé qu'ont éprouvés les inspecteurs des viandes ont été la conséquence du stress dû à la nécessité de franchir la ligne de piquetage et à l'attaque de la fourgonnette, sans oublier le harcèlement infligé aux inspecteurs, en dehors de leur lieu de travail, par les grévistes ou leurs sympathisants. La nécessité pour les inspecteurs de franchir la ligne de piquetage qui constituait, à mon sens, une situation se présentant dans leur lieu de travail, était donc au moins l'une des causes du stress et des troubles de santé qu'ils ont éprouvés. Le fait que la fourgonnette ait été exposée à l'attaque du 17 juin était aussi une situation qui se présentait dans leur lieu de travail. Au moment où la Commission a fait son enquête et rendu sa décision, les troubles de santé des inspecteurs des viandes s'étaient manifestés, qu'ils aient été ou non évidents lorsqu'a été rendue la décision des agents de sécurité. Ces troubles de santé, résultant au moins dans une certaine mesure, comme l'a conclu la Commission, d'une situation présente dans le lieu de travail, établissait à mon

respect of the first refusal and that in respect of the Johnston refusal), should not have been confirmed. In my opinion, the Board should have given a direction as paragraph 77 of its reasons, which I have quoted earlier, indicates it would have given had it not considered it beyond its authority to do so.

I would set aside the confirmation by the Board of the decisions of the safety officers other than that in respect of the first refusal and that in respect of the Johnston refusal.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: The applicants seek the review, under section 28 of the *Federal Court Act*, of a decision pronounced by the Public Service Staff Relations Board on a reference made pursuant to subsection 86(5) of the *Canada Labour Code*.¹

¹ That subsection is contained in Part IV of the Code that deals with "Occupational Safety and Health". Those of its provisions that are relevant to the issue raised by this case are reproduced in an annex to these reasons.

Part IV of the *Canada Labour Code* was made applicable to the public service by S.C. 1984, c. 39, sub. 41(2) (proclaimed in force on March 31, 1986, by order in council P.C. 1986-429 [SI/86-46]) which amended section 7 of the *Financial Administration Act* in the following manner:

41. ...

(2) Section 7 of the said Act is further amended by adding thereto, immediately after subsection (8) thereof, the following subsection:

"(8.1) Part IV of the *Canada Labour Code* applies to and in respect of the public service and persons employed in the public service in the same manner and to the same extent as if the public service were a federal work, undertaking or business referred to in that Part except that, for the purpose of such application,

(a) any reference in that Part to

(i) "arbitration" shall be read as a reference to adjudication within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*,

(ii) the "Board" shall be read as a reference to the Public Service Staff Relations Board,

(Continued on next page)

avis l'existence à cet endroit d'un danger au sens de la définition donnée à ce mot. Dans ces circonstances, la décision des agents de sécurité qu'il n'existait pas de danger (à l'exclusion de la décision visant le premier refus de travailler et de celle qui a trait au refus de M. Johnston) n'aurait pas dû être confirmée. Selon moi, la Commission aurait dû donner l'ordre que le paragraphe 77 de ses motifs, cité plus haut, indique qu'elle aurait donné n'eut-elle pas jugé qu'il dépassait ses pouvoirs.

J'annulerais la confirmation par la Commission des décisions des agents de sécurité, à l'exception des décisions visant respectivement le premier refus de travailler et le refus de M. Johnston.

* * *

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

LE JUGE PRATTE: Les requérants demandent, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'examen de la décision rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à la suite d'un renvoi prévu au paragraphe 86(5) du *Code canadien du travail*.¹

¹ Ce paragraphe se trouve à la Partie IV du Code intitulée «Hygiène et sécurité professionnelle». Les dispositions de cette Partie qui sont pertinentes à la question soulevée en l'espèce se trouvent reproduites en annexe des présents motifs.

La Partie IV du *Code canadien du travail* a été rendue applicable à la fonction publique par S.C. 1984, chap. 39, par. 41(2) (adopté le 31 mars 1986 en vertu du décret C.P. 1986-429 [TR/86-46]) qui modifiait l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* de la façon suivante:

41. ...

(2) L'article 7 de la même loi est modifié par insertion, après le paragraphe (8), de ce qui suit:

«(8.1) La Partie IV du *Code canadien du travail* s'applique à la fonction publique et aux personnes qui y sont employées comme si la fonction publique était une entreprise fédérale visée à cette Partie, sauf que, à ces fins,

a) la mention dans cette Partie

(i) d'«arbitrage» est interprétée comme celle d'un arbitrage au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*,

(ii) de «Conseil» est interprétée comme celle de Commission des relations de travail dans la Fonction publique,

(Suite à la page suivante)

At the relevant times, the applicants were employed in the public service of Canada. They worked as meat inspectors for the Department of Agriculture in Edmonton, Alberta, where they inspected meat and meat products at a plant operated by Gainers Inc. Their work was done at that plant rather than on premises under the direct control of their employer.

On June 1, 1986, approximately 1,100 Gainers' employees, who were members of the United Food and Commercial Workers Union, Local 280-P (the "Union"), went on strike. The plant, however, did not close. Gainers kept it in operation by replacing the strikers by management personnel and non-union employees hired for that purpose. The applicants, therefore, had to continue to do their work at the plant and had to cross picket lines. This, at first, did not cause any serious problem since the Union had issued safe conducts enabling the meat inspectors to cross the picket lines without difficulty. That situation did not last. The strike quickly degenerated into what was described as "the most violent labour confrontation in Alberta since the 1930's". On June 5, the Union notified the meat inspectors that the safe conducts would no longer be honoured. In at least six occasions during the following weeks, the applicants or some of them invoked subsection 85(1) of the *Canada Labour Code* and refused to perform their functions on the ground that they did not consider it safe to go and work at the Gainers plant during the strike. In all those cases, the applicants' claims were rejected by the employer and by the safety officers who were seized of those matters; the decisions of the safety officers were referred to the Public Service Staff

(Continued from previous page)

(iii) a "collective agreement" shall be read as a reference to a collective agreement within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*, and

(iv) a "trade union" shall be read as a reference to an employee organization within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*;

(b) section 105.8 of that Part does not apply in respect of the Public Service Staff Relations Board in exercising or carrying out its powers, duties and functions in relation to that Part; and

(c) the provisions of the *Public Service Staff Relations Act* apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of matters brought before the Public Service Staff Relations Board pursuant to that Part to the extent necessary to give effect to that purpose."

Aux époques concernées, les requérants faisaient partie de la fonction publique du Canada. Ils exerçaient les fonctions d'inspecteurs des viandes auprès du ministère de l'Agriculture et ils étaient affectés à l'usine Gainers Inc. d'Edmonton (Alberta) où leur tâche consistait à inspecter la viande et les produits de la viande. Leur travail se faisait à cette usine plutôt que dans des locaux soumis au contrôle direct de leur employeur.

Le premier juin 1986, environ 1 100 employés de Gainers, qui étaient membres de la section locale 280-P du Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (le «Syndicat») se sont mis en grève. L'usine n'a toutefois pas fermé ses portes. Gainers en a assuré l'exploitation en remplaçant les grévistes par des travailleurs de remplacement non syndiqués et des cadres. Par conséquent, les requérants ont dû continuer de travailler à l'usine et traverser des lignes de piquetage. Au début, cela n'a causé aucun problème sérieux, le Syndicat ayant délivré des «sauf-conduits» qui permettaient aux inspecteurs des viandes de traverser les lignes de piquetage sans difficulté. Cette situation a été de courte durée. La grève s'est rapidement transformée en ce que l'on a qualifié d'«affrontement le plus violent qu'eut connu le monde du travail en Alberta depuis les années 1930». Le 5 juin, le Syndicat a avisé les inspecteurs des viandes qu'il n'honorait plus les sauf-conduits. À au moins six occasions au cours des semaines suivantes, les requérants ou quelques-uns d'entre eux ont invoqué le paragraphe 85(1) du *Code canadien du travail* et ont refusé de remplir leurs fonctions au motif qu'ils estimaient qu'il était risqué de se rendre au travail à l'usine Gainers pendant la grève. À chacune de

(Suite de la page précédente)

(iii) de «convention collective» est interprétée comme celle d'une convention collective au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, et

(iv) de «syndicat» est interprétée comme celle d'une association d'employés au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*;

b) l'article 105.8 de cette Partie ne s'applique pas à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions concernant cette Partie; et

c) les dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, aux affaires instruites devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique conformément à cette Partie dans la mesure nécessaire à cette fin.»

Relations Board pursuant to subsection 86(5) of the Code. All the references were heard together by the Deputy Chairman of the Board who decided that the safety officers' decisions ought to be confirmed. That is the decision against which this section 28 application is directed.

Counsel for the applicants made three attacks against the decision of the Board. The first one related to the confirmation by the Board of decisions of safety officers made after the applicants had refused to work because they considered that it was dangerous for them to cross the picket lines. The safety officers had determined that there was no danger because, at the time of their investigation, shortly after the applicants' refusal to go to work, the picket lines could be crossed safely. According to counsel, the safety officers should not have limited themselves to considering the situation that existed at the time of their investigation; they should also have taken into account the situation that prevailed earlier, when it was admittedly dangerous to cross the picket lines; if they had, they could not have avoided the conclusion that it was reasonable to anticipate the repetition of the violent incidents that had prompted the applicants' refusal to work. The duty of the safety officers, under subsection 86(2) of the Code, was to determine whether there was danger. The word "danger" is defined in subsection 79(1) as meaning "any hazard or condition that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed thereto" (emphasis added). The safety officers, said counsel, had given too narrow an interpretation to the word "danger" in subsection 86(2) and, as a consequence, had unduly limited their investigation; the Board, in approving their decisions, had committed the same error.

ces occasions, les affirmations des requérants ont été repoussées par l'employeur et par les agents de sécurité saisis de ces questions; les décisions de ces derniers ont été renvoyées devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique conformément au paragraphe 86(5) du Code. Tous les renvois ont été entendus ensemble par le président suppléant de la Commission, qui a jugé que les décisions des agents de sécurité devaient être confirmées. La présente demande fondée sur l'article 28 s'oppose à la décision du président suppléant.

L'avocat des requérants s'est opposé à la décision de la Commission en faisant valoir trois moyens. Le premier visait la confirmation par la Commission des décisions rendues par les agents de sécurité après que les requérants eurent refusé de travailler parce qu'ils estimaient dangereux de traverser les lignes de piquetage. Les agents de sécurité avaient conclu à l'absence de danger parce qu'au moment de leur enquête, peu après le refus des requérants de se rendre au travail, les lignes de piquetage pouvaient être franchies en sécurité. Selon l'avocat des requérants, les agents de sécurité n'auraient pas dû se limiter à considérer la situation telle qu'elle était au moment de leur enquête; ils auraient dû tenir compte de la situation qui existait plus tôt, lorsqu'il était dangereux, il en est convenu, de franchir les lignes de piquetage. S'ils avaient agi de la sorte, la conclusion se serait imposée à eux qu'il était raisonnable de prévoir la répétition des incidents violents qui avaient incité les requérants à refuser de travailler. Selon le paragraphe 86(2) du Code, les agents de sécurité devaient déterminer s'il y avait un danger. Le paragraphe 79(1) donne cette définition du mot «danger»: «risque ou situation susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade» (dans la version anglaise: «any hazard or condition that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed thereto») (soulignements ajoutés par mes soins). Selon l'avocat des requérants, les agents de sécurité ont donné une interprétation trop étroite au mot «danger» qui figure au paragraphe 86(2) et, en conséquence, ils ont indûment restreint leur enquête; la Commission, en approuvant leurs décisions, aurait commis la même erreur.

I do not see merit in that argument. The task of a safety officer under paragraph 86(2)(b) is clearly to determine whether, at the time of the investigation, a "condition exists . . . that constitutes a danger to the employee". The fact that there had been violence on the picket lines a few days before the investigation was clearly not a condition that existed at the time of the investigation of the safety officers. It would, of course, have been relevant to the determination that they had to make if the situation had not changed since those eruptions of violence. But it was precisely because they judged that the situation prevailing at the time of their investigation was different from the one that had existed earlier that the safety officers decided as they did. Because of that change, one could not reasonably anticipate that the future would be a mere repetition of the past. In my view, the Board was therefore right in deciding that the safety officers had approached their investigation in the correct way.

In order to understand the second argument put forward on behalf of the applicants, it is necessary to know that one of the main reasons for the applicants' refusal to work was their fear that the strikers and their sympathizers would, outside of the hours of work, attack them and members of their families so as to punish them for having permitted Gainers to continue to operate its plant. The safety officers did not take those fears into consideration in determining whether the applicants could work without danger because those fears related to dangers that existed outside of the work place. Counsel for the applicants submitted that the Board had erred in law in upholding that position of the safety officers. He asserted that, pursuant to section 79.1, the purpose of Part IV of the Code is "to prevent accidents and injury to health . . . linked with . . . employment". He said that the possibility that the meat inspectors be, outside of their hours of work, attacked by the strikers or their sympathizers was a danger that was clearly linked to the inspectors' employment. He concluded that that danger should have been taken into account by the safety officers and that the Board should have so decided.

Section 79.1 of the *Canada Labour Code* reads as follows:

Je ne vois pas le bien-fondé de cet argument. Conformément à l'alinéa 86(2)b), l'agent de sécurité est clairement tenu de décider de l'existence ou de l'inexistence, au moment de son enquête, «d'une situation constituant un danger pour l'employé». La violence qui avait sévi sur les lignes de piquetage quelques jours avant l'enquête des agents de sécurité ne représentait clairement pas la situation qui existait au moment de l'enquête de ces derniers. Elle aurait naturellement été pertinente à la décision que devaient rendre les agents de sécurité si la situation n'avait pas changé depuis ces explosions de violence. Mais ils ont conclu comme ils l'ont fait précisément parce qu'ils ont jugé que la situation qui avait cours au moment de leur enquête était différente de celle qui avait existé plus tôt. Étant donné ce changement, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que l'avenir ne soit que la répétition du passé. À mon sens, c'est donc à bon droit que la Commission a décidé que les agents de sécurité avaient correctement abordé leur enquête.

Pour comprendre le second moyen avancé par les requérants, il est nécessaire de savoir que l'une des principales raisons de leur refus de travailler était leur crainte que les grévistes et leurs sympathisants s'en prennent à eux ou à leurs familles, en dehors des heures de travail, pour les punir d'avoir permis à Gainers de continuer à exploiter l'usine. Les agents de sécurité n'ont pas pris ces craintes en considération en déterminant si les requérants pouvaient travailler sans danger parce qu'elles se rapportaient à des dangers qui se situaient à l'extérieur du lieu de travail. L'avocat des requérants a soutenu que la Commission avait commis une erreur de droit en partageant le point de vue des agents de sécurité. Il a affirmé que conformément à l'article 79.1, la Partie IV du Code a pour raison d'être «de prévenir les accidents et les maladies . . . liés . . . à l'occupation d'un emploi». Il a dit que la possibilité que les inspecteurs des viandes soient, en dehors de leurs heures de travail, agressés par les grévistes ou leurs sympathisants était un danger clairement lié à leur occupation. Il a conclu que les agents de sécurité auraient dû tenir compte de ce danger et que la Commission aurait dû en décider ainsi.

Voici le libellé de l'article 79.1 du *Code canadien du travail*:

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

That section describes the purpose of Part IV. It does not describe the purpose of each one of the provisions contained in that Part. Therefore, in order to determine what kind of dangers may, under section 85, entitle an employee to refuse to work and, under section 86, be the object of an investigation by a safety officer, it is necessary to look at the language used in those sections rather than in section 79.1.

The relevant parts of sections 85 and 86 read as follows:

85. (1) Subject to this section, where an employee while at work has reasonable cause to believe that

(b) a condition exists in any place that constitutes a danger to the employee,

the employee may refuse . . . to work in that place.

86. . . .

(2) A safety officer shall, on completion of an investigation made pursuant to subsection (1), decide whether or not

(b) a condition exists in the place in respect of which the investigation was made that constitutes a danger to the employee . . . [Emphasis added.]

Under these provisions, as I read them, an employee may refuse to work in a place where a condition exists that constitutes a danger to him and the safety officer must determine, when he is seized of the matter, whether there exists in that place a condition that constitutes a danger to the employee. Clearly, therefore, the only dangers that may be the subject of an investigation under section 86 are the dangers or conditions that may exist at the place where the employee is required to work.

In this case it is said, and that was accepted by the Board, that the meat inspectors were in danger of being the victims, outside of the work place, of the revenge of the strikers and their sympathizers. Clearly, it was not a condition existing at the place of work that constituted that danger. On the contrary, the danger arose because there were, outside of the place of work, persons who were suspected of having criminal intentions. That danger, there-

79.1 La présente Partie a pour raison d'être de prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente Partie ou qui en résultent ou y sont liés.

a Cet article décrit l'objectif de la Partie IV; il ne décrit pas l'objet de chacune des dispositions de cette Partie. Par conséquent, afin de déterminer quelles sortes de dangers peuvent, en vertu de l'article 85, justifier un employé de refuser de travailler, et faire l'objet d'une enquête par un agent de sécurité, conformément à l'article 86, il est nécessaire d'étudier le libellé de ces articles plutôt que celui de l'article 79.1.

c Les parties pertinentes des articles 85 et 86 sont ainsi rédigées:

85. (1) Sous réserve du présent article, l'employé présent au travail qui a des motifs raisonnables de croire:

d b) soit que se présente dans un lieu une situation qui constitue un danger pour lui-même,

peut refuser . . . de travailler dans ce lieu.

86. . . .

e (2) Au terme de l'enquête visée au paragraphe (1), l'agent de sécurité décide de l'existence ou de l'inexistence:

f b) soit, dans le lieu, d'une situation constituant un danger pour l'employé . . . [Souligné par mes soins.]

Si je comprends bien ces dispositions, un employé peut refuser de travailler dans un lieu où existe une situation constituant un danger pour lui, et l'agent de sécurité saisi de la question doit décider de l'existence, dans ce lieu, d'une situation constituant un danger pour l'employé. Il est donc clair que les seuls dangers susceptibles de faire l'objet de l'enquête visée à l'article 86 sont les dangers ou les situations qui peuvent exister au lieu où l'employé doit travailler.

On a dit en l'espèce, et la Commission en a convenu, que les inspecteurs des viandes risquaient d'être victimes, en dehors de leur lieu de travail, de la vengeance des grévistes et de leurs sympathisants. Il est évident que le danger ne résidait pas dans une situation présente sur le lieu du travail. Au contraire, le danger tenait à l'existence, à l'extérieur du lieu de travail, de personnes soupçonnées d'avoir des intentions criminelles. Ce

fore, was not a danger of the kind referred to in sections 85 and 86.

The applicants' last submission related to only one of the six safety officers' decisions that were referred to the Board. The only complaint of the applicants with respect to the Board's confirmation of that decision was that the Board did not give any reasons in support of its own decision.

I see no merit in that last submission. In the absence of a legal provision requiring a tribunal to give reasons in support of its decisions, those decisions are not vitiated by the failure to give reasons.² This is specially true in a case like this one where counsel for the applicants did not intimate any valid reason why the Board should have decided differently.

I would dismiss the application.

HEALD J.: I agree.

ANNEX

Relevant provisions of Part IV of the *Canada Labour Code*:

PART IV
OCCUPATIONAL SAFETY AND
HEALTH

79. (1) In this Part,

"danger" means any hazard or condition that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed thereto before the hazard or condition can be corrected;

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

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

85. (1) Subject to this section, where an employee while at work has reasonable cause to believe that

(a) the use or operation of a machine or thing constitutes a danger to himself or another employee, or

² See: *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at p. 706.

danger n'était, par conséquent, pas un danger de la sorte visée aux articles 85 et 86.

Le dernier moyen avancé par les requérants ne porte que sur l'une des six décisions des agents de sécurité renvoyées à la Commission. La seule plainte que les requérants ont formulée à l'endroit de la confirmation de cette décision par la Commission est que celle-ci n'a pas motivé sa propre décision.

Je ne vois pas le bien-fondé de cet argument. Lorsqu'il n'est pas prévu par la loi qu'un tribunal donnera des motifs à l'appui de ses décisions, celles-ci ne sont pas entachées de nullité pour ne pas être motivées². Cela est particulièrement vrai dans une affaire comme celle-ci lorsque l'avocat des requérants ne donne aucun motif valable pour lequel la Commission aurait dû rendre une décision différente.

Je rejetterais la demande.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

ANNEXE

Voici les dispositions pertinentes de la Partie IV du *Code canadien du travail*:

PARTIE IV
HYGIÈNE ET SÉCURITÉ
PROFESSIONNELLE

79. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente Partie.

«danger» Risque ou situation susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade, avant qu'il puisse y être remédié.

79.1 La présente Partie a pour raison d'être de prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente Partie ou qui en résultent ou y sont liés.

81. Tout employeur veille à l'hygiène et à la sécurité du travail des employés qu'il occupe.

85. (1) Sous réserve du présent article, l'employé présent au travail qui a des motifs raisonnables de croire:

a) soit que l'utilisation ou le fonctionnement d'une machine ou d'un objet constitue un danger pour lui-même ou pour un autre employé,

² Voir: *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la p. 706.

(b) a condition exists in any place that constitutes a danger to the employee,
the employee may refuse to use or operate the machine or thing or to work in that place.

(6) Where an employee refuses to use or operate a machine or thing or to work in a place pursuant to subsection (1), or is prevented from acting in accordance with that subsection pursuant to subsection (4), he shall forthwith report the circumstances of the matter to his employer and to

(a) a member of the safety and health committee, if any, established for the work place affected; or

(b) the safety and health representative, if any, appointed for the work place affected.

(7) An employer shall forthwith on receipt of a report under subsection (6) investigate the report in the presence of the employee who made the report and in the presence of

(a) at least one member of the safety and health committee, if any, to which the report was made under subsection (6) who does not exercise managerial functions;

(b) the safety and health representative, if any; or

(c) where no safety and health committee or safety and health representative has been established or appointed for the work place affected, at least one person selected by the employee.

(8) Where an employer disputes a report made to him by an employee pursuant to subsection (6) or where the employer takes steps to make the machine or thing or the place in respect of which such report was made safe, and the employee has reasonable cause to believe that

(a) the use or operation of the machine or thing continues to constitute a danger to himself or another employee, or

(b) a condition continues to exist in the place that constitutes a danger to the employees,

the employee may continue to refuse to use or operate the machine or thing or to work in that place.

86. (1) Where an employee continues to refuse to use or operate a machine or thing or to work in a place pursuant to subsection 85(8), the employer and the employee shall each forthwith notify a safety officer, and the safety officer shall forthwith, on receipt of either notification, investigate or cause another safety officer to investigate the matter in the presence of the employer and the employee or his representative.

(2) A safety officer shall, on completion of an investigation made pursuant to subsection (1), decide whether or not

(a) the use or operation of the machine or thing in respect of which the investigation was made constitutes a danger to any employee, or

(b) a condition exists in the place in respect of which the investigation was made that constitutes a danger to the employee referred to in subsection (1),

and he shall forthwith notify the employer and the employee of his decision.

(3) Prior to the investigation and decision of a safety officer under this section,

b) soit que se présente dans un lieu une situation qui constitue un danger pour lui-même,
peut refuser d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou l'objet ou de travailler dans ce lieu.

a. (6) L'employé qui se prévaut des dispositions du paragraphe (1), ou qui en est empêché en vertu du paragraphe (4), fait immédiatement un rapport à son employeur sur la question et:

b a) soit à un membre du comité d'hygiène et de sécurité, s'il y en a un, constitué pour le lieu de travail touché;

b) soit au représentant à l'hygiène et à la sécurité, s'il y en a un, nommé pour le lieu de travail touché.

(7) Dès qu'il a reçu le rapport visé au paragraphe (6), l'employeur fait immédiatement enquête sur ce rapport en présence de l'employé et:

c a) soit d'au moins un membre du comité d'hygiène et de sécurité, s'il y en a un, auquel l'employé s'est adressé en conformité avec le paragraphe (6), ce membre ne devant pas faire partie de la direction;

d b) soit du représentant à l'hygiène et à la sécurité, s'il y en a un;

c) soit d'au moins une personne désignée par l'employé, lorsqu'il n'y a pas de comité d'hygiène et de sécurité qui soit constitué ou de représentant à l'hygiène et à la sécurité qui soit nommé pour le lieu de travail touché.

e (8) Lorsque l'employeur conteste le rapport que lui fait l'employé en conformité avec le paragraphe (6) ou prend des mesures pour éliminer le danger, l'employé qui a des motifs raisonnables de croire:

f a) soit que l'utilisation ou le fonctionnement de la machine ou de l'objet concerné continue à constituer un danger pour lui-même ou pour un autre employé;

b) soit qu'il continue d'exister dans le lieu des circonstances qui constituent un danger pour lui-même;

g peut réitérer son refus d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou l'objet ou de travailler dans ce lieu.

86. (1) Lorsqu'un employé réitère son refus en conformité avec le paragraphe 85(8), l'employeur et l'employé, respectivement, en avisent immédiatement l'agent de sécurité qui fait, ou fait faire par un autre agent, dès la réception de l'un ou l'autre des avis, une enquête sur la question en présence de l'employeur et de l'employé ou de son représentant.

(2) Au terme de l'enquête visée au paragraphe (1), l'agent de sécurité décide de l'existence ou de l'inexistence:

i a) soit d'un danger pour les employés résultant de l'utilisation ou du fonctionnement de la machine ou de l'objet concerné,

b) soit, dans le lieu, d'une situation constituant un danger pour l'employé visé au paragraphe (1),

et avise immédiatement l'employeur et l'employé de sa décision.

j (3) Avant l'enquête et la décision de l'agent de sécurité prévues par le présent article, l'employeur:

(a) the employer may require that the employee concerned remain at a safe location near the place in respect of which the investigation is being made or assign the employee reasonable alternate work; and

(b) the employer shall not assign any other employee to use or operate the machine or thing or to work in that place unless that other employee has been advised of the refusal of the employee concerned.

(4) Where a safety officer decides that the use or operation of a machine or thing constitutes a danger to an employee or that a condition exists in a place that constitutes a danger to an employee, he shall give such direction under subsection 102(2) as he considers appropriate, and an employee may continue to refuse to use or operate the machine or thing or to work in that place until the direction is complied with or until it is varied or rescinded under this Part.

(5) Where a safety officer decides that the use or operation of a machine or thing does not constitute a danger to an employee or that a condition does not exist in a place that constitutes a danger to an employee, an employee is not entitled under section 85 or this section to continue to refuse to use or operate the machine or thing or to work in that place, but he may, by notice in writing given within seven days of receiving notice of the decision of a safety officer, require the safety officer to refer his decision to the Board, and thereupon the safety officer shall refer the decision to the Board.

87. (1) Where a decision of a safety officer is referred to the Board pursuant to subsection 86(5), the Board shall, without delay and in a summary way, inquire into the circumstances of the decision and the reasons therefor and may

(a) confirm the decision; or

(b) give any direction that it considers appropriate in respect of the machine, thing or place in respect of which the decision was made that a safety officer is required or entitled to give under subsection 102(2).

(2) Where the Board gives a direction under subsection (1), it shall cause to be affixed to or near the machine, thing or place in respect of which the direction is given a notice in the form approved by the Minister, and no person shall remove the notice unless authorized by a safety officer or the Board.

(3) Where the Board directs, pursuant to subsection (1), that a machine, thing or place not be used until its directions are complied with, the employer shall discontinue the use thereof, and no person shall use such machine, thing or place until the directions are complied with, but nothing in this subsection prevents the doing of anything necessary for the proper compliance therewith.

102. ...

(2) Where a safety officer considers that the use or operation of a machine or thing or a condition in any place constitutes a danger to an employee while at work,

a) peut exiger de l'employé concerné qu'il demeure à un endroit sûr situé près du lieu qui fait l'objet de l'enquête ou affecter l'employé à un autre travail convenable;

b) n'affecte pas un autre employé à l'utilisation ou au fonctionnement de la machine ou de l'objet ou à un travail dans ce lieu, sauf si l'autre employé a été averti du refus de l'employé concerné.

(4) Lorsque l'agent de sécurité décide qu'il résulte de l'utilisation ou du fonctionnement d'une machine ou d'un objet un danger pour un employé ou qu'il existe dans le lieu une situation constituant un danger pour un employé, il donne, en vertu du paragraphe 102(2), les instructions qu'il juge indiquées, et un employé peut continuer à refuser d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou l'objet ou de travailler dans ce lieu jusqu'à ce que les instructions aient été appliquées ou qu'elles aient été modifiées ou annulées en vertu de la présente Partie.

(5) Lorsque l'agent de sécurité décide qu'il ne résulte pas de danger pour un employé de l'utilisation ou du fonctionnement d'une machine ou d'un objet, ou qu'il n'y a pas dans le lieu de situation constituant un danger pour un employé, un employé ne peut s'autoriser de l'article 85 ou du présent article pour réitérer son refus d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou l'objet ou de travailler dans ce lieu, mais il peut par écrit et dans un délai de sept jours à compter de la réception de la décision de l'agent de sécurité exiger que celui-ci renvoie sa décision au Conseil canadien des relations du travail, et l'agent de sécurité est tenu d'obtempérer.

87. (1) Le Conseil procède sans retard et de façon sommaire à l'examen des faits et des motifs de la décision dont il a été saisi en vertu du paragraphe 86(5) et peut:

a) soit la confirmer;

b) soit donner à l'égard de la machine, de l'objet ou du lieu les instructions qu'il juge indiquées et que doit ou peut donner l'agent de sécurité aux termes du paragraphe 102(2).

(2) Lorsqu'il donne des instructions en conformité avec le paragraphe (1), le Conseil fait afficher sur la machine, l'objet ou dans le lieu qui constituent un danger, ou à proximité de ceux-ci, un avis du danger, en la forme approuvée par le Ministre, et nul ne peut enlever l'avis sans l'autorisation de l'agent de sécurité ou du Conseil.

(3) Le Conseil peut, dans les instructions qu'il donne en vertu du paragraphe (1), interdire l'utilisation d'une machine, d'un objet ou lieu jusqu'à ce que ses instructions aient été observées; le présent paragraphe n'empêche personne de faire le nécessaire pour se conformer aux instructions.

102. ...

(2) L'agent de sécurité qui estime que l'utilisation d'une machine ou d'un objet ou qu'une situation se présentant dans un lieu constitue un danger pour un employé se trouvant au travail,

(a) the safety officer shall notify the employer of the danger and issue directions in writing to the employer directing him immediately or within such period of time as the safety officer specifies

(i) to take measures for guarding the source of danger, or

(ii) to protect any person from the danger; and

(b) the safety officer may, if he considers that the danger cannot otherwise be guarded or protected against immediately, issue a direction in writing to the employer directing that the place, machine or thing in respect of which the direction is made shall not be used or operated until his directions are complied with, but nothing in this paragraph prevents the doing of anything necessary for the proper compliance with the direction.

103. (1) Any employer, employee or trade union that considers himself or itself aggrieved by any direction issued by a safety officer under this Part may, within fourteen days of the date of the direction, request that a regional safety officer for the region in which the place, machine or thing in respect of which the direction was issued is situated, review the direction.

(2) The regional safety officer may require that an oral request for a review under subsection (1) be made as well in writing.

(3) The regional safety officer shall in a summary way inquire into the circumstances of the direction to be reviewed and the need therefor and may vary, rescind or confirm the direction and thereupon shall in writing notify the employee, employer or trade union concerned of his decision.

(4) A request for a review of a direction under this section shall not operate as a stay of the direction.

(5) Subsection (1) does not apply in respect of a direction of a safety officer that is based on a decision of the safety officer that has been referred to the Board pursuant to subsection 86(5).

a) avertit de ce danger l'employeur et lui donne des instructions écrites lui enjoignant de procéder, immédiatement ou dans le délai que l'agent de sécurité précise,

(i) soit à l'application de mesures propres à parer au danger,

(ii) soit à la protection de quiconque contre ce danger;

b) peut, s'il estime par ailleurs qu'il est impossible dans l'immédiat de parer à ce danger ou d'en protéger quelqu'un, donner à l'employeur des instructions écrites lui interdisant l'utilisation ou l'exploitation du lieu, de la machine ou de l'objet visé par les instructions jusqu'à ce que ses instructions aient été observées; rien dans le présent alinéa n'empêche de faire le nécessaire pour que les instructions soient observées fidèlement.

103. (1) Un employeur, un employé ou un syndicat qui se sent lésé par des instructions données par l'agent de sécurité en vertu de la présente Partie peut demander, dans un délai de quatorze jours à compter de la date des instructions, à un agent régional de sécurité dont relève le lieu, la machine ou l'objet, de réviser les instructions.

(2) L'agent régional de sécurité peut exiger que la demande verbale de révision prévue au paragraphe (1) soit présentée par écrit.

(3) L'agent régional de sécurité mène une enquête sommaire sur les circonstances qui ont donné lieu aux instructions et leur justification et peut les modifier, annuler ou confirmer. Il avise de sa décision par écrit l'employeur, l'employé ou le syndicat visé.

(4) Une demande de révision d'instructions présentée en vertu du présent article ne suspend pas leur application.

(5) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux instructions d'un agent de sécurité fondées sur la décision d'un agent de sécurité qui a été renvoyée au Conseil conformément au paragraphe 86(5).