

Attorney General of the Province of Quebec
Appellant;

and

Ernest Labrecque, Clerk of the Provincial Court, Judge Raymond Beaudet and the Provincial Court *Respondents.*

1980: May 6; 1980: November 12.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF QUEBEC

Labour law — Public service — Casual employees — Applicability of collective agreement — Whether grievance within jurisdiction of arbitrator or claim subject to jurisdiction of courts of law — Contractual relationship between the government and the employee — Civil Service Act, S.Q. 1965, c. 14, as amended, ss. 3, 16, 67, 70 — Regulation concerning positions or offices of a casual nature, O.C. 1714 of Oct. 5, 1966, (1966) 98 G.O. 5451 — Labour Code, R.S.Q. 1964, c. 141, ss. 1(g), 88.

Administrative law — Evocation — Action by a casual functionary for employment benefits — Jurisdiction of Provincial Court, Small Claims Division — Error by Court within the limits of its jurisdiction — Code of Civil Procedure, arts. 953, 980, 997.

Respondent Labrecque worked for the government of Quebec as a casual employee for three months. At the end of his contract he claimed from appellant, the Attorney General, in the Provincial Court, Small Claims Division, the sum of \$168 for four days' vacation, three holidays and one day sick leave. The Provincial Court judge allowed the claim and the Court of Appeal upheld the decision of the Superior Court refusing to authorize issuance of a writ of evocation from the Provincial Court judgment.

Held: The appeal should be dismissed.

The issue: The issue which arises is as to whether the Provincial Court judge had jurisdiction to render judgment. It should first be noted that art. 997 of the *Code of Civil Procedure* contains a private clause which places cases regarding the recovery of small claims outside the Superior Court's power of evocation, and that art. 980 of the Code states that a judgment rendered in such cases is final and without appeal. It follows that while the Provincial Court cannot by an

Le procureur général de la province de Québec *Appelant;*

et

Ernest Labrecque, le greffier de la Cour provinciale, le juge Raymond Beaudet et la Cour provinciale *Intimés.*

1980: 6 mai; 1980: 12 novembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit du travail — Fonction publique — Employés occasionnels — Applicabilité de la convention collective — Grief relevant de la juridiction d'un arbitre ou réclamation relevant des tribunaux judiciaires — Rapport contractuel entre le gouvernement et l'employé — Loi de la fonction publique, 1965 (Qué.), chap. 14 et modifications, art. 3, 16, 67, 70 — Règlement concernant les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel, A.C. 1714 du 5 oct. 1966, (1966) 98 G.O. 5451 — Code du travail, S.R.Q. 1964, chap. 141, art. 1g), 88.

Droit administratif — Évocation — Action d'un fonctionnaire occasionnel pour avantages sociaux — Jurisdiction de la Cour provinciale, division des petites créances — Erreur du tribunal dans le cadre de sa compétence — Code de procédure civile, art. 953, 980, 997.

L'intimé Labrecque a travaillé durant trois mois pour le gouvernement du Québec à titre d'employé occasionnel. A la fin de son contrat, il a réclamé de l'appelant, le Procureur général, devant la Cour provinciale, division des petites créances, la somme de \$168 pour quatre jours de vacances, trois jours fériés et un jour de congé de maladie. Le juge de la Cour provinciale a accepté la réclamation et la Cour d'appel a confirmé la décision de la Cour supérieure refusant d'autoriser la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre du jugement de la Cour provinciale.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

La question: La question qui se pose est de savoir si le juge de la Cour provinciale avait juridiction pour rendre son jugement. Il faut d'abord rappeler que l'art. 997 du *Code de procédure civile* contient une clause privative qui soustrait au pouvoir d'évocation de la Cour supérieure les affaires relatives au recouvrement des petites créances et que l'art. 980 de ce Code porte que le jugement rendu dans ces affaires est final et sans appel. Il s'ensuit que si la Cour provinciale ne peut par une

erroneous interpretation of the law arrogate to itself a jurisdiction which it does not possess, it may, however, err in the exercise of its jurisdiction and, though erroneous, its judgment will then be unassailable, provided that it does not base itself on a deliberate error. The Attorney General raised two main grounds of appeal against Provincial Court jurisdiction.

The second ground: Appellant contended (this was his second ground, but it was examined by the Court first) that if respondent is entitled to the benefits claimed, this can only be pursuant to the collective agreement in effect between the government of Quebec and the Syndicat des fonctionnaires provinciaux, and that this agreement does not apply to casual employees. However, if the agreement is applicable, appellant submitted that respondent's claim constitutes a grievance which can only be decided by an arbitrator, in accordance with the decision of this Court in *General Motors v. Brunet*, [1977] 2 S.C.R. 537. In light of the express provisions of the *Regulation concerning positions or offices of a casual nature and their incumbents*, the answer must be that the collective agreement is in no way applicable to casual employees. It follows from this that respondent's claim cannot constitute a grievance based on that agreement and within the jurisdiction of an arbitrator. However, *General Motors v. Brunet* does not have the scope which the Attorney General suggests. Indeed, it is not enough that an employee cites a collective agreement for his claim to constitute an arbitrable grievance. A disagreement as to the applicability of the collective agreement does not constitute a grievance but a preliminary issue. As respondent's claim cannot constitute a grievance, it can only be heard by the courts of law, if only to dismiss it if it is ill-founded. In the case at bar, it must necessarily be heard by the Provincial Court. However, the Provincial Court erred in relying on the collective agreement as its basis for upholding respondent's claim, and it may even have made a twofold error. Its first error was in deciding that the collective agreement applied to casual employees such as respondent. Its second error was in having held that, if the collective agreement was applicable to casual employees, it had, to the exclusion of an arbitrator, jurisdiction to decide respondent's claim. Nonetheless, these errors do not affect the jurisdiction of the Provincial Court, since it erred within the limits of its jurisdiction. Finally, although respondent presented no evidence of the existence of an individual contract, the existence of such a contract appears clearly to have been admitted, and it cannot be said that there was a total lack of evidence such as to authorize the issuance of a writ of evocation.

interprétation erronée de la loi s'arroger une compétence qu'elle ne possède pas, elle peut cependant errer dans l'exercice de sa compétence et, même erroné, son jugement est alors inattaquable pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une erreur délibérément commise. Le procureur général soulève deux moyens principaux à l'encontre de la juridiction de la Cour provinciale.

Le second moyen: L'appelant prétend (c'est son second moyen mais la Cour l'examinera d'abord) que si l'intimé a droit aux avantages réclamés, ce ne peut être qu'en vertu de la convention collective en vigueur entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux et que cette convention ne s'applique pas aux employés occasionnels. Si toutefois la convention est applicable, la réclamation de l'intimé, selon l'appelant, constituerait un grief qui relève de la seule juridiction d'un arbitre par application de l'arrêt de cette Cour dans *General Motors c. Brunet*, [1977] 2 R.C.S. 537. Face aux dispositions expresses du *Règlement concernant les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel et leurs titulaires*, il faut répondre que la convention collective n'est en aucune façon applicable aux employés occasionnels. Par le fait même, la réclamation de l'intimé n'est pas susceptible de constituer un grief relatif à cette convention et relevant de la compétence d'un arbitre. L'arrêt *General Motors c. Brunet* n'a toutefois pas la portée que veut lui donner le Procureur général. En effet, il ne suffit pas qu'un salarié invoque la clause d'une convention collective pour que sa réclamation constitue un grief arbitrable. Il faut distinguer entre l'applicabilité d'une convention et son application. Une mésentente relative à l'applicabilité d'une convention collective ne constitue pas un grief mais un litige préliminaire. La réclamation de l'intimé ne constituant pas un grief, elle ne peut donc relever que des tribunaux judiciaires serait-ce pour son rejet si elle est mal fondée. En l'espèce, elle relève nécessairement de la juridiction de la Cour provinciale. La Cour provinciale a cependant erré en se fondant sur la convention collective pour maintenir la réclamation de l'intimé et elle a peut-être même erré doublement. La première erreur, c'est d'avoir jugé la convention collective applicable aux employés occasionnels comme l'intimé. La seconde erreur, c'est d'avoir décidé que, si la convention collective était applicable aux employés occasionnels, la Cour provinciale avait, à l'exclusion d'un arbitre, juridiction pour décider de la réclamation de l'intimé. Ces erreurs n'affectent pas cependant la juridiction de la Cour provinciale puisque elle a erré dans les cadres de sa juridiction. Enfin, même si l'intimé n'a pas fait la preuve de l'existence d'un contrat individuel, l'existence d'un tel contrat paraît clairement avoir été admis et on ne peut pas dire qu'il y a absence totale de preuve, absence qui autoriserait la délivrance d'un bref d'évocation.

The first ground: The Attorney General further argued that there was no contract between the provincial government and its civil servants, rather a legal relationship arising out of law, and that therefore respondent's claim is not a small claim within the meaning of art. 953 of the *Code of Civil Procedure*, as it does not have a contract for its cause. It must be presumed that the Regulation concerning casual employees was observed. Respondent therefore had a casual employment, to which he was appointed by a document from the head of the Department retaining his services. In a private business, this would have been a contract of service. The legal relationship is not changed by the fact that one of the parties to this relationship is the State and the other is a civil servant. The theory put forward by appellant in this connection could only be justified by the royal prerogative, and modern law has been hostile to the extension of the prerogative. It must accordingly be concluded that respondent was a contract employee and that he correctly followed the procedure specified for the recovery of small claims.

South East Asia Bricks Sdn. Bhd. v. Non Metallic Mineral Products Manufacturing Employees Union, [1980] 3 W.L.R. 318; *Procureur général du Québec v. Tribunal du Travail et Syndicat des Fonctionnaires provinciaux*, [1975] C.A. 8; *General Motors v. Brunet*, [1977] 2 S.C.R. 537, considered; *Maluorni v. Ville Mont-Royal*, [1969] Q.B. 922; *Re Grottoli v. Lock & Sons Ltd.* (1963), 39 D.L.R. 128; *Cahoon v. Conseil de la corporation des ingénieurs*, [1972] R.P. 209; *Docteur Lefebvre v. Docteur Ledoux*, [1973] C.A. 645; *Amyot v. Léonard*, [1974] C.A. 302; *Bey v. Laliberté*, [1976] C.A. 142; *University of Saskatchewan v. S.C.F.P.*, [1978] 2 S.C.R. 834; *Verreault & Fils v. Attorney General of Quebec*, [1977] 1 S.C.R. 41; *Shenton v. Smith*, [1895] A.C. 229; *Dunn v. The Queen*, [1896] 1 Q.B. 116; *Gould v. Stuart*, [1896] A.C. 577; *Balderson v. The Queen* (1898), 28 S.C.R. 261; *R. v. Fisher*, [1903] A.C. 158; *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657; *R. Venkata Rao v. Secretary of State for India*, [1937] A.C. 248; *Genois v. The King*, [1937] Ex. C.R. 176; *Lucas v. Lucas and Commissioner for India*, [1943] 2 All E.R. 110; *Rodwell v. Thomas*, [1944] L.R. 1 K.B. 596; *Samson v. R.*, [1957] S.C.R. 832; *Riordan v. War Office*, [1959] 1 W.L.R. 1046; *Vautrin v. Ministre des Finances*, [1969] C.S. 390; *Chelliah Kodeeswaran v. Attorney General of Ceylon*, [1970] A.C. 1111; *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec v. Bérubé*, [1971] C.S. 249; *Procureur général de la province de Québec v. Tribunal du travail*, [1978] C.A. 103; *Zamulinski v. The Queen* (1957), 10 D.L.R. (2d) 685; *Peck v. The Queen*, [1964] Ex. C.R. 966; *Reilly v. The King*, [1932] Ex. C.R. 14;

Le premier moyen: Le procureur général prétend aussi qu'il n'y a pas de contrat entre le gouvernement provincial et ses fonctionnaires, mais un rapport juridique qui naît de la loi et que, par conséquent, la réclamation de l'intimé n'est pas une petite créance au sens de l'art. 953 du *Code de procédure civile* car elle n'a pas pour cause un contrat. Il faut présumer que le règlement concernant les employés occasionnels a été observé. L'intimé avait donc un emploi d'un caractère occasionnel auquel il a été nommé par un écrit du chef du ministère retenant ses services. Dans l'entreprise privée, il s'agirait là d'un contrat de loage de services. Le rapport juridique ne change pas, parce que l'une des parties à ce rapport est l'État et l'autre partie est un fonctionnaire. La théorie que soutient l'appelant à cet égard ne pourrait se justifier que par la prérogative royale, à l'extension de laquelle le droit moderne se montre hostile. On doit donc conclure que l'intimé était un contractuel et qu'il a eu raison de suivre la procédure prescrite pour le recouvrement des petites créances.

Jurisprudence: *South East Asia Bricks Sdn. Bhd. v. Non Metallic Mineral Products Manufacturing Employees Union*, [1980] 3 W.L.R. 318; *Procureur général du Québec v. Tribunal du Travail et Syndicat des Fonctionnaires provinciaux*, [1975] C.A. 8; *General Motors v. Brunet*, [1977] 2 R.C.S. 537 (arrêt considéré); *Maluorni v. Ville Mont-Royal*, [1969] B.R. 922; *Re Grottoli v. Lock & Sons Ltd.* (1963), 39 D.L.R. 128; *Cahoon v. Conseil de la corporation des ingénieurs*, [1972] R.P. 209; *Docteur Lefebvre v. Docteur Ledoux*, [1973] C.A. 645; *Amyot v. Léonard*, [1974] C.A. 302; *Bey v. Laliberté*, [1976] C.A. 142; *Université de la Saskatchewan v. S.C.F.P.*, [1978] 2 R.C.S. 834; *Verreault & Fils v. Le Procureur général de la province de Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41; *Shenton v. Smith*, [1895] A.C. 229; *Dunn v. The Queen*, [1896] 1 Q.B. 116; *Gould v. Stuart*, [1896] A.C. 577; *Balderson v. La Reine* (1898), 28 R.C.S. 261; *R. v. Fisher*, [1903] A.C. 158; *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657; *R. Venkata Rao v. Secretary of State for India*, [1937] A.C. 248; *Genois v. La Roi*, [1937] R.C. de l'É. 176; *Lucas v. Lucas and Commissioner for India*, [1943] 2 All E.R. 110; *Rodwell v. Thomas*, [1944] L.R. 1 K.B. 596; *Samson v. R.*, [1957] R.C.S. 832; *Riordan v. War Office*, [1959] 1 W.L.R. 1046; *Vautrin v. Ministre des Finances*, [1969] C.S. 390; *Chelliah Kodeeswaran v. Attorney General of Ceylon*, [1970] A.C. 1111; *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec v. Bérubé*, [1971] C.S. 249; *Procureur général de la province de Québec v. Tribunal du travail*, [1978] C.A. 103; *Zamulinski v. The Queen* (1957), 10 D.L.R. (2d) 685; *Peck v. La Reine*, [1964]

Terrell v. Secretary of State for the Colonies, [1953] 2 Q.B. 482; *A.G. of New South Wales v. Perpetual Trustees C. Ltd.*, [1955] A.C. 457; *Inland Revenue Commissioners v. Hambrook*, [1956] 2 Q.B. 641, referred to.

APPEAL from a judgement of the Court of Appeal of Quebec¹, affirming a judgment of the Superior Court which refused to issue a writ of evocation from a judgment of the Provincial Court. Appeal dismissed.

Jacques Clément, Q.C., for the appellant.

André Joli-Coeur and Claude Verge, for the respondent Labrecque.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

I—Proceedings, facts and issue

With leave of this Court, the appeal is from a decision of the Court of Appeal of the Province of Quebec, affirming a judgment of the Superior Court which refused to issue a writ of evocation sought by the Attorney General from a judgment of the Provincial Court. This judgment, handed down by Raymond Beaudet J. in accordance with the procedure contained in Book Eight of the *Code of Civil Procedure* for the recovery of small claims, condemns the Attorney General to pay respondent Ernest Labrecque the sum of \$168 with interest from the date of summons and costs, set at \$10.

The facts are set forth as follows in the factum of the Attorney General, to which respondent's factum refers:

[TRANSLATION] Respondent Mr. Ernest Labrecque worked with the Department of Revenue of the Government of Quebec from March 21 to June 19, 1974. During that period he had the status of a casual employee.

After his departure, on or about February 27, 1975, respondent caused to be served on the Attorney General, by the Clerk of the Provincial Court for the District of Quebec City, Access to Justice Division, a motion under

¹ [1977] C.A. 542.

R.C. de l'É. 966; *Reilly c. Le Roi*, [1932] R.C. de l'É. 14; *Terrell v. Secretary of State for the Colonies*, [1953] 2 Q.B. 482; *A.G. of New South Wales v. Perpetual Trustees C. Ltd.*, [1955] A.C. 457; *Inland Revenue Commissioners v. Hambrook*, [1956] 2 Q.B. 641.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ qui confirme un jugement de la Cour supérieure refusant la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre d'un jugement de la Cour provinciale. Pourvoi rejeté.

Jacques Clément, c.r., pour l'appelant.

André Joli-Cœur et Claude Verge, pour l'intimé Labrecque.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

I—Les procédures, les faits, la question

Avec l'autorisation de cette Cour, le pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de la province de Québec qui confirme un jugement de la Cour supérieure refusant la délivrance d'un bref d'évocation demandé par le Procureur général à l'encontre d'un jugement de la Cour provinciale. Ce jugement, rendu par le juge Raymond Beaudet conformément à la procédure prescrite par le Livre Huitième du *Code de procédure civile* pour le recouvrement des petites créances, condamne le Procureur général à payer à l'intimé Ernest Labrecque la somme de \$168 avec intérêts depuis l'assignation et les dépens fixés au montant de \$10.

Les faits sont exposés comme suit dans le mémoire du Procureur général, auquel se réfère le mémoire de l'intimé:

L'intimé, M. Ernest Labrecque, a travaillé pour le Gouvernement du Québec, au Ministère du revenu, du 21 mars au 19 juin 1974. Il avait durant cette période le statut d'employé occasionnel.

Après son départ, soit vers le 27 février 1975, l'intimé fit signifier au Procureur général, par le greffier de la Cour provinciale du district de Québec, division Loi d'accès à la justice, une requête en vertu du livre 8 du

¹ [1977] C.A. 542.

Book Eight of the *Code of Civil Procedure* of Quebec. This action set forth the following claim:

[Here, I am quoting from respondent Labrecque's motion.]

[TRANSLATION] Plaintiff is asking respondent to make payment of the sum of \$168.00 and costs within ten (10) days of service of this motion. The costs are \$10.00.

The said sum is owed for the following reasons:

- amount owed for four days' vacation at \$20.00/day;
- three holidays at \$20.00/day;
- one day sick leave;
- plus legal interest from March 1974.

Period of plaintiff's employment (from March 21 to June 19, 1974).

Contract of casual employment with the Department of Revenue, 200 Dorchester South, Quebec City.

The Attorney General's factum goes on:

[TRANSLATION] The motion was referred back to the Clerk's Office after a representative of the Government of Quebec had ticked off two of the five boxes indicating, on a printed form attached to the motion, the five options open to a person sued under this procedure.

The following printed formula is found alongside one of the two boxes ticked off by the representative of the Government of Quebec: "I wish to contest the motion on its merits in court". Underneath this printed sentence the following words were added by hand: "Three holidays, one sick leave".

The second ticked box read: "I wish to ask for dismissal of the action": the printed words "before another court" were struck out and, in the place provided for the purpose, the government's representative set forth the reasons for his request for dismissal as follows: "Four days' vacation inadmissible under Book Eight, C.C.P."

The motion was accompanied by an explanatory letter signed by the Director of the Central Claims Service.

The record of the Provincial Court does not disclose the nature of the representations made at the hearing. However, from what the Provincial Court judge wrote in his judgment, it appears that the parties made the following admission:

"It was admitted by the parties that plaintiff is entitled to the amount if he is subject to application of the aforementioned collective agreement".

The Provincial Court judge also discussed a problem of jurisdiction raised by the parties:

Code de procédure civile du Québec. Cette requête fait état de la réclamation suivante:

(Ici, je cite le texte même de la requête de l'intimé Labrecque.)

Le (la) requérant(e) demande à l'intimé(e) d'effectuer le paiement de la somme de \$168.00 et des frais dans les dix (10) jours de la signification de cette requête. Les frais sont de \$10.00.

Ladite somme est due pour les motifs suivants:

- Montant dû pour 4 jour de vacances à \$20.00/jr.
- 3 jrs fériés à \$20.00/jr.
- 1 jour congé de maladie
- plus les intérêts légaux à partir de mars 1974.

Période de l'emploi du requérant (du 21 mars au 19 juin 1974)

Contrat d'emploi à titre occasionnel au Ministère du Revenu, 200 Dorchester sud à Québec.

Le mémoire du Procureur général continue:

La requête fut retournée au greffe après qu'un représentant du Gouvernement du Québec eût coché deux des cinq cases indiquant sur une formule imprimée annexée à la requête les cinq possibilités qui s'offrent à une personne poursuivie en vertu de cette procédure.

A côté de l'une des deux cases cochées par le représentant du Gouvernement du Québec, se trouvait la formule imprimée suivante: «Je désire venir en Cour contester le bien-fondé de la requête». En dessous de cette phrase imprimée, les mots suivants furent ajoutés à la main: «trois jours fériés, 1 congé de maladie».

La seconde case cochée indiquait: «Je désire demander le renvoi de la cause»; les mots imprimés «devant un autre tribunal» étaient rayés et, à l'endroit réservé à cet effet, le représentant du Gouvernement formulait ainsi les raisons de sa demande de renvoi: «quatre jours de vacances Irrecevable (sic) en vertu du livre VIII, C.P.».

La requête était accompagnée d'une lettre explicative signée par le Directeur du Service Central des réclamations.

Le dossier de la Cour provinciale ne révèle pas la nature des représentations qui furent faites à l'audience. Toutefois, suivant ce qu'en écrit le juge de la Cour provinciale dans son jugement, les parties auraient fait l'admission suivante:

«Il a été admis par les parties que le requérant a droit au montant réclamé s'il est sujet à l'application de la convention collective ci-dessus décrite».

Le juge de la Cour provinciale fait également état d'un problème de juridiction soulevé par les parties:

“At the start of the hearing, mention was made of the question of the jurisdiction of the court, sitting for the recovery of small claims, pursuant to Book Eight of the *Code of Civil Procedure*”.

Beaudet J. dismissed the exception declining his jurisdiction and then rendered the judgment discussed above.

Did he have jurisdiction to render such a judgment?—That is the question.

In arriving at an answer it is important to note that art. 997 of the *Code of Civil Procedure* contains a privative clause which places cases regarding the recovery of small claims outside the Superior Court's power of evocation. Article 980 of the Code further states that a judgment rendered in such cases is final and without appeal. It follows that while the Provincial Court cannot by an erroneous interpretation of the law arrogate to itself a jurisdiction which it does not possess, it may however err in the exercise of its jurisdiction and, though erroneous, its judgment will then be unassailable, provided that it does not base itself on a deliberate error which would be equivalent to a fraud on the law: *South East Asia Bricks Sdn. Bhd. v. Non Metallic Mineral Products Manufacturing Employees Union*² (at p. 323).

II—Preliminary difficulty: Did the Attorney General acquiesce in jurisdiction?

Bernier J.A., who was alone in expressing this opinion, concluded that the Attorney General had acquiesced in the jurisdiction of the Provincial Court as to that part of the claim relating to the three holidays and the day of sick leave, but repudiated jurisdiction as to the four days of vacation leave. In his view, the Attorney General could not split his position in this manner, and should have declined jurisdiction on the whole proceeding *in limine litis*. With respect, I cannot concur with this view. It is true that the summary form of the written pleadings for the recovery of small claims leaves the way open to ambiguity, especially when the parties strike out portions of the form instead of simply responding as required. However, I prefer to rely on the assessment made by the Provincial Court judge who, while noting the

² [1980] 3 W.L.R. 318 (P.C.).

«Au début de l'audience, l'on a soulevé le problème de la juridiction du tribunal, siégeant au recouvrement des petites créances, sous l'autorité du livre huitième du Code de procédure civile».

Le juge Beaudet rejette l'exception déclinant sa juridiction et rend ensuite jugement comme il est dit plus haut.

Avait-il juridiction pour rendre ce jugement? C'est la question.

Il importe pour la trancher de rappeler que l'art. 997 du *Code de procédure civile* contient une clause privative qui soustrait au pouvoir d'évocation de la Cour supérieure les affaires relatives au recouvrement des petites créances. L'article 980 de ce code porte au surplus que le jugement rendu dans ces affaires est final et sans appel. Il s'ensuit que si la Cour provinciale ne peut par une interprétation erronée de la loi s'arroger une compétence qu'elle ne possède pas, elle peut cependant errer dans l'exercice de sa compétence et, même erroné, son jugement est alors inattaquable pourvu cependant qu'il ne s'agisse pas d'une erreur délibérément commise, ce qui équivaldrait à une fraude à la loi: *South East Asia Bricks Sdn. Bhd. v. Non Metallic Mineral Products Manufacturing Employees Union*² (à la p. 323).

II—Difficulté préliminaire: le Procureur général a-t-il acquiescé à la juridiction?

Le juge Bernier de la Cour d'appel, qui est seul à exprimer cet avis, opine que le Procureur général a acquiescé à la juridiction de la Cour provinciale quant à cette partie de la réclamation qui est relative aux trois jours fériés et au congé de maladie mais nié la juridiction quant aux quatre jours de vacances. Selon lui, le Procureur général ne pouvait ainsi scinder sa position et il devait décliner juridiction pour le tout *in limine litis*. Avec égard, je ne puis partager cet avis. Il est vrai que la forme sommaire des procédures écrites pour le recouvrement des petites créances prête à ambiguïté surtout lorsque les parties ratent les formulaires au lieu d'y répondre simplement comme prévu. Mais je préfère m'en remettre à l'appréciation du juge de la Cour provinciale qui, tout en notant l'ambiguïté, traite l'exception déclinant sa

² [1980] 3 W.L.R. 318 (P.C.).

ambiguïté, traité l'exception déclinant juridiction as a general exception made "at the start of the hearing".

III—Judgments of the Provincial Court and the Superior Court and of the Court of Appeal

The primary legal basis on which the Provincial Court relied in allowing respondent's action was the 1972-1975 collective agreement between the Government of Quebec and the Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec [Quebec provincial civil servants' union].

Referring, *inter alia*, to a decision of the Court of Appeal that will be discussed below and from which it cited lengthy extracts, *Le Procureur général de la Province de Québec v. Tribunal du Travail et Syndicat des Fonctionnaires provinciaux du Québec Inc.*³, the Provincial Court held that casual employees like respondent form part of the bargaining unit described in the collective agreement and are subject to its application. In view of the admission of the parties, he therefore allowed respondent's motion.

The Provincial Court also referred to the individual contract by which respondent became a casual employee of the government of Quebec, and to which the collective agreement was the complement: based on this twofold contractual foundation, respondent's claim should be decided in accordance with the procedure set forth in art. 953 of the *Code of Civil Procedure* for the recovery of small claims, since in the Court's opinion it was a claim having as its cause "a contract, quasi-contract, offence or quasi-offence", as provided in that disposition.

Jacques J. of the Superior Court concurred in substance with the Provincial Court.

His judgment was prior to *General Motors v. Brunet*⁴, but counsel nonetheless argued before him the principle that was approved in that case, namely that respondent's claim, based exclusively on the collective agreement, constituted a grievance which ought to be decided by an arbitrator.

³ [1975] C.A. 8.

⁴ [1977] 2 S.C.R. 537.

juridiction comme une exception globale, faite «au début de l'audience».

III—Jugements de la Cour provinciale et de la Cour supérieure et arrêt de la Cour d'appel

Le fondement juridique principal sur lequel la Cour provinciale s'appuie pour accueillir la requête de l'intimé est la convention collective de travail 1972-1975 entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec.

Invoquant entre autres un arrêt de la Cour d'appel dont il sera question ci-après et dont elle cite de larges extraits, *Le Procureur général de la Province de Québec c. Tribunal du Travail et Syndicat des Fonctionnaires provinciaux du Québec Inc.*³, la Cour provinciale décide que les employés occasionnels comme l'intimé font partie de l'unité de négociation décrite dans la convention collective et sont sujets à l'application de celle-ci. Il accueille donc la requête de l'intimé, vu l'admission des parties.

La Cour provinciale réfère également au contrat individuel par lequel l'intimé est devenu un employé occasionnel du gouvernement du Québec et dont la convention collective serait le complément: fondée sur cette double base contractuelle, la réclamation de l'intimé devrait être jugée selon la procédure prescrite par l'art. 953 du *Code de procédure civile* pour le recouvrement des petites créances, puisqu'il s'agirait d'une réclamation ayant pour cause «un contrat, un quasi-contrat, un délit ou un quasi-délit», comme le prévoit cette disposition.

Le juge Jacques de la Cour supérieure est d'accord en substance avec la Cour provinciale.

Son jugement est antérieur à l'arrêt *General Motors c. Brunet*⁴ mais on a quand même invoqué devant lui le principe que cet arrêt allait sanctionner savoir que la réclamation de l'intimé, fondée exclusivement sur la convention collective, constituait un grief relevant de la juridiction d'un arbi-

³ [1975] C.A. 8.

⁴ [1977] 2 R.C.S. 537.

The Superior Court replied to this argument by reference to *Maluorni v. Ville Mont-Royal*⁵, which held that compulsory arbitration does not extend to former employees. Respondent was no longer the employee of the government at the time he brought his motion to recover the small claim. Jacques J. concluded that the jurisdiction of the civil courts over respondent's claim was not excluded by the fact that the latter could have presented it as a grievance before leaving his employment.

The Court of Appeal, whose decision was subsequent to *General Motors v. Brunet (supra)*, made no ruling on the contractual nature of respondent's claim; it held that the choice of the procedure prescribed for recovering small claims does not affect the jurisdiction of the Provincial Court.

Mayrand J.A., with whom Tremblay C.J.A. concurred, affirmed the reasons of the Superior Court which held that respondent's claim would ordinarily constitute a grievance, but like the Superior Court he felt he was bound by *Maluorni (supra)*.

Bernier J.A., with whom Tremblay C.J.A. also concurred, came to the same conclusions as Mayrand J.A. but for slightly different reasons: he did not subscribe to the view of Mayrand J.A. that respondent's claim would ordinarily constitute a grievance subject to arbitration; in his view the matter turned solely on interpretation of the relevant legislation and was for the courts of law to decide.

IV—Grounds raised by the Attorney General

The Attorney General raised two main grounds against Provincial Court jurisdiction.

1. There was no contract between the provincial government and its civil servants, rather a legal relationship arising out of law. Based on this legal relationship, respondent's claim is not a small claim within the meaning of art. 953 of the *Code of Civil Procedure*, as it does not have for its cause, as para. (b) of that provision requires, "a

⁵ [1969] Q.B. 922.

tre. A cet argument, la Cour supérieure répond en s'appuyant sur l'arrêt *Maluorni c. Ville Mont-Royal*⁵, selon lequel l'arbitrage obligatoire ne s'étend pas aux ex-employés. Or l'intimé n'était plus à l'emploi du gouvernement au moment où il a présenté sa requête en recouvrement de petite créance. Le juge Jacques en conclut que la juridiction des tribunaux civils sur la réclamation de l'intimé n'est pas exclue du fait que ce dernier aurait pu la faire valoir comme grief avant de quitter son emploi.

La Cour d'appel, dont l'arrêt est subséquent à *General Motors c. Brunet (précité)*, ne se prononce pas sur le caractère contractuel de la réclamation de l'intimé; elle décide que le choix de la procédure prescrite pour le recouvrement des petites créances n'affecte pas la juridiction de la Cour provinciale.

Le juge Mayrand, avec qui le Juge en chef Tremblay est d'accord, confirme les motifs de la Cour supérieure selon lesquels la réclamation de l'intimé devrait normalement constituer un grief mais, comme la Cour supérieure, il se sent lié par l'arrêt *Maluorni (précité)*.

Le juge Bernier, avec qui le Juge en chef Tremblay est également d'accord, arrive aux mêmes conclusions que le juge Mayrand mais pour des motifs partiellement différents: il ne souscrit pas à l'opinion du juge Mayrand selon laquelle la réclamation de l'intimé devrait normalement constituer un grief relevant de l'arbitrage; la question d'après lui dépendrait uniquement de l'interprétation de la législation pertinente et relèverait de la compétence des tribunaux judiciaires.

IV—Moyens soulevés par le Procureur général

Le Procureur général soulève deux moyens principaux à l'encontre de la juridiction de la Cour provinciale.

1. Il n'y a pas de contrat entre le gouvernement provincial et ses fonctionnaires mais un rapport juridique qui naît de la loi. Fondée sur ce rapport juridique, la réclamation de l'intimé n'est pas une petite créance au sens de l'art. 953 du *Code de procédure civile* car elle n'a pas pour cause, comme le prescrit l'al. b) de cette disposition, «un

⁵ [1969] B.R. 922.

contract, quasi-contract, offence or quasi-offence". The procedure followed is tainted with absolute nullity and deprives the Provincial Court of any jurisdiction.

In the submission of the Attorney General, this is his fundamental ground. If the Court accepts his argument on this point there is no need to rule on his second ground.

2. If respondent is entitled to the benefits claimed, this can only be pursuant to the collective agreement on which the Provincial Court based its finding of entitlement. This agreement is not applicable to casual employees. However, if the agreement is applicable to them, respondent's claim constitutes a grievance which must be decided by an arbitrator outside the courts of law, since the agreement is the only basis of this claim: *General Motors v. Brunet (supra)*.

In this Court, the Attorney General stressed the alternative nature of this second ground, on which he appears to have placed more emphasis in the lower courts. However, he asked this Court to disapprove *Maluorni (supra)* if we conclude that respondent's claim should ordinarily constitute a grievance.

Indeed, as I understand it, the second ground is not merely alternative: it is also conditional. Only if this Court concludes that the collective agreement is applicable to casual employees and that respondent's claim constitutes a grievance is the Attorney General disputing the jurisdiction of the Provincial Court. He no longer disputes it if this condition is not fulfilled, subject to his first ground.

Counsel for the respondent are in partial agreement with the Attorney General on the second ground. Like him, and despite the contrary view taken by the Superior Court and the Court of Appeal, they maintain that the collective agreement is not applicable to respondent, whose claim accordingly cannot constitute a grievance. Only if the Court dismisses this argument do they cite *Maluorni (supra)* and ask us to approve it and apply it.

contrat, un quasi-contrat, un délit ou un quasi-délit». La procédure suivie est entachée de nullité absolue et prive la Cour provinciale de toute juridiction.

Selon le Procureur général, c'est là son moyen fondamental. Si nous lui donnons raison sur ce point, nous n'avons pas à statuer sur le second.

2. Si l'intimé a droit aux avantages réclamés, ce ne peut être qu'en vertu de la convention collective sur laquelle la Cour provinciale s'appuie pour les maintenir. Or cette convention est inapplicable aux employés occasionnels. Si toutefois la convention leur est applicable, la réclamation de l'intimé constitue un grief qui relève de la juridiction d'un arbitre à l'exclusion de celle des tribunaux judiciaires puisque la convention est le seul fondement de cette réclamation: *General Motors c. Brunet (précité)*.

Devant cette Cour, le Procureur général a souligné le caractère subsidiaire du second moyen sur lequel il semble avoir insisté davantage devant les instances inférieures. Mais il nous demande de désapprouver l'arrêt *Maluorni (précité)* si nous en arrivons à la conclusion que la réclamation de l'intimé devrait normalement constituer un grief.

Le second moyen d'ailleurs n'est pas seulement subsidiaire. Comme je le comprends, il est aussi conditionnel. C'est au cas où nous concluons que la convention collective est applicable aux employés occasionnels et que la réclamation de l'intimé constitue un grief que le Procureur général conteste la juridiction de la Cour provinciale. Il cesse de la contester si cette condition ne se réalise pas, sous réserve de son premier moyen.

Les procureurs de l'intimé sont partiellement d'accord avec le Procureur général relativement au second moyen. Comme lui et nonobstant l'opinion contraire de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, ils soutiennent que la convention collective est inapplicable à l'intimé dont la réclamation ne saurait par conséquent constituer un grief. Ce n'est qu'au cas où nous rejeterions cette prétention qu'ils invoquent l'arrêt *Maluorni (précité)* et nous demandent de l'approuver et de l'appliquer.

I should say at once that in my view the first ground must be dismissed.

The second must therefore be considered.

Strictly speaking one might dispense with doing so, since both parties appear to admit that respondent's claim does not constitute a grievance. Nonetheless it is preferable to deal with it, as this ground raises questions of law on which rulings were given in the lower courts and some of which may affect the application of *General Motors v. Brunet* (*supra*).

I will begin with the second ground.

V—Second ground

Employees of the government of Quebec are covered by the *Civil Service Act*, 1965 (Que.), c. 14, now c. F-3 of the Revised Statutes of Quebec, 1977, ss. 69 and 70 of which set forth a special system of collective bargaining:

69. The *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec* is recognized as the representative of all employees in the civil service who are employees within the meaning of the Labour Code as amended, except:

- (a) teachers;
- (b) employees who are members of each of the professions contemplated in chapters 247 to 249, 253 to 255 and 257 and 266 of the Revised Statutes, 1964, and persons admitted to the study of such professions;
- (c) employees who are university graduates, economists, geographers, geologists, biologists, town-planners, auditors, psychologists, social workers, guidance counsellors and other professionals;
- (d) employees who are peace officers, prison guards, game-wardens, transportation or autoroute inspectors and other persons performing duties of a peace officer.

70. Section 69 shall have the same effect as a certification by an investigation commissioner under the Labour Code for two separate groups comprising:

- (a) functionaries who are employees;
- (b) workmen who are employees.

The Labour Court established by the Labour Code shall decide all conflicts respecting the effective exclusion or inclusion of an employee or class of employees in either of such groups, and shall have the power to cancel the certification and grant another upon the conditions prescribed by the Labour Code. (With the amendments made by S.Q. 1969, c. 48, s. 41.)

Je dirai tout de suite qu'à mon avis le premier moyen doit être rejeté.

Il faudra donc traiter du second.

A la rigueur on pourrait peut-être se dispenser de le faire puisque les deux parties paraissent admettre que la réclamation de l'intimé ne constitue pas un grief. Il est néanmoins préférable d'en traiter car ce moyen soulève des questions de droit sur lesquelles les cours inférieures se sont prononcées et dont certaines peuvent affecter la portée de l'arrêt *General Motors c. Brunet* (précité).

C'est par le second moyen que je commencerai.

V—Le second moyen

Les employés du gouvernement du Québec sont régis par la *Loi de la fonction publique* 1965 (Qué.) chap. 14, maintenant le chap. F-3 des Lois refondues du Québec 1977 dont les art. 69 et 70 prescrivent un régime syndical particulier:

69. Le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec est reconnu comme représentant de tous les employés de la fonction publique qui sont des salariés au sens du Code du travail tel qu'amendé sauf:

- a) les salariés enseignants;
- b) les salariés membres de chacune des professions visées aux chapitres 247 à 249, 253 à 255 et 257 à 266 des Statuts refondus, 1964, ainsi que les personnes admises à l'étude de ces professions;
- c) les salariés gradués d'université, économistes, géographes, géologues, biologistes, urbanistes, comptables vérificateurs, psychologues, travailleurs sociaux, orienteurs et autres professionnels;
- d) les salariés agents de la paix, gardiens de prisons, gardes-chasse, inspecteurs des transports ou des autoroutes et autres préposés à des fonctions d'agents de la paix.

70. L'article 69 a le même effet qu'une accréditation accordée par un commissaire-enquêteur en vertu du Code du travail pour deux groupes distincts comprenant:

- a) les fonctionnaires qui sont des salariés;
- b) les ouvriers qui sont des salariés.

Le tribunal du travail institué par le Code du travail doit statuer sur tout conflit relatif à l'exclusion ou à l'inclusion effective de tout employé ou de toute catégorie d'employés dans chacun de ces groupes et elle (*sic*) a le pouvoir de révoquer l'accréditation et d'en accorder une nouvelle aux conditions prévues par le Code du travail. (Avec les modifications faites par L.Q. 1969, chap. 48, art. 41.)

It will be seen that this is an actual legislative certification of a specific union, the Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, specifically recognized by law as the representative of all civil servants who are employees within the meaning of the *Labour Code*, R.S.Q. 1964, c. 141, now c. C-27 of the Revised Statutes of Quebec, 1977, apart from certain exceptions. Having been thus certified, the union can conclude with the government, on behalf only of the employees whom it represents, a collective agreement like that in question in the case at bar.

However, s. 3 of the *Civil Service Act* allows the Civil Service Commission to make casual employees of the government subject to special provisions:

3. Whenever the Commission decides that it is neither practicable nor in the public interest to apply this act to one or more positions or offices of a casual nature in the civil service, it may, with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, withdraw them from the partial or total application of this act and determine, by regulation, the manner in which such positions or offices and the incumbents thereof shall be governed.

Within thirty days after the opening of each session, the Commission shall make an annual report to the Legislative Assembly indicating the positions or offices excluded, under this section, from the partial or total application of this act, the reasons therefor and the regulations prescribed and approved respecting such positions or offices.

Additionally, s. 16 empowers the Commission to make regulations for its internal administration and for the carrying out of the Act, with the approval of the Lieutenant-Governor in Council.

By means of an Order in Council, the Civil Service Commission in fact exercised the powers conferred on it by ss. 3 and 16, removing casual employees from total application of the *Civil Service Act* and determining by regulation the manner in which such employment would be governed. The Order in Council and Regulation read as follows:

Il s'agit, on s'en rend compte, d'une véritable accréditation législative d'un syndicat déterminé, le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, nommément reconnu par la loi comme le représentant de tous les employés de la fonction publique qui sont des salariés au sens du *Code du travail*, S.R.Q. 1964, chap. 141, maintenant chap. C-27 des Lois refondues du Québec, 1977, sauf certaines exceptions. Ainsi accrédité, le syndicat peut conclure avec le gouvernement et au nom des seuls salariés qu'il représente une convention collective comme celle dont il est question en l'espèce.

Toutefois, l'art. 3 de la *Loi de la fonction publique* permet à la Commission de la fonction publique de soumettre les employés occasionnels du gouvernement à un régime spécial:

3. Lorsque la Commission décide qu'il n'est ni praticable ni dans l'intérêt public d'appliquer la présente loi à un ou plusieurs emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel dans la fonction publique ou à un ou plusieurs emplois auprès d'un agent ou délégué général de la province, elle peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, les soustraire à l'application partielle ou totale de cette loi et déterminer, par règlement, la manière dont seront régis ces emplois ou fonctions et leurs titulaires.

Dans les trente jours de l'ouverture de chaque session, la Commission adresse à l'Assemblée nationale un rapport annuel indiquant les emplois ou fonctions exclus, sous l'autorité du présent article, de l'application partielle ou totale de cette loi, les raisons à cet effet, ainsi que les règlements prescrits et approuvés relativement à ces emplois ou fonctions.

Au surplus, l'art. 16 habilite la Commission à faire des règlements pour sa régie interne et pour l'exécution de la loi, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil.

Avec la sanction d'un arrêté en conseil, la Commission de la fonction publique s'est effectivement prévalu des pouvoirs que lui confèrent les art. 3 et 16 pour soustraire les employés occasionnels à l'application totale de la *Loi de la fonction publique* et déterminer par règlement la manière dont sont régis ces emplois. Voici comment se lisent l'arrêté en conseil et le règlement en question:

Order in Council
Executive Council Chamber
Number 1714

Quebec, October 5, 1966

Present: The Lieutenant-Governor in Council.

CONCERNING the "Regulation concerning positions or offices of a casual nature and their incumbents".

IT IS ORDERED, upon the recommendation of the Prime Minister:

THAT, in conformity to sections 3 and 16 of the Civil Service Act, the "Regulation concerning positions or offices of a casual nature and their incumbents", such as decreed by the Civil Service Commission at its assembly of September 29, 1966, and of which a copy is annexed to the present Order in Council, be approved:

THAT the present regulation take effect from and after August 6, 1965.

True copy.

JACQUES PRÉMONT,
Clerk of the Executive
Council.

COMMISSION QUÉBEC CIVIL SERVICE

REGULATION CONCERNING POSITIONS OR OFFICES OF A CASUAL NATURE AND THEIR INCUMBENTS

WHEREAS in pursuance to the terms of the provisions of section 3 of the Civil Service Act, the Québec Civil Service Commission can, if it considers that it is not practical nor in the public interest to apply the aforesaid Act to one or several positions or offices of a casual nature in the Civil Service, withdraw them, with the approbation of the Lieutenant-Governor in Council, by (*sic*) the total or partial application of this Act and determine by regulation the manner in which these positions or offices and their incumbents will be governed;

WHEREAS the Commission, after having studied the problem which the application of the aforesaid Act raises in regard to these positions or offices and their incumbents, comes to the conclusion that it is expedient to withdraw from the total application of this Act and consider that they must be governed by a particular rule the conditions of which form the subject of the regulation hereafter decreed.

CONSEQUENTLY, the Québec Civil Service Commission, under the authority of sections 3 and 16 of the Civil Service Act, withdraw from the total application of

Arrêté en conseil
Chambre du Conseil Exécutif
Numéro 1714

Québec, le 5 octobre 1966

Présent: Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT le «Règlement concernant les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel et leurs titulaires»

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du Premier ministre:

QUE, conformément aux articles 3 et 16 de la Loi de la fonction publique, le «Règlement concernant les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel et leurs titulaires», tel que décrété par la Commission de la fonction publique à son assemblée du 29 septembre 1966, et dont une copie est annexée au présent arrêté en conseil, soit approuvé;

QUE le présent règlement prenne effet à compter du 6 août 1965.

copie conforme

Le Greffier du Conseil
Exécutif
(s) JACQUES PRÉMONT

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC

RÈGLEMENT CONCERNANT LES EMPLOIS OU FONCTIONS D'UN CARACTÈRE OCCASIONNEL ET LEURS TITULAIRES

ATTENDU QU'aux termes des dispositions de l'article 3 de la loi de la fonction publique, la Commission de la fonction publique du Québec peut, si elle considère qu'il n'est ni praticable ni dans l'intérêt public d'appliquer la loi précitée à un ou plusieurs emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel dans la fonction publique, les soustraire, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, à l'application totale ou partielle de cette loi et déterminer par règlement la manière dont seront régis ces emplois ou fonctions et leurs titulaires.

ATTENDU QUE la Commission, après avoir fait une étude des problèmes que soulève l'application de la loi précitée à l'égard de ces emplois ou fonctions et de leurs titulaires, en vient à la conclusion qu'il y a lieu de les soustraire à l'application totale de cette loi et considère qu'ils doivent être régis par un régime particulier dont les modalités font l'objet du règlement édicté ci-après.

EN CONSÉQUENCE, la Commission de la fonction publique du Québec sous l'autorité des articles 3 et 16 de la loi de la fonction publique, soustrait à l'application

the aforesaid Act the positions or offices of a casual nature in the Civil Service and decree, with regard to these positions or offices and their incumbents the following reglementary provisions:

Title

Sec. 1. The present regulation is known and designated under the title of:

“Regulation concerning positions or offices of a casual nature and their incumbents”.

Interpretation

Sec. 2. In the present regulation, unless the (*sic*) text indicates a different meaning, the words:

A) “position or office of a casual nature” designates an office or position

(a) the duration of which is inferior to three (3) months for a casual worker and to four (4) months for a casual functionary or

(b) which must fill the purpose to execute a specific and casual work such as the issuance of registration certificates, the construction and repairing of a bridge, a road or another work etc . . .

B) “casual functionary” or “casual worker” designates the incumbents of a position or office of a casual nature.

Appointment

Sec. 3. The incumbent of a position or office of a casual nature is appointed by a written document from the head of the Department where his services are required, on which document is inscribed following his classification title “casual”.

Sec. 4. For the purposes of the classification, the qualifications, the compensation and the hours of work of the incumbent of a position or office of a casual nature, the head of the Department must determine them following the nature of the work to be done bearing in mind the conditions applicable in specific cases to the regular employees of the administrative unity to which such incumbent is assigned.

Coming into force

Sec. 5. The present regulation will come into force as soon as it is approved by the Lieutenant-Governor in Council and will take effect on the date he wishes to fix.

Assembly of September 29, 1966.

True copy.

HENRI DION
Secretary.

CAD/mb

totale de la loi précitée les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel dans la fonction publique et édicte quant à ces emplois ou fonctions et leurs titulaires les dispositions réglementaires suivantes:

Titre

Art. 1 Le présent règlement est connu et désigné sous le titre de:

«Règlement concernant les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel et leurs titulaires».

Interprétation

Art. 2 Dans le présent règlement, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots:

A) «emploi ou fonction d'un caractère occasionnel» désigne un emploi ou fonction

a) dont la durée est inférieure à trois (3) mois pour un ouvrier occasionnel et à quatre (4) mois pour un fonctionnaire occasionnel ou

b) qui doit être rempli pour exécuter un travail spécifique et occasionnel tel que l'émission des certificats d'immatriculation, la construction ou la réparation d'un pont, d'une route ou d'un autre ouvrage etc . . .

B) «fonctionnaire occasionnel» ou «ouvrier occasionnel» désigne le titulaire d'un emploi ou fonction d'un caractère occasionnel.

Nomination

Art. 3 Le titulaire d'un emploi ou fonction de caractère occasionnel est nommé par un écrit du chef du ministère où ses services sont requis sur lequel écrit est inscrit à la suite de son titre de classification le mot «occasionnel».

Art. 4 Pour les fins de la classification, des qualifications, de la rémunération et des heures de travail du titulaire d'un emploi ou fonction d'un caractère occasionnel, il appartient au chef du ministère de les déterminer suivant la nature du travail à accomplir en tenant compte des conditions applicables dans l'espèce aux employés réguliers de l'unité administrative à laquelle tel titulaire est assigné.

Entrée en vigueur

Art. 5 Le présent règlement entrera en vigueur lorsqu'il sera approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil et prendra effet à la date qu'il lui plaira de fixer.

Assemblée du 29 septembre 1966

Copie conforme

Le Secrétaire
HENRI DION

CAD/mb

This regulation was in effect at the relevant times.

The Court of Appeal had occasion to interpret it with s. 3 of the *Civil Service Act* in *Le Procureur général de la Province de Québec v. Tribunal du Travail et Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc.* (*supra*).

In that case, the Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec was attempting to obtain certification pursuant to the *Labour Code* by an investigation commissioner as the representative of casual workers employed by the government who were not covered by *Civil Service Act*. The investigation commissioner held that he did not have jurisdiction, but his decision was reversed on appeal by the Labour Court. The Superior Court refused to issue a writ of evocation, but its judgment was reversed by the Court of Appeal, which ordered the writ to be issued because the investigation commissioner had properly declined jurisdiction.

The Court of Appeal distinguished between removal from total application of the Act and total removal from application of the Act, and arrived at the surprising conclusion that the Regulation authorized by Order in Council No. 1714 is, despite its formal language which is in the same terms as the Act, a partial removal. The reasons of the Court of Appeal also include the following observations, at p. 12:

[TRANSLATION] In the circumstances, whether by virtue of the partial removal contained in the preamble or by virtue of the power which the Commission has to enact regulatory provisions governing its casual workers or functionaries, the latter remain subject to ss. 69 and 70 of the *Civil Service Act*, and are governed by these provisions where certification is concerned.

With respect, I am unable to agree with these reasons.

First, it seems to me to be impossible to hold that casual workers or functionaries of the government remain subject to ss. 69 and 70 of the *Civil Service Act* and governed by these provisions where certification is concerned. If that were the

Ce règlement était en vigueur aux époques pertinentes.

La Cour d'appel a eu l'occasion de l'interpréter avec l'art. 3 de la *Loi de la fonction publique* dans *Le Procureur général de la Province de Québec c. Tribunal du Travail et Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, Inc.* (précité).

Dans cette affaire, le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec tentait de se faire accréditer sous le régime du *Code du travail* par un commissaire-enquêteur comme représentant les employés ouvriers occasionnels du gouvernement non régis par la *Loi de la fonction publique*. Le commissaire-enquêteur avait jugé qu'il n'avait pas juridiction mais sa décision avait été renversée en appel par le Tribunal du travail. La Cour supérieure refuse la délivrance d'un bref d'évocation mais son jugement est infirmé par la Cour d'appel qui ordonne la délivrance du bref parce que le commissaire-enquêteur avait eu raison de décliner juridiction.

La Cour d'appel distingue entre une soustraction à l'application totale de la loi et une soustraction totale à l'application de la loi et arrive à la conclusion surprenante que le règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714 est, malgré ses termes formels qui sont les termes mêmes de la loi, une soustraction partielle. Les motifs de la Cour d'appel comprennent également les considérations suivantes, à la p. 12:

Dans ces circonstances, que ce soit en vertu de la soustraction partielle contenue dans le préambule ou en vertu du pouvoir qu'a la Commission d'édicter des dispositions réglementaires pour la régie de ses ouvriers ou fonctionnaires occasionnels, ceux-ci restent soumis aux articles 69 et 70 de la *Loi de la fonction publique*, et régis par ces dispositions quant à la question d'accréditation.

Je ne puis pas, je le dis avec égard, être d'accord avec ces motifs.

D'abord, il me paraît impossible de tenir que les ouvriers ou fonctionnaires occasionnels du gouvernement restent soumis aux art. 69 et 70 de la *Loi de la fonction publique* et régis par ces dispositions quant à l'accréditation. Si tel était le cas, la

case, there would be no purpose in certification, since the union would already represent these casual workers or functionaries.

Then, if the Regulation in question is a partial removal from application of the Act, what specific provisions of the Act are affected by the removal?

Finally, what language must be used in order to ensure a total removal, since the language of the Act itself does not suffice?

On the contrary, I think the Regulation authorized by Order in Council No. 1714 had the effect, *inter alia*, of removing casual workers and functionaries from all provisions of the *Civil Service Act*, except obviously for ss. 3 and 16 themselves, which are the crux of this Regulation.

The Court of Appeal nonetheless arrived at the right conclusion in *Le Procureur général de la Province de Québec v. Tribunal du Travail et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc.* (*supra*), but for the following reason: one of the obvious aims and effects of the Regulation approved by Order in Council No. 1714 is precisely to prohibit representation of casual workers and functionaries by the Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, by removing these casual workers and functionaries from the application of ss. 69 and 70 of the Act, *inter alia*. Accordingly, the union could not circumvent this result by the general provisions of the *Labour Code*, and indirectly accomplish what the *Civil Service Act*, a more specific statute, allows the Civil Service Commission to prohibit.

In the case at bar, the Provincial Court and the Superior Court accepted the argument that the wording of the collective agreement signed between the government and the Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec does not exclude casual functionaries, although it excludes other functionaries, and that the previous collective agreement excluded them expressly. That is indeed the case, but the collective agreement cannot validly contradict a regulation of a public nature, and it

demande d'accréditation serait sans objet puisque le syndicat représenterait déjà ces ouvriers ou fonctionnaires occasionnels.

Ensuite, si le règlement en question est une soustraction partielle à l'application de la loi, quelles dispositions spécifiques de la loi sont affectées par la soustraction?

Enfin, quels termes faut-il employer pour effectuer une soustraction totale puisque les termes mêmes de la loi n'y suffisent pas?

Il me paraît au contraire que le règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714 a pour effet, entre autres, de soustraire les ouvriers et fonctionnaires occasionnels à toutes les dispositions de la *Loi de la fonction publique*, sauf évidemment les art. 3 et 16 eux-mêmes qui sont le pivot de ce règlement.

La Cour d'appel arrive néanmoins à la bonne conclusion dans *Le Procureur général de la Province de Québec c. Tribunal du Travail et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc.* (précité) mais pour le motif suivant: l'un des buts et des effets évidents du règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714 est précisément d'empêcher la représentation des ouvriers et fonctionnaires occasionnels par le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec en soustrayant ces ouvriers et fonctionnaires occasionnels à l'application des art. 69 et 70 de la loi, entre autres. Le syndicat ne pouvait donc circonvenir cet effet par le biais des dispositions générales du *Code du travail* et accomplir indirectement ce que la *Loi de la fonction publique*, une loi plus particulière, permet à la Commission de la fonction publique d'empêcher.

Dans la présente affaire, la Cour provinciale et la Cour supérieure retiennent l'argument que le texte de la convention collective conclue entre le gouvernement et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec n'exclut pas les fonctionnaires occasionnels alors qu'elle exclut d'autres fonctionnaires et que la convention collective antérieure les excluait expressément. C'est bien le cas mais la convention collective ne peut pas valablement contredire un règlement d'ordre public et il

must be applied in a manner compatible with that regulation.

I accordingly conclude, with due respect for the contrary view, that the collective agreement is in no way applicable to casual employees such as respondent. (It should however be said in all fairness that the Provincial Court, the Superior Court and perhaps even the Court of Appeal may have felt themselves bound by this earlier judgment of the Court of Appeal, although the latter said not a word about it in the case at bar, any more than did the Superior Court.)

As the collective agreement is not applicable to casual employees, it follows that respondent's claim cannot constitute a grievance based on that agreement and within the jurisdiction of an arbitrator.

However, this proposition needs further elaboration.

The Attorney General cited s. 88 of the *Labour Code*, according to which every grievance must be submitted to arbitration, and the definition of the word "grievance" in s. 1(g) of the said Code:

(g) "grievance"—any disagreement respecting the interpretation or application of a collective agreement.

The benefits claimed by respondent are dealt with in ss. 33, 34 and 36 of the collective agreement.

As respondent's right to the application of these provisions to him was in dispute, there would appear to have been a disagreement as to the application of the collective agreement.

The Attorney General also based his argument on *General Motors v. Brunet* (*supra*) and maintained that, according to that judgment, it is enough if an employee cites the clause of a collective agreement for his claim to constitute an arbitrable grievance.

In my opinion, that is not the effect of *General Motors v. Brunet* (*supra*), any more than it is the scope of the statutory definition of a grievance. Otherwise, an arbitrator would never be deprived of jurisdiction, even in the case where a party

faut l'appliquer de manière à ce qu'elle soit compatible avec le règlement.

J'en arrive donc à la conclusion, avec égard pour l'opinion contraire, que la convention collective n'est en aucune façon applicable aux employés occasionnels comme l'intimé. (Il faut cependant dire en toute justice que la Cour provinciale, la Cour supérieure et peut-être même la Cour d'appel pouvaient se sentir liées par cet arrêt antérieur de la Cour d'appel dont cependant celle-ci, non plus que la Cour supérieure, ne soufflent mot dans l'espèce).

De ce que la convention collective est inapplicable aux employés occasionnels, il résulte que la réclamation de l'intimé n'est pas susceptible de constituer un grief relatif à cette convention et relevant de la compétence d'un arbitre.

Mais il est nécessaire d'élaborer sur cette proposition.

Le Procureur général invoque l'art. 88 du *Code du travail* selon lequel tout grief doit être soumis à l'arbitrage, ainsi que la définition du mot «grief» à l'al. 1 g) du même code:

g) «grief» — toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective.

C'est aux art. 33, 34 et 36 de la convention collective qu'il est question des avantages réclamés par l'intimé.

Le droit de l'intimé à l'application des ces dispositions en sa faveur étant contesté, il y aurait mésentente relative à l'application de la convention collective.

Le Procureur général se fonde également sur l'arrêt *General Motors c. Brunet* (précité) et prétend que, selon cet arrêt, il suffirait qu'un salarié invoque la clause d'une convention collective pour que sa réclamation constitue un grief arbitral.

A mon avis, tel n'est pas l'effet de l'arrêt *General Motors c. Brunet* (précité) non plus que la portée de la définition statutaire d'un grief. Autrement un arbitre ne serait jamais dépourvu de juridiction même au cas où une partie invoquerait

relied on a collective agreement which did not apply to him, as in the case at bar.

It is important to distinguish between the applicability of a collective agreement and its application, although both expressions are frequently used interchangeably.

The question of applicability is preliminary and goes to the initial jurisdiction of the arbitrator. That question asks whether in a given situation the collective agreement is capable of being applied, because it attains the objective sought. This question is not itself arbitrable; if it is before the arbitrator, he cannot err in this regard without usurping a jurisdiction which he does not have or refusing to exercise one which he does have.

The question of the application of a collective agreement concerns its implementation, the putting of it into practice. This is a subsequent question which arises only when the preceding one has been resolved in the affirmative and about which the arbitrator can err without his jurisdiction being necessarily affected.

In *General Motors v. Brunet* (*supra*), Pigeon J., speaking for the whole Court at p. 551, rejected the distinction between a dispute relating to the application of a collective agreement and a dispute relating to its infringement. However, he in no way rejected the distinction between the applicability of an agreement and its application. Indeed, this appears to be what he had in mind when he wrote on the same page:

There can be no question of violation of the collective agreement if it has no application.

The phrase "has no application" is clearly synonymous here with "inapplicable".

A disagreement as to the applicability of a collective agreement therefore does not constitute a grievance but a preliminary issue.

As the collective agreement is not applicable to respondent, and the latter's claim cannot constitute a grievance, *General Motors v. Brunet* (*supra*) is also not applicable, and there is no need to decide whether the Court of Appeal and the

une convention collective qui lui est étrangère, comme c'est le cas en l'espèce.

Il importe de distinguer ici entre l'applicabilité d'une convention collective et son application, quoique les deux expressions soient couramment employées l'une pour l'autre.

La question de l'applicabilité est préalable et met en cause la juridiction initiale de l'arbitre. Par cette question, on se demande si, dans une situation donnée, la convention collective est susceptible de porter parce qu'elle y atteint le but qu'elle vise. Cette question n'est pas elle-même arbitrable: si c'est l'arbitre qui en est saisi, il ne peut se tromper à son sujet sans usurper une juridiction qu'il ne possède pas ou refuser d'exercer celle qui lui appartient.

La question de l'application d'une convention collective concerne son exécution ou sa mise en pratique. C'est une question subséquente qui ne se pose que lorsque la précédente est résolue par l'affirmative. L'arbitre peut s'y tromper sans que sa juridiction en soit nécessairement affectée.

Dans l'arrêt *General Motors c. Brunet* (précité), le juge Pigeon qui parle au nom de toute la Cour rejette à la p. 551 la distinction entre un différend relatif à l'application d'une convention collective et un différend relatif à sa violation. Mais il n'écarte aucunement la distinction entre l'applicabilité d'une convention et son application. C'est même elle qu'il me paraît avoir à l'esprit lorsqu'il écrit à la même page:

Il ne peut être question de violation de la convention collective si elle est sans application.

L'expression «sans application» est ici clairement synonyme d'«inapplicable».

Une mésentente relative à l'applicabilité d'une convention collective ne constitue donc pas un grief mais un litige préliminaire.

Comme la convention collective est inapplicable à l'intimé et que la réclamation de ce dernier n'est pas susceptible de constituer un grief, l'arrêt *General Motors c. Brunet* (précité) est également sans application et il n'y a pas lieu de décider si la Cour

Superior Court were correct in continuing to follow *Maluorni (supra)*.

For the same reason, there is also no need to consider whether respondent's claim was not simply directed at recovery of unpaid salary; in that case, there would be nothing to prevent him from bringing it in the courts of law rather than before an arbitrator of a grievance: *General Motors v. Brunet (supra)*, at pp. 551 and 552; *Re Grottoli v. Lock and Sons Ltd.*⁶

As respondent's claim cannot constitute a grievance, it can only be heard by the courts of law, if only to dismiss it if it is ill-founded. In view of the amount, it must necessarily be heard exclusively by the Provincial Court, acting in accordance with ordinary procedure, which the Attorney General does not dispute, or in accordance with the procedure prescribed for the recovery of small claims, which the Attorney General disputes in his first ground.

However, the Provincial Court erred in relying on the collective agreement as its basis for upholding respondent's claim, and it may even have made a twofold error.

Its first error was in deciding that the collective agreement applied to casual employees such as respondent.

Its second error, subject to possible exceptions dealt with in *Maluorni (supra)* and *Re Grottoli (supra)*, and without prejudice to the first ground, was in having held that, if the collective agreement was applicable to casual employees, it had, to the exclusion of an arbitrator, jurisdiction to decide respondent's claim.

Do these errors affect the jurisdiction of the Provincial Court? I think not.

If it had been committed by an arbitrator, the first error would have been fatal as the arbitrator would by it have arrogated an initial jurisdiction which he did not have. That is not the case with the Provincial Court, which began the proceeding

d'appel et la Cour supérieure ont eu raison de continuer à suivre l'arrêt *Maluorni (précité)*.

Pour le même motif, il n'y a pas lieu non plus de considérer si la réclamation de l'intimé n'a pas tout simplement pour objet le recouvrement d'un salaire impayé; dans ce cas, rien ne l'empêcherait d'en saisir les tribunaux judiciaires plutôt qu'un arbitre de grief: *General Motors c. Brunet (précité)* aux pp. 551 et 552; *Re Grottoli v. Lock & Sons Ltd.*⁶

La réclamation de l'intimé ne pouvant constituer un grief, elle ne peut relever que des tribunaux judiciaires serait-ce pour son rejet si elle est mal fondée. Compte tenu du montant, elle relève nécessairement de la juridiction exclusive de la Cour provinciale agissant soit en conformité de la procédure ordinaire, ce que le Procureur général ne conteste pas, soit encore en conformité de la procédure prescrite pour le recouvrement des petites créances, ce que le Procureur général conteste par son premier moyen.

La Cour provinciale a cependant erré en se fondant sur la convention collective pour maintenir la réclamation de l'intimé et elle a peut-être même erré doublement.

La première erreur, c'est d'avoir jugé la convention collective applicable aux employés occasionnels comme l'intimé.

La seconde erreur, sous réserve des exceptions possibles visées par l'arrêt *Maluorni (précité)* et le jugement *Re Grottoli (précité)*, et sans préjudice au premier moyen, c'est d'avoir décidé que, si la convention collective était applicable aux employés occasionnels, elle avait, à l'exclusion d'un arbitre, juridiction pour décider de la réclamation de l'intimé.

Ces erreurs affectent-elles la juridiction de la Cour provinciale? Je ne le pense pas.

Commise par un arbitre, la première erreur eut été fatale car l'arbitre se serait arrogé grâce à elle une juridiction initiale qu'il ne possédait pas. Ce n'est pas le cas de la Cour provinciale qui a commencé le procès en ayant juridiction sur la

⁶ (1963), 39 D.L.R. 128.

⁶ (1963), 39 D.L.R. 128.

by having jurisdiction over respondent's claim under the ordinary procedure or the procedure prescribed for the recovery of small claims.

Moreover, it is the latter procedure which the Provincial Court should *prima facie* follow, since in his written pleading respondent cited "a contract of casual employment with the Department of Revenue". (It should further be noted that in that pleading respondent made no reference to the collective agreement. It does not appear to have been raised until the hearing and in the pleadings before the Provincial Court.)

By its first error, therefore, the Provincial Court did not usurp the initial jurisdiction of another forum. It was exercising its own jurisdiction.

I also do not think it lost jurisdiction along the way.

It is true that by associating respondent's individual contract with the provisions of the collective agreement, the Provincial Court erroneously made applicable to respondent the provisions of an agreement which were not applicable, because they are prohibited from being so by the *Civil Service Act* and the Regulation contained in Order in Council No. 1714. The Provincial Court erred by misinterpreting this Act and Regulation, but it then erred on the merits of respondent's claim, irrespective of its power to decide it. In other words, it erred on the substance of the case.

I concur on this point with what was said by Bernier J.A.: these matters

[TRANSLATION] ... concern ... only the merits of the case ... and the judgment on the merits of the Provincial Court, Small Claims Division, is not subject to appeal (Art. 980 C.C.P.) or to evocation on the ground that the judgment was erroneous (Art. 997 C.C.P.) ...

The question is solely ... as to the interpretation of the *Civil Service Act* (S.Q. 1965, c. 14) and the Regulation enacted thereunder, approved on October 5, 1966 by Order in Council No. 1714. The interpretation of that legislation was not assigned to any court established under the *Labour Code*; it is a matter for the ordinary courts, the Superior Court and the Provincial Court in the exercise of their respective jurisdictions.

réclamation de l'intimé suivant la procédure ordinaire ou la procédure prescrite pour le recouvrement des petites créances.

C'est d'ailleurs cette dernière procédure que *prima facie* la Cour provinciale devait suivre puisque, dans sa requête écrite, l'intimé invoque «un contrat d'emploi à titre occasionnel au Ministère du Revenu». (Il faut noter au surplus que dans cette requête l'intimé ne fait aucune allusion à la convention collective. Il n'en sera apparemment question qu'à l'enquête et lors des plaidoiries devant la Cour provinciale).

Par cette première erreur, la Cour provinciale n'usurpe donc pas la juridiction initiale d'un autre forum. C'est la sienne propre qu'elle exerce.

Je ne crois pas non plus qu'elle perde juridiction en cours de route.

Il est vrai qu'en complétant le contrat individuel de l'intimé par les dispositions de la convention collective, la Cour provinciale rend erronément applicables à l'intimé des dispositions conventionnelles qui ne le sont pas parce que la *Loi de la fonction publique* et le règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714 l'interdisent. C'est en interprétant mal cette loi et ce règlement que la Cour provinciale se trompe mais elle se trompe alors sur le bien-fondé de la réclamation de l'intimé abstraction faite du pouvoir d'en juger. En d'autres termes, elle se trompe sur le fond de la question.

Je suis d'accord sur ce point avec ce qu'en dit le juge Bernier de la Cour d'appel: ces questions

... relèvent ... uniquement du mérite de la cause ... et le jugement sur le mérite, de la Cour provinciale, division des petites créances, n'est pas sujet à appel (Art. 980 C.P.) ni à évocation pour le motif que le jugement serait erroné (Art. 997 C.P.) ...

Il s'agit uniquement ... de l'interprétation de la Loi de la fonction publique (S.Q. 1965 chap. 14) et du règlement édicté sous son empire, sanctionné le 5 octobre 1966 par l'arrêté en conseil # 1714. L'interprétation de cette législation n'a été attribuée à aucun tribunal formé en vertu du Code du travail; elle ressort de la juridiction des tribunaux réguliers, Cour Supérieure et Cour Provinciale à l'occasion de l'exercice de leur compétence respective.

Indeed, the Attorney General seems to me to concede this point when, on page six of his factum, he refers to "the question of whether respondent was subject to the collective agreement" as a question relating to "the substance of the case".

The second error relates to jurisdiction, but it is inconsequential as its effects depend on a condition which was not met. Only if the Provincial Court was correct in deciding that the collective agreement was applicable to casual employees would respondent's claim perhaps have been within the jurisdiction of an arbitrator, and the Provincial Court would not have had jurisdiction. I do not see how its error caused it to lose jurisdiction.

I am therefore of the opinion that the errors of the Provincial Court were committed by it within the limits of its jurisdiction and do not justify evocation.

However, before finishing with the second ground one final point must be disposed of. It has already been mentioned. It concerns the individual contract under which respondent became employed by the government of Quebec.

If, as I think, respondent's claim does not have a basis in the collective agreement, it must necessarily have that basis in some other cause relating only to this respondent, whether an individual contract like that referred to by the Provincial Court or a kind of unilateral act appointing him to his position on certain conditions. (For purposes of convenience, I shall refer only to the contract, without immediately disposing of the question which is the subject of the first ground of appeal.)

At first glance, therefore, respondent had to present evidence of this contract and of its contents at least with regard to vacation, holidays and sick leave. The actual existence of the contract seems clearly to have been admitted or taken for granted, but neither the printed appeal case nor the original record say anything as to its contents on these three points. During the pleadings, my brother Lamer J. asked counsel whether respondent had received from the department a document retaining his services and whether the head of the

D'ailleurs le Procureur général me paraît concéder ce point lorsqu'à la page 6 de son mémoire il réfère à «la question de savoir si l'intimé était ou non assujéti à la convention collective» comme à une question concernant «le fond du litige».

La seconde erreur porte sur la juridiction mais elle est sans conséquence car ses effets dépendent d'une condition qui ne se réalise pas. C'est seulement si la Cour provinciale avait eu raison de décider que la convention collective était applicable aux employés occasionnels que la réclamation de l'intimé aurait peut-être relevé de la compétence d'un arbitre et que la Cour provinciale n'aurait pas eu juridiction. Je ne vois pas en quoi son erreur la lui fait perdre.

Je suis donc d'avis que les erreurs de la Cour provinciale ont été commises par elle dans les cadres de sa juridiction et ne justifient pas l'évocation.

Mais il faut disposer d'un dernier point avant d'en finir avec le second moyen. Il en a déjà été question. Il s'agit du contrat individuel en vertu duquel l'intimé est entré au service du gouvernement du Québec.

Si comme je le pense la réclamation de l'intimé ne trouve pas son fondement dans la convention collective, elle devrait nécessairement le trouver dans une autre cause particulière à cet intimé, qu'il s'agisse d'un contrat individuel comme celui auquel réfère la Cour provinciale ou bien d'une sorte d'acte unilatéral le nommant à son poste à certaines conditions. (Pour la commodité du style, je ne parlerai provisoirement que de contrat, sans trancher immédiatement la question qui fait l'objet du premier moyen).

A première vue, il incombait donc à l'intimé de faire la preuve de ce contrat et de son contenu en ce qui concerne du moins les jours de vacances, les jours fériés et les jours de congé maladie. L'existence même du contrat paraît clairement avoir été admise ou tenue pour acquise mais ni le dossier imprimé sur appel ni le dossier original ne révèlent quoi que ce soit quant à son contenu sur ces trois points. Au cours des plaidoiries, mon collègue le juge Lamer a demandé aux procureurs si l'intimé avait reçu du chef du Ministère un écrit retenant

department had determined his pay and his working hours, as prescribed by ss. 3 and 4 of the Regulation approved by Order in Council No. 1714. Counsel was not able to give him any satisfactory answer, for the reason that this document or documents do not appear in the record.

Secondary evidence was not presented either, testimonial or otherwise, or else the Provincial Court would have mentioned it.

The record therefore contains no evidence regarding the rights which respondent may have to vacation, holidays or sick leave, other than ss. 33, 34 and 36 of the collective agreement.

Without meeting this problem specifically, as it was not raised by the Attorney General and was not made the subject of any discussion, counsel for the respondent maintained in their submission that s. 4 of the Regulation approved by Order in Council No. 1714 required the head of the Department to determine the working conditions of casual employees

bearing in mind the conditions applicable in specific cases to the regular employees of the administrative unity to which such incumbent is assigned.

As the collective agreement provides these benefits for regular employees, it was argued that the individual contracts of casual employees should also provide for them. In other words, according to this argument, the individual contracts of casual employees refer to the provisions of the collective agreement with respect to these benefits, although the collective agreement itself does not apply to casual employees *ex proprio vigore*.

I cannot accept this reasoning.

It seems to me that if, under s. 4 of the aforementioned Regulation, the head of the Department must determine the pay and working hours of casual employees "bearing in mind" conditions applicable to regular employees. There is no requirement that he provide for identical conditions. He is only required to take these conditions into consideration and base himself on them.

ses services et si le chef du ministère avait déterminé sa rémunération et ses heures de travail, comme le prescrivent les art. 3 et 4 du règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714. On a été incapable de lui répondre de manière satisfaisante et la raison en est que ce document ou ces documents ne se trouvent pas au dossier.

La preuve secondaire n'a pas été faite non plus, de façon testimoniale ou autrement, sans quoi la Cour provinciale l'aurait mentionné.

Le dossier ne contient donc aucune preuve relative aux droits que l'intimé pourrait avoir à des jours de vacances, de congés fériés ou de jours de congé maladie, autre que les art. 33, 34 et 36 de la convention collective.

Sans répondre spécifiquement à cette difficulté, car elle n'a pas été soulevée par le Procureur général et n'a fait l'objet d'aucune discussion, les procureurs de l'intimé soutiennent dans leur mémoire que l'art. 4 du règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714 oblige le chef du ministère à déterminer les conditions de travail des employés occasionnels

en tenant compte des conditions applicables dans l'espèce aux employés réguliers de l'unité administrative à laquelle tel titulaire est assigné.

Comme la convention collective prévoit ces avantages pour les employés réguliers, on prétend que le contrat individuel des employés occasionnels doit également le prévoir. En d'autres termes, suivant cette prétention, le contrat individuel des employés occasionnels renvoie aux dispositions de la convention collective relatives à ces avantages quoique la convention collective elle-même ne s'applique pas aux employés occasionnels *ex proprio vigore*.

Je ne puis accepter ce raisonnement.

Il me paraît que si, en vertu de l'art. 4 du règlement précité, le chef du ministère doit déterminer la rémunération et les heures de travail des employés occasionnels «en tenant compte» des conditions applicables aux employés réguliers, rien ne l'oblige à fixer des conditions identiques. Il doit seulement prendre ces conditions en considération et s'en inspirer. Au surplus, s'il n'observe pas cette

Moreover, if he does not carry out this obligation, his failure to do so does not have the effect of automatically reproducing in the individual contracts of casual employees the working conditions of regular employees provided for in the collective agreement.

In any case, it is not necessary to dwell at any length on the argument of reference to the collective agreement: first, because this was not the argument adopted by the Provincial Court; second, even if it had adopted this argument, I would again say, not that it lost jurisdiction, but that this was an error of the same type as that which it committed in holding that the collective agreement applied *ex proprio vigore*, and that it simply erred on the merits of respondent's claim.

However, should the issuance of a writ of evocation be authorized on the ground that there was a total absence of evidence as to the content of respondent's individual contract with respect to the benefits claimed?

(Total absence of evidence may be in fact a question of jurisdiction. In this regard, cf. the following: *Cahoon v. Conseil de la corporation des ingénieurs*⁷; *Docteur Lefebvre v. Docteur Ledoux*⁸; *Amyot v. Léonard*⁹; *Bey v. Laliberté*¹⁰. See also *University of Saskatchewan v. S.C.F.P.*¹¹)

The Provincial Court might have lost jurisdiction if it had rendered the judgment which it rendered on the basis of the unproven contents of the individual contract. However, as we have seen this is not what it did. It relied erroneously on the proven contents of the collective agreement, which the *Civil Service Act* and the Regulation approved by Order in Council No. 1714 made inapplicable to respondent.

The Provincial Court also referred to the individual contract. However, it did not find in that contract a source of the specific benefits

obligation, cette inexécution n'a pas pour effet de reproduire automatiquement dans le contrat individuel des employés occasionnels les conditions de travail des employés réguliers prévues à la convention collective.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire de s'arrêter longtemps à l'argument du renvoi à la convention collective: d'abord ce n'est pas l'argument retenu par la Cour provinciale; ensuite, même si c'était l'argument qu'elle a retenu, je dirais de nouveau, non pas qu'elle a perdu juridiction, mais qu'il s'agit d'une erreur de même nature que celle qu'elle a commise en décidant que la convention collective s'appliquait *ex proprio vigore* et qu'elle a simplement erré sur le bien-fondé de la réclamation de l'intimé.

Doit-on cependant autoriser la délivrance d'un bref d'évocation au motif qu'il y a absence totale de preuve du contenu du contrat individuel de l'intimé relativement aux avantages réclamés?

(L'absence totale de preuve est peut-être en effet une question de juridiction. On pourra à ce sujet comparer les arrêts suivants: *Cahoon c. Conseil de la corporation des ingénieurs*⁷; *Docteur Lefebvre c. Docteur Ledoux*⁸; *Amyot c. Léonard*⁹; *Bey c. Laliberté*¹⁰. Voir également *Université de la Saskatchewan c. S.C.F.P.*¹¹)

La Cour provinciale aurait peut-être perdu juridiction si elle avait rendu le jugement qu'elle a rendu en le fondant sur le contenu non prouvé de ce contrat individuel. Mais nous avons vu que ce n'est pas ce qu'elle a fait. Elle l'a fondé erronément sur le contenu prouvé de la convention collective que la *Loi de la fonction publique* et le règlement approuvé par l'arrêté en conseil n° 1714 rendaient inapplicable à l'intimé.

La Cour provinciale réfère aussi au contrat individuel. Ce n'est pas cependant pour y trouver la source des avantages spécifiques réclamés par l'in-

⁷ [1972] R.P. 209 (C.A.).

⁸ [1973] C.A. 645.

⁹ [1974] C.A. 302.

¹⁰ [1976] C.A. 142.

¹¹ [1978] 2 S.C.R. 834.

⁷ [1972] R.P. 209 (C.A.).

⁸ [1973] C.A. 645.

⁹ [1974] C.A. 302.

¹⁰ [1976] C.A. 142.

¹¹ [1978] 2 R.C.S. 834.

claimed by respondent. It referred to the contract to answer the objection that it was unlawful to proceed in the manner prescribed for the recovery of small claims. The Provincial Court dismissed this objection, pointing to the twofold contractual aspect of the claim, the collective agreement and the individual "contract of employment" associated with the collective agreement and mentioned by respondent in his motion. Once again, the existence of an individual hiring appears clearly to have been admitted. Furthermore, the Attorney General recognized in his submission that respondent worked for the government from March 21, 1974 to June 19, 1974, with the status of a casual employee. What he disputed in his first ground was not the existence of that employment, merely its contractual nature.

Accordingly, it cannot be said that there was a total lack of evidence of the basis on which the Provincial Court relied in allowing respondent's claim.

The second ground of appeal does not allow a conclusion that the Provincial Court lacked jurisdiction or that it lost its jurisdiction.

The first ground must accordingly be disposed of.

VI—First ground

Although there is no evidence other than the collective agreement with respect to the benefits claimed by respondent, it is possible to get a sufficiently accurate idea of his employment from the record in order to decide whether it is employment of a contractual nature.

It must be presumed that the Regulation approved by Order in Council No. 1714 was observed. Respondent therefore had a position of a casual nature for less than four months, to which he was appointed by a document from the head of the department retaining his services. His classification, qualifications, pay and working hours were determined by the head of the department. He was to perform specific and casual work. As he described it in a notification of December 17, 1974, which is to be found in the original record, his function was that of an "assessor" for the

timé. C'est pour répondre à l'objection selon laquelle il était illégal de procéder suivant la forme prescrite pour le recouvrement des petites créances. La Cour provinciale rejette cette objection en soulignant l'aspect doublement contractuel de la réclamation, la convention collective et le «contrat d'emploi» individuel complété par la convention collective et mentionné par l'intimé dans sa requête. Or, encore une fois, l'existence d'un engagement individuel paraît clairement avoir été admise. D'ailleurs le Procureur général reconnaît dans son mémoire que l'intimé a travaillé pour le gouvernement du 21 mars 1974 au 19 juin 1974 avec le statut d'employé occasionnel. Ce qu'il conteste par son premier moyen, ce n'est pas l'existence de cet emploi, mais seulement son caractère contractuel.

On ne peut donc pas dire qu'il y a absence totale de preuve de la base sur laquelle la Cour provinciale s'est fondée pour accorder la réclamation de l'intimé.

Le second moyen ne permet pas de conclure que la Cour provinciale était sans juridiction ou qu'elle a perdu sa juridiction.

Il faut par conséquent disposer du premier moyen.

VI—Le premier moyen

Quoiqu'il n'y ait aucune preuve autre que la convention collective relativement aux avantages réclamés par l'intimé, le dossier permet que l'on se fasse de son emploi une idée suffisamment précise pour décider s'il s'agit ou non d'un emploi de caractère contractuel.

Il faut présumer que le règlement approuvé par l'arrêté en conseil n° 1714 a été observé. L'intimé avait donc un emploi d'un caractère occasionnel d'une durée inférieure à quatre mois auquel il a été nommé par un écrit du chef du ministère retenant ses services. Sa classification, ses qualifications, sa rémunération et ses heures de travail ont été déterminées par le chef du ministère. Il devait exécuter un travail spécifique et occasionnel. Comme il l'a décrit dans une mise en demeure du 17 décembre 1974 que l'on trouve dans le dossier original, sa fonction était celle de «cotiseur» au Ministère du

Department of Revenue. The word "cotiseur" (assessor) is not in the dictionary, but I assume that respondent's function consisted in making calculations and checks that were more or less of an accounting nature and were used as a basis for determining the assessment which the department would make on some taxpayers. There is no basis in the record for inferring that the operations performed by respondent were concluded by a legal document issued in his own name by virtue of any authority delegated to him. In other words, respondent's functions cannot be said to have involved the exercise of a public power. He rendered services but was not vested with any authority.

If an individual had been hired on the same conditions by another individual or by a private business to perform operations of the same type, this would be regarded without any question as a contract of service.

However, the Attorney General contends that the matter is otherwise because one of the parties to this legal relationship is the government, and the other party is a civil servant.

The chief ground raised by the Attorney General is based on a general theory of the public service which may be summarized as follows: although a civil servant must consent to his appointment by submitting his candidacy or by accepting a position, he cannot negotiate the terms of his employment because he is not dealing on an equal basis with the State; furthermore, by its statutes or otherwise, the State may amend these conditions while the employment is in effect; relations between the State and the civil servant are therefore not a contractual nature; they result from a unilateral act of public authority by which the State appoints the civil servant to his position, in accordance with previously established general conditions, and thereby confers on him a status which is peculiar to him and from which his duties and rights are derived.

This general theory is found in French administrative law: see, for example, the *Manuel de droit administratif* of André De Laubadère, 10th ed., 1976, to which the Court was referred.

revenu. Le mot «cotiseur» ne se trouve pas au dictionnaire mais je présume que la fonction de l'intimé consistait à effectuer des calculs et des vérifications d'une nature plus ou moins comptable permettant de déterminer la cotisation que le fisc allait prélever de certains contribuables. Rien au dossier ne permet d'inférer que les opérations effectuées par l'intimé se concluaient par un acte juridique quelconque posé sous son propre nom en vertu d'une autorité qu'on lui aurait déléguée. En d'autres termes, on ne peut penser que les fonctions de l'intimé comportaient l'exercice d'un pouvoir public. Il rendait des services mais n'était investi d'aucune autorité.

Si un particulier était engagé aux mêmes conditions par un autre particulier ou par une entreprise privée pour effectuer des opérations de même nature, on dirait sans aucune espèce de doute qu'il s'agit là d'un contrat de louage de services.

Mais il doit en aller autrement, soutient le Procureur général, parce que l'une des parties à ce rapport juridique est l'État et que l'autre partie est un fonctionnaire.

Le moyen principal soulevé par le Procureur général est fondé sur une théorie générale de la fonction publique qui peut se résumer comme suit: même si le fonctionnaire doit consentir à sa nomination en posant sa candidature ou en acceptant un poste, il ne peut négocier les conditions de son emploi car il ne traite pas d'égal à égal avec l'État; au surplus, par ses lois ou autrement, l'État peut modifier ces conditions en cours d'emploi; les rapports entre l'État et le fonctionnaire ne sont donc pas de nature contractuelle; ils résultent d'un acte unilatéral de puissance publique par lequel l'État nomme le fonctionnaire à son poste en conformité de conditions générales préétablies et lui confère par là un statut qui lui est propre et d'où découlent ses devoirs et ses droits.

Cette théorie générale se retrouve en droit administratif français: voir par exemple le *Manuel de droit administratif* d'André De Laubadère, 10^e éd. 1976, auquel on nous a d'ailleurs référés.

For some years many Quebec authors, citing also certain English and Canadian judgments and decisions, as well as a few English authors, have maintained that this general theory can and should be admitted into Anglo-Canadian law, although they admit that historically it has not been the dominant theory in this law: Yves Ouellette and J.R. Cardin, "*Le régime syndical et les unités de négociation dans les secteurs hospitalier et scolaire*" (1970), 25 R.I. 445; Yves Ouellette, *La Fonction publique*, 1970, multicopy study; Yves Ouellette, *La responsabilité extra contractuelle de l'État fédéral au Canada*, 1965, unpublished doctoral thesis, University of Montreal; Patrice Garant, *La fonction publique canadienne et québécoise*, 1973, Presses de l'Université Laval; René Dussault, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, 1974, Presses de l'Université Laval.

It is perhaps understandable that doctrine, which seeks to systematize the law, may from time to time have recourse to general theories. However, this is a dangerous method to apply for the courts, as the latter must proceed case by case, in a more empirical manner.

For this reason, I do not intend to endorse any all-inclusive theory which is applicable to all classes of civil servants, whether the one proposed by the Attorney General or the opposite theory, the contractual theory. It would be injudicious and even imprudent to rule on the status of civil servants of all kinds in a case involving one casual functionary, who was employed for only a few months, and entirely removed from the provisions governing public servants as a whole. The case concerns only this one functionary. There can be even less question of public officers or other categories of individuals such as constabulary forces or the members of the armed forces.

On the other hand, it is important not to lose sight of the principles and spirit of Anglo-Canadian public law. It is a matter of substantive law.

It must be remembered that in Anglo-Canadian law, administrative law does not constitute a com-

Depuis quelques années, plusieurs auteurs québécois qui citent aussi quelques jugements et arrêts anglais et canadiens de même que quelques auteurs anglais, soutiennent que la même théorie générale peut et doit être reçue en droit anglo-canadien même s'ils reconnaissent qu'elle n'a pas été historiquement la théorie dominante dans ce droit: Yves Ouellette et J.R. Cardin, "*Le régime syndical et les unités de négociation dans les secteurs hospitalier et scolaire*" (1970), 25 R.I. 445; Yves Ouellette, *La Fonction publique*, 1970, étude photocopiée; Yves Ouellette, *La Responsabilité extra contractuelle de l'État fédéral au Canada*, 1965, Thèse de Doctorat non publiée, Université de Montréal; Patrice Garant, *La fonction publique canadienne et québécoise*, 1973, Presses de l'Université Laval; René Dussault, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, 1974, Presses de l'Université Laval.

Il est peut-être normal que la doctrine, qui poursuit des buts de systématisation du droit, ait parfois recours aux théories générales. Mais cette méthode est périlleuse pour la jurisprudence qui doit procéder cas par cas, de manière plus empirique.

C'est pourquoi je n'ai pas l'intention d'endosser quelque théorie globale que ce soit applicable à toutes les catégories de fonctionnaires, celle que nous propose le Procureur général, ou bien la théorie contraire, la théorie contractuelle. Il serait peu judicieux et même imprudent de se prononcer sur le statut des fonctionnaires de tous ordres à l'occasion d'une affaire où il est question d'un fonctionnaire occasionnel, employé pour quelques mois seulement, et totalement soustrait au régime qui régit l'ensemble des fonctionnaires. C'est de ce seul fonctionnaire qu'il s'agit en l'espèce. Encore moins peut-il être question des officiers publics ou d'autres catégories de personnes telles les membres des forces constabulaires ou les membres des forces armées.

Par ailleurs, il importe de ne pas perdre de vue les principes et l'esprit du droit public anglo-canadien. Il y va du droit positif.

Dans ce droit anglo-canadien, faut-il le rappeler, le droit administratif ne constitue pas un système

plete and independent system, separate from the ordinary law and administered by specialized courts. On the contrary, it is the ordinary law, administered by the courts of law, which is made a part of public law and the provisions of which cover the public administrative authority, unless they are replaced by incompatible legislative provisions, or supplanted by rules peculiar to the royal prerogative, that group of powers and privileges belonging only to the Crown.

It follows that faced with the necessity of qualifying and regulating a given legal relationship in public law, the jurist of the Anglo-Canadian tradition must necessarily carry out this function with the concepts and rules of the ordinary law, unless statute or prerogative require otherwise. Confronted by a legal relationship having all the characteristics of a contract, as in the case at bar, the Anglo-Canadian jurist must consider it and deal with it as contract, subject to legislation and prerogative.

This characteristic is one of the aspects of the rule of law, as conceived in English public law.

It is also important to note that in Anglo-Canadian law, the relationship between a civil servant and his employer is not, strictly speaking, a relationship with an abstract being, the State: it is a relationship with a relatively more concrete entity, the Crown, which "personifies the state", in the expression of Griffith and Street, *The Principles of Administrative Law*, 5th ed., 1973, at p. 246, but exercises only executive authority: s. 9 of the *British North America Act, 1867*. The Crown is also the Sovereign, a physical person who, in addition to the prerogative, enjoys a general capacity to contract in accordance with the rule of ordinary law. This general capacity to contract, like the prerogative, is also one of the attributes of the Crown in right of a province: *Verreault & Fils v. Attorney General of Quebec*¹².

¹² [1977] 1 S.C.R. 41.

complet et autonome, distinct du droit commun et administré par des tribunaux spécialisés. C'est au contraire le droit commun administré par les tribunaux judiciaires qui est reçu en droit public et dont les dispositions régissent la puissance publique, à moins qu'elles ne soient remplacées par des dispositions législatives incompatibles, ou supplantées par les règles particulières à la prérogative royale, cet ensemble de pouvoirs et de privilèges qui n'appartiennent qu'à la Couronne.

Il s'ensuit qu'ayant à qualifier et à régler un rapport juridique donné en droit public, le juriste de tradition anglo-canadienne doit presque nécessairement accomplir cette fonction avec les concepts et les règles du droit commun à moins que la loi ou la prérogative n'imposent le contraire. Confronté par un rapport juridique qui a toutes les apparences d'un contrat, comme en l'espèce, le juriste de tradition anglo-canadienne doit le considérer et le traiter comme un contrat, sous réserve de la législation et de la prérogative.

Cette caractéristique est un des éléments du principe de légalité («*Rule of law*») comme il est conçu en droit public anglais.

Il importe également de souligner qu'en droit anglo-canadien, le rapport entre un fonctionnaire et son employeur n'est pas, strictement parlant, un rapport avec un être abstrait qui serait l'État: c'est un lien avec une entité relativement plus concrète, la Couronne, qui «personnifie l'État» selon l'expression de Griffith and Street, *The Principles of Administrative Law*, 5^e éd. 1973, à la p. 246, mais ne jouit que du pouvoir exécutif: art. 9 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867*. La Couronne c'est également le Monarque, une personne physique qui, en plus de la prérogative, jouit d'une capacité générale de contracter selon les règles du droit commun. Cette capacité générale de contracter, tout comme la prérogative, est aussi l'un des attributs de la Couronne du chef de la Province: *Verreault & Fils c. Le Procureur général du Québec*¹².

¹² [1977] 1 R.C.S. 41.

Modern English law, hostile to the extension of the royal prerogative, is unwilling to use it to explain a legal situation which can just as well be explained by the general capacity of the Crown.

A theory like that put forward by the Attorney General could only be justified with regard to respondent's employment by the royal prerogative, which must be rejected for the reason which I have just given, or by legislation, in the case at bar the Regulation approved by Order in Council No. 1714.

I cannot see in this Regulation anything preventing application of the ordinary law of contract. The Attorney General placed great emphasis on the fact that a casual employee is "appointed" to his position. Something more than this expression would be required to dispense with the general principles of public law. Furthermore, in the private sector an employee is often "appointed" to a managerial position. It is also true that a casual employee is not dealing on an equal basis with the Government and cannot, in practice, negotiate the terms of his employment. However, the same thing can be said of the small employee contracting with large business. As to the argument that the Government may unilaterally modify the terms of employment, which also appears to derive from French administrative law, it seems to me to be at the least doubtful in our law, apart from express provisions of the enactment, which I do not find in the Regulation in question.

Accordingly I conclude, like the Provincial Court and the Superior Court, that respondent was a contract employee and that he was correct in following the procedure prescribed for the recovery of small claims.

In deciding on the contractual nature of respondent's employment, I am only following the thrust of an almost unanimous line of authority: *Shenton v. Smith*¹³ (at pp. 234-5); *Dunn v. R.*¹⁴;

¹³ [1895] A.C. 229 (P.C.).

¹⁴ [1896] 1 Q.B. 116.

Or le droit anglais moderne, hostile à l'extension de la prérogative royale, répugne à expliquer par elle une situation juridique qui s'explique aussi bien par la capacité générale de la Couronne.

Une théorie comme celle que soutient le Procureur général ne pourrait se justifier relativement à l'emploi de l'intimé que par la prérogative royale, ce qu'il faut écarter pour la raison que je viens de mentionner, ou bien par la législation soit, en l'occurrence, le règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714.

Je ne puis voir dans ce règlement rien qui empêche l'application du droit commun contractuel. Le Procureur général a insisté sur le fait que l'employé occasionnel est «nommé» à son poste. Il faudrait plus que cette expression pour écarter les principes généraux du droit public. D'ailleurs on voit souvent dans le secteur privé qu'un employé a été «nommé» à un poste de direction. Il est vrai aussi que l'employé occasionnel ne traite pas d'égal à égal avec le gouvernement et ne peut pas, en pratique, négocier les conditions de son engagement. Mais on peut dire la même chose du petit employé qui contracte avec la grande entreprise. Quant à la prétention selon laquelle le gouvernement pourrait unilatéralement modifier les conditions de l'emploi, qui semble également provenir du droit administratif français, elle me paraît pour le moins douteuse dans le nôtre, à moins de dispositions explicites de la loi que je ne trouve pas dans le règlement en question.

Comme la Cour provinciale et la Cour supérieure, j'en arrive donc à la conclusion que l'intimé était un contractuel et qu'il a eu raison de suivre la procédure prescrite pour le recouvrement des petites créances.

En décidant du caractère contractuel de l'emploi de l'intimé, je ne fais que suivre la tendance d'une jurisprudence presque constante: *Shenton v. Smith*¹³ (aux pp. 234-5); *Dunn v. The Queen*¹⁴;

¹³ [1895] A.C. 229 (P.C.).

¹⁴ [1896] 1 Q.B. 116.

*Gould v. Stuart*¹⁵; *Balderson v. R.*¹⁶ (at p. 266); *R. v. Fisher*¹⁷ (at p. 166); *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*¹⁸; *R. Venkata Rao v. Secretary of State for India*¹⁹; *Genois v. The King*²⁰; *Lucas v. Lucas and Commissioner for India*²¹ (at p. 112); *Rodwell v. Thomas*²²; *Samson v. R.*²³ (at pp. 835-36-40-41); *Riordan v. War Office*²⁴ (at p. 1053); *Vautrin v. Le ministre des Finances*²⁵; *Chelliah Kodeeswaran v. Attorney General of Ceylon*²⁶ (at p. 1123); *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec v. Bérubé*²⁷ (at p. 250); *Procureur général de la province de Québec v. Tribunal du travail*²⁸ (at p. 104).

The Attorney General emphasized that these were often *obiter dicta*. Perhaps. But they are so numerous and consistent that they carry weight.

As examples of the contrary view, the Court was referred to two judgments of the Exchequer Court, *Zamulinski v. The Queen*²⁹ and *Peck v. The Queen*³⁰. These isolated judgments are at most ambiguous on the point.

The judgment of the Exchequer Court in *Reilly v. The King*³¹ is much more specific in its rejection of the contractual nature of the civil service. However, it was disapproved on this point by this Court³², whose decision was upheld on other grounds by the Judicial Committee of the Privy

*Gould v. Stuart*¹⁵; *Balderson c. La Reine*¹⁶ (à la p. 266); *R. v. Fisher*¹⁷ (à la p. 166); *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*¹⁸; *R. Venkata Rao v. Secretary of State for India*¹⁹; *Genois c. Le Roi*²⁰; *Lucas v. Lucas and Commissioner for India*²¹ (à la p. 112); *Rodwell v. Thomas*²²; *Samson c. La Reine*²³ (aux pp. 835-36-40-41); *Riordan v. War Office*²⁴ (à la p. 1053); *Vautrin c. Le ministre des Finances*²⁵; *Chelliah Kodeeswaran v. Attorney General of Ceylon*²⁶ (à la p. 1123); *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec c. Bérubé*²⁷ (à la p. 250); *Procureur général de la province de Québec c. Tribunal du travail*²⁸ (à la p. 104).

Le Procureur général souligne qu'il s'agit souvent d'*obiter dicta*. Peut-être. Mais ils sont si nombreux et concordants qu'ils sont d'un grand poids.

En sens inverse, on nous a cité deux jugements de la Cour de l'Échiquier, *Zamulinski v. The Queen*²⁹ et *Peck c. La Reine*³⁰. Ces jugements isolés sont tout au plus ambigus sur la question.

Le jugement de la Cour de l'Échiquier dans *Reilly c. Le Roi*³¹ est beaucoup plus précis dans son rejet du caractère contractuel de la fonction publique. Mais il a été désapprouvé sur ce point par cette Cour³² dont l'arrêt a été confirmé pour d'autres motifs par le Comité judiciaire du Conseil

¹⁵ [1896] A.C. 577.

¹⁶ (1898), 28 S.C.R. 261.

¹⁷ [1903] A.C. 158 (H.L.).

¹⁸ [1936] 3 W.W.R. 657.

¹⁹ [1937] A.C. 248 (P.C.).

²⁰ [1937] Ex.C.R. 176.

²¹ [1943] 2 All E.R. 110.

²² [1944] L.R. 1 K.B. 596.

²³ [1957] S.C.R. 832.

²⁴ [1959] 1 W.L.R. 1046.

²⁵ [1969] C.S. 390.

²⁶ [1970] A.C. 1111.

²⁷ [1971] C.S. 249.

²⁸ [1978] C.A. 103.

²⁹ (1957), 10 D.L.R. (2d) 685.

³⁰ [1964] Ex. C.R. 966.

³¹ [1932] Ex.C.R. 14.

³² [1932] S.C.R. 597.

¹⁵ [1896] A.C. 577.

¹⁶ (1898), 28 R.C.S. 261.

¹⁷ [1903] A.C. 158 (H.L.).

¹⁸ [1936] 3 W.W.R. 657.

¹⁹ [1937] A.C. 248 (P.C.).

²⁰ [1937] R.C. de l'É. 176.

²¹ [1943] 2 All E.R. 110.

²² [1944] L.R. 1 K.B. 596.

²³ [1957] R.C.S. 832.

²⁴ [1959] 1 W.L.R. 1046.

²⁵ [1969] C.S. 390.

²⁶ [1970] A.C. 1111.

²⁷ [1971] C.S. 249.

²⁸ [1978] C.A. 103.

²⁹ (1957), 10 D.L.R. (2d) 685.

³⁰ [1964] R.C. de l'É. 966.

³¹ [1932] R.C. de l'É. 14.

³² [1932] R.C.S. 597.

Council³³. It is also worth noting that the function in question was apparently that of a public officer, a member of a federal commission created by legislation. In this regard, the case resembles *Terrell v. Secretary of State for the Colonies*³⁴: the contractual nature of the function was also rejected but the function in question was that of a judge. The function of a public officer was also in question in *A.G. of New South Wales v. Perpetual Trustees C. Ltd.*³⁵

Finally, the Court was referred to the opinion of Lord Goddard, Chief Justice of England, in *Inland Revenue Commissioners v. Hambrook*³⁶. However, he referred to "established civil servants", as the Court of Appeal referred to "senior civil servants", which definitely is not the case with respondent Labrecque. Additionally, his opinion was questioned by some of the judges of the Court of Appeal at pp. 666, 670 and 671.

Articles and doctrinal works can be found on both sides of the question, even written by authors in the English legal tradition; see, for example, in support of the theory proposed by the Attorney General: Leo Blair, "The Civil Servant—a Status Relationship?" (1958), 21 M.L.R. 265. For the contrary view, see Ivan C.M. Richardson, "Incidents of the Crown Servant Relationship" (1955), 33 Can. Bar. Rev. 427. Griffith and Street (*op. cit.*) seem more inclined towards the traditional English position. De Smith in *Constitutional and Administration Law*, 3rd ed., 1977, mentions both viewpoints, but states no preference.

VII—Summary and conclusions

Respondent was hired by the government of Quebec as a casual employee and was a contract employee. His claim was based on a contract and could be prosecuted in accordance with the proce-

Privé³³ qui ne se prononce pas. Il est aussi important de noter que la fonction en question était, semble-t-il, celle d'un officier public, membre d'une commission fédérale créée par législation. A ce point de vue, l'affaire ressemble à *Terrell v. Secretary of State for the Colonies*³⁴: le caractère contractuel de la fonction y est également écarté, mais il s'agissait d'une fonction du juge. C'est aussi de la fonction d'un officier public qu'il est question dans *A.G. of New South Wales v. Perpetual Trustees C. Ltd.*³⁵

Enfin, on nous a référés à l'opinion de Lord Goddard, Juge en chef d'Angleterre, dans *Inland Revenue Commissioners v. Hambrook*³⁶. Mais il réfère à des «*established civil servants*» comme la Cour d'appel réfère à des «*senior civil servants*», ce qui n'est sûrement pas le cas de l'intimé Labrecque. Au surplus, son opinion est mise en doute par certains des juges de la Cour d'appel aux pp. 666, 670 et 671.

On trouve des articles ou des ouvrages doctrinaux des deux côtés même chez les auteurs de tradition juridique anglaise: voir par exemple dans le sens de la théorie proposée par le Procureur général: Leo Blair, «*The Civil Servant—a Status Relationship?*» (1958), 21 M.L.R. 265. En sens inverse, voir Ivan C. M. Richardson, «*Incidents of the Crown Servant Relationship*» (1955), 33 R. du B. Can. 427. Griffith and Street (*op. cit.*) semblent plutôt favorables à la position traditionnelle anglaise. De Smith dans «*Constitutional and Administration Law*», 3^e éd. 1977, mentionne les deux tendances mais il n'opte pas.

VII—Sommaire et conclusions

Engagé par le gouvernement du Québec à titre d'employé occasionnel, l'intimé était un contractuel. Sa réclamation avait pour cause un contrat et pouvait être poursuivie conformément à la procé-

³³ [1934] A.C. 176.

³⁴ [1953] 2 Q.B. 482.

³⁵ [1955] A.C. 457.

³⁶ [1956] 2 Q.B. 641.

³³ [1934] A.C. 176.

³⁴ [1953] 2 Q.B. 482.

³⁵ [1955] A.C. 457.

³⁶ [1956] 2 Q.B. 641.

dure prescribed for the recovery of small claims. By allowing this claim on the ground that it was based on the 1972-1975 collective agreement between the government of Quebec and the Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, the Provincial Court erroneously interpreted the *Civil Service Act* and the Regulation approved by Order in Council No. 1714, but it erred within the limits of its jurisdiction and its judgment is not appealable or subject to evocation.

I would dismiss the appeal. In accordance with the conditions which the Attorney General agreed to when leave to appeal was granted to him, he will pay the costs of respondent Labrecque in this Court on a solicitor-client basis.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Villeneuve, Pigeon, Clément, Guilbeault and Laurendeau, Montreal.

Solicitors for the respondent Labrecque: Langlois, Drouin & Associates, Quebec.

dure prescrite pour le recouvrement des petites créances. En maintenant cette réclamation au motif qu'elle était fondée sur la Convention collective de travail 1972-1975 entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, la Cour provinciale a erronément interprété la *Loi de la fonction publique* et le règlement sanctionné par l'arrêté en conseil n° 1714, mais elle a erré dans les cadres de sa juridiction et son jugement n'est ni appelable ni sujet à évocation.

Je rejetterais le pourvoi. Conformément aux conditions que le Procureur général a acceptées lorsque l'autorisation de se pourvoir lui a été accordée, il paiera les dépens de l'intimé Labrecque en cette Cour comme entre avocat et client.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appellant: Villeneuve, Pigeon, Clément, Guilbeault et Laurendeau, Montréal.

Procureurs de l'intimé Labrecque: Langlois, Drouin & Associés, Québec.