

**Construction Montcalm Inc. (Defendant)**  
*Appellant;*

and

**The Minimum Wage Commission (Plaintiff)**  
*Respondent;*

and

**The Attorney General of Quebec, the  
Attorney General of Alberta and the Attorney  
General of Saskatchewan** *Intervenors.*

1978: February 2; 1978: December 21.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence,  
Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC

*Constitutional law — Construction of an airport on land belonging to the federal government — Contract with the federal government — Aeronautics — Nature of the undertaking — Application of provincial laws on wages and working conditions — British North America Act, ss. 91-92 — Minimum Wage Act, R.S.Q. 1964, c. 144 — Construction Industry Labour Relations Act, S.Q. 1968, c. 45 — Act respecting the Construction Industry, S.Q. 1970, c. 34 — Fair Wages and Hours of Labour Act, R.S.C. 1970, c. L-3, ss. 2, 3(1)(a).*

The respondent Minimum Wage Commission sought to recover from appellant, Construction Montcalm Inc. ("Montcalm"), on behalf of the latter's employees, wages, vacations and holidays and levies owed pursuant to the *Minimum Wage Act* and various provincial statutes governing labour relations in the construction industry. A constitutional issue arose whether such laws were applicable to employees of a Quebec building enterprise which, under a contract with the Crown in right of Canada, was doing construction work on the runways of a new international airport (Mirabel) on federal Crown land. The Superior Court judge answered in the negative, but a majority of the Court of Appeal concluded that Montcalm was subject to the wage legislation and decrees of the Province. Appellant appealed to this Court and made three submissions: (1) aeronautics is a class of subjects which comes under exclusive federal authority and comprises the construction of airports, including the conditions of employment of workers engaged in the construction of airports; furthermore, Mirabel airport is a federal work or undertaking; (2)

**Construction Montcalm Inc. (Défenderesse)**  
*Appelante;*

et

**La Commission du salaire minimum**  
*(Demanderesse) Intimée;*

et

**Le procureur général du Québec, le procureur  
général de l'Alberta et le procureur général de  
la Saskatchewan** *Intervenants.*

1978: 2 février; 1978: 21 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,  
Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Construction d'un aéroport sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral — Contrat avec le gouvernement fédéral — Aéronautique — Nature de l'entreprise — Application des lois provinciales relatives aux salaires et conditions de travail — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91-92 — Loi du salaire minimum, S.R.Q. 1964, chap. 144 — Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction, S.Q. 1968, chap. 45 — Loi concernant l'industrie de la construction, L.Q. 1970, chap. 34 — Loi sur les justes salaires et les heures de travail, S.R.C. 1970, chap. L-3, art. 2, 3(1)a.*

L'intimée, la Commission du salaire minimum, réclame de l'appelante, Construction Montcalm Inc. («Montcalm»), au nom des employés de cette dernière le paiement de salaires, congés, cotisations qui sont dûs en vertu de la *Loi du salaire minimum* et de diverses lois provinciales régissant les relations de travail dans l'industrie de la construction. La question constitutionnelle est de savoir si ces lois s'appliquent aux employés d'une entreprise québécoise de construction qui, en vertu d'un contrat conclu avec la Couronne du chef du Canada, construit les pistes d'atterrissage d'un nouvel aéroport international (Mirabel) sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral. Le juge de la Cour supérieure a répondu par la négative mais la majorité de la Cour d'appel a conclu que Montcalm était assujettie aux lois et décrets provinciaux sur les salaires. L'appelante se pourvoit devant cette Cour et invoque trois moyens: 1) l'aéronautique fait partie des classes de sujets qui relèvent de la compétence exclusive du fédéral et elle englobe la construction des aéroports, y compris les conditions de travail des ouvriers chargés de leur cons-

provincial law does not apply on federal government lands; (3) the contract is governed by the *Fair Wages and Hours of Labour Act*, a federal statute.

*Held* (Laskin C.J. and Spence J. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.: The issue must be resolved in the light of established constitutional principles, namely that the provinces have exclusive authority over labour relations and the terms of a contract of employment but, by way of exception to this principle, the federal Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject (the *Stevedoring* case, [1955] S.C.R. 529). Thus Parliament has jurisdiction over the conditions of employment of a federal undertaking, that is one whose normal or habitual activities are a federal matter (*Agence Maritime* case, [1969] S.C.R. 851 and *Letter Carriers'* case, [1975] 1 S.C.R. 178).

The first and primary argument of appellant does not meet the test set out in the *Stevedoring* case, as the construction of an airport is not in every respect an integral part of aeronautics. What wages shall be paid by an independent contractor like Montcalm to its employees engaged in the construction of runways is a matter so far removed from aerial navigation or from the operation of an airport that it cannot be said that the power to regulate this matter forms an integral part of federal competence over aeronautics. *Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, must be distinguished, since the impugned legislation does not purport to regulate the structure of runways. Moreover, this argument implicitly but clearly ignores the requirement of the *Agence Maritime* and *Letter Carriers'* cases that an undertaking cannot be characterized as a federal or provincial one on account of casual factors. In the case at bar, we have no choice but to presume that Montcalm is an ordinary building contractor, whose ordinary business is construction, a business which is not specifically federal. What a contractor builds is accidental, and the one work it happened to be constructing at the relevant time is not the decisive factor in determining the nature of the business.

Montcalm's second submission cannot be admitted either. The exclusive power of the Province to make laws in relation to property and civil rights is territorially limited only by the words "in the Province", and Mirabel is located in the Province. The enumeration of exclusive federal powers in s. 91 of the *B.N.A. Act*,

truction; d'ailleurs l'aéroport de Mirabel est un ouvrage ou une entreprise fédérale; 2) la loi provinciale ne s'applique pas sur les terrains du gouvernement fédéral; 3) le contrat est régi par la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*, une loi fédérale.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et le juge Spence étant dissidents): Le pourvoi doit être rejeté.

*Les juges* Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte: La question doit être tranchée selon les principes constitutionnels établis, savoir que les provinces ont une compétence exclusive sur les relations de travail et les termes d'un contrat de travail mais que le Parlement fédéral peut, par dérogation à ce principe, faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines, s'il est établi que sa compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet (l'arrêt *Stevedoring*, [1955] R.C.S. 529). Ainsi le Parlement a compétence sur les conditions de travail d'une entreprise fédérale, c'est-à-dire une entreprise dont les activités normales ou habituelles relèvent d'une matière de compétence fédérale (arrêts *Agence Maritime*, [1969] R.C.S. 851 et *Facteurs*, [1975] 1 R.C.S. 178).

Le premier et principal moyen de l'appelante ne répond pas au critère établi dans l'arrêt *Stevedoring*, car la construction d'un aéroport ne fait pas partie intégrante, à tous les points de vue, de l'aéronautique. Les salaires versés par un entrepreneur indépendant comme Montcalm à ses employés chargés de la construction de pistes est une question si éloignée de la navigation aérienne ou de l'exploitation d'un aéroport que le pouvoir de réglementer cette matière ne peut faire partie intégrante de la compétence du fédéral sur l'aéronautique. Il faut faire la distinction avec l'arrêt *Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, puisque la législation contestée ici n'a pas pour effet de réglementer la structure des pistes d'atterrissage. De plus ce moyen méconnaît aussi implicitement mais clairement le principe énoncé dans les arrêts *Agence Maritime* et *Facteurs* selon lequel une entreprise ne peut être qualifiée de fédérale ou de provinciale en raison de facteurs occasionnels. En l'espèce, nous devons présumer que Montcalm est une entreprise de construction ordinaire dont l'activité ordinaire est la construction, activité qui n'a rien de spécifiquement fédéral. Ce que construit un entrepreneur est accessoire et l'ouvrage auquel Montcalm travaillait au moment pertinent n'est pas un facteur décisif pour déterminer la nature de l'entreprise.

Le second moyen de Montcalm ne peut non plus être retenu. En effet, le pouvoir exclusif de la province de légiférer sur la propriété et les droits civils n'est limité territorialement que par les mots «dans la province» et Mirabel est située dans la province. L'énumération à l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* des pouvoirs exclusifs du fédéral,

including the power to make laws in relation to the public debt and property, operates as a limitation *ratione materiae* upon provincial jurisdiction, not as a territorial limitation. The impugned provisions do not relate to federal property, but they govern the civil rights of Montcalm and its employees on federal Crown lands; the latter do not constitute an extra-territorial enclave within provincial boundaries.

Montcalm's third submission cannot succeed unless the impugned provisions are in conflict with the federal statute. It was incumbent upon Montcalm to establish that it could not comply with the provincial Act without committing a breach of the federal Act. Montcalm did not even attempt any such demonstration. Further, the impugned provisions add a term not to the contract between the federal government and Montcalm but to the contract between Montcalm and its employees, a term which is not incompatible with any applicable federal law.

*Per Laskin C.J. and Spence J., dissenting:* The contention that there can be a differentiation for constitutional purposes between construction and maintenance or operation of federal work or undertaking is inconsistent with a line of cases of the Privy Council and of this Court. In light of these precedents, the exclusive federal authority over aeronautics embraces authority over the construction as well as the maintenance of airports. Moreover, the case concerns a contract with the federal Crown for the execution of works on federal Crown land. Under s. 91(1A) of the *B.N.A. Act*, federal public property is within the exclusive domain of the federal Parliament, and the fact that what we have here is federal Crown property is itself enough to exclude provincial legislation from any regulatory control over it and what is done on it. The contract between the Crown and Montcalm is also governed by federal statutes on wages and working conditions. If a province could extend its minimum wage legislation to such a federal Crown contract, this would be tantamount to adding a term to it, and it is clear that a Province cannot alter or modify the terms and conditions of a federal Crown contract entered into with a third party.

*Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, followed; *In re the validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *In re the application of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a Revenue Post Office*, [1948] S.C.R. 248; *Quebec Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Company of Canada*,

y compris le pouvoir de faire des lois relativement à la dette et à la propriété publiques, a pour effet de limiter la compétence *ratione materiae* de la province et non sa compétence territoriale. Les dispositions contestées n'ont pas trait à la propriété fédérale mais elles régissent les droits civils de Montcalm et de ses employés sur les terrains de la Couronne fédérale; ces derniers ne sont pas des enclaves extra-territoriales à l'intérieur des limites de la province.

Enfin le troisième moyen de Montcalm ne pourrait être retenu que si les dispositions contestées entraînent en conflit avec la loi fédérale. Il incombait à Montcalm d'établir qu'elle ne pouvait se conformer à la loi provinciale sans violer la loi fédérale. Or, Montcalm n'a même pas tenté de le faire. De plus, les dispositions contestées ajoutent une clause non pas au contrat conclu entre le gouvernement fédéral et Montcalm mais au contrat entre Montcalm et ses employés, clause qui n'est pas incompatible avec la loi fédérale applicable.

*Le juge en chef Laskin et le juge Spence, dissidents:* La prétention selon laquelle il existe, en droit constitutionnel, une distinction entre la construction et l'entretien ou l'exploitation d'entreprises ou ouvrages fédéraux, est incompatible avec une série d'arrêts du Conseil privé et de cette Cour. A la lumière de cette jurisprudence, la compétence fédérale exclusive en matière d'aéronautique s'étend à la construction et l'entretien des aéroports. De plus il s'agit en l'espèce d'un contrat avec le gouvernement fédéral pour l'exécution de travaux sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral. En vertu du par. 91(1A) de l'*A.A.N.B.*, la propriété publique fédérale relève exclusivement du Parlement fédéral et le fait qu'il soit question en l'espèce d'une propriété du gouvernement fédéral suffit pour enlever à la province tout contrôle réglementaire sur cette propriété et sur ce qu'on y fait. Le contrat entre le gouvernement et Montcalm est aussi régi par les lois fédérales régissant les salaires et conditions de travail. Si une province pouvait appliquer sa législation sur le salaire minimum à un contrat conclu par le gouvernement fédéral, cela équivaldrait à y ajouter une condition et il est clairement établi qu'une province ne peut changer ni modifier les stipulations d'un contrat intervenu entre le gouvernement fédéral et un tiers.

Jurisprudence: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 (arrêt suivi); *In re la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, [1955] R.C.S. 529; *In re l'application de la loi du salaire minimum de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du salaire*

[1966] S.C.R. 767; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Agence Maritime Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1969] S.C.R. 851; *Johannesson v. The Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*, [1905] A.C. 52; *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.* (1960), 22 D.L.R. (2d) 247; *R. v. Beaver Foundations Ltd.* (1968), 69 D.L.R. (2d) 649; *R. v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.*, [1972] 1 O.R. 42; *Re United Association of Journeymen, etc. Local 496 and Vipond Automatic Sprinkler Co. Ltd.* (1976), 67 D.L.R. (3d) 381; *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Company*, [1920] A.C. 184; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207; *Attorney General of the Province of Quebec v. Kellogg's Co.*, [1978] 2 S.C.R. 211; *Cardinal v. Attorney General of Alberta*, [1974] S.C.R. 695; *R. v. Smith*, [1942] O.W.N. 387; *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Attorney General of Manitoba v. Manitoba Licence Holders' Association*, [1902] A.C. 73, referred to; *R. v. Baert Construction Ltd.*, [1974] 4 W.W.R. 135, aff. by (1974), 51 D.L.R. (3d) 265, applied; *Canadian Pacific Railway v. Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, distinguished.

APPEAL against a decision of the Court of Appeal<sup>1</sup> reversing a judgment of the Superior Court. Appeal dismissed, Laskin C.J. and Spence J. dissenting.

*François Mercier, Q.C.*, and *Rolland Forget*, for the appellant.

*Benoît Belleau, André Tremblay* and *Serge Benoît*, for the respondent.

*Olivier Prat*, for the intervenor, the Attorney General of Quebec.

*William Henkel, Q.C.*, and *C. J. Cummings*, for the intervenor, the Attorney General of Alberta.

*William N. Lawton*, for the intervenor, the Attorney General of Saskatchewan.

<sup>1</sup> [1975] C.A. 675, [1976] R.D.T. 347.

*minimum c. Bell Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Agence Maritime Inc c. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851; *Johannesson c. La municipalité rurale de West St-Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*, [1905] A.C. 52; *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.* (1960), 22 D.L.R. (2d) 247; *R. v. Beaver Foundations Ltd.* (1968), 69 D.L.R. (2d) 649; *R. v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.*, [1972] 1 O.R. 42; *Re United Association of Journeymen, etc. Local 496 and Vipond Automatic Sprinkler Co. Ltd.* (1976), 67 D.L.R. (3d) 381; *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Company*, [1920] A.C. 184; *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207; *Procureur général de la province de Québec c. Kellogg's Co.*, [1978] 2 R.C.S. 211; *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695; *R. v. Smith*, [1942] O.W.N. 387; *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Licence Holders' Association*, [1902], A.C. 73; *R. v. Baert Construction Ltd.*, [1974] 4 W.W.R. 135, conf. par (1974), 51 D.L.R. (3d) 265 (arrêt appliqué); distinction faite avec l'arrêt *Canadian Pacific Railway c. Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel<sup>1</sup> infirmant un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté, le juge en chef Laskin et le juge Spence étant dissidents.

*François Mercier, c.r.*, et *Rolland Forget*, pour l'appelante.

*Benoît Belleau, André Tremblay* et *Serge Benoît*, pour l'intimée.

*Olivier Prat*, pour l'intervenant, le procureur général du Québec.

*William Henkel, c.r.*, et *C. J. Cummings*, pour l'intervenant, le procureur général de l'Alberta.

*William N. Lawton*, pour l'intervenant, le procureur général de la Saskatchewan.

<sup>1</sup> [1975] C.A. 675, [1976] R.D.T. 347.

The judgment of Laskin C.J. and Spence J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—This appeal, which is here by leave of this Court, involves the question whether certain Quebec wage decrees, applicable to employment in the construction industry in Quebec, may constitutionally be enforced against a Quebec construction company in respect of its employees engaged in the carrying out of a contract on federal Crown land for the construction of runways for the new Mirabel airport that was being built in a region of the Province of Quebec. The question was answered in the negative by Carignan J. of the Quebec Superior Court but on appeal a majority of the Quebec Court of Appeal, Montgomery J.A. dissenting, concluded that the appellant contractor was subject to the wage legislation and decrees of the Province in the carrying out of the contract with the federal Crown.

In my opinion, Montgomery J.A. was right and the majority of the Quebec Court of Appeal wrong. Turgeon J.A. (with whom Crête J.A. agreed) in giving the majority judgment, acknowledged the exclusive jurisdiction of Parliament in relation to aeronautics, but drew a distinction between the construction of an airport and the operation or maintenance of a completed airport. It was his view that because the construction of the runways related to an airport not yet in being, it could not be said that the exclusive federal power in relation to aeronautics was being invaded; and hence the contractor remained subject to provincial legislation respecting the wage entitlement of his employees while they were engaged on the federal project, and until the project was completed and the airport was in operation. What Turgeon J.A. appears to have fixed is a temporal test for the exercise of constitutional authority. Montgomery J.A. in his dissenting reasons has shown sufficiently how unreal the temporal test is, saying that “[it] could have this curious result: that if limited operation should start at the new airport before construction were completed, then the construction workers would at that time pass from provincial to federal jurisdiction”.

Le jugement du juge en chef Laskin et du juge Spence a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Ce pourvoi, interjeté sur autorisation, soulève la question de savoir si une entreprise québécoise de construction est constitutionnellement tenue à l'égard de ses employés qui exécutent, sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral, un contrat de construction de pistes d'atterrissage au nouvel aéroport de Mirabel (Québec), de se conformer à certains décrets sur les salaires dans l'industrie de la construction au Québec. Le juge Carignan de la Cour supérieure du Québec a répondu par la négative. En appel, la majorité de la Cour d'appel du Québec (le juge Montgomery étant dissident) a conclu que l'entrepreneur appelant était assujéti, dans l'exécution de son contrat avec le gouvernement fédéral, aux lois et décrets provinciaux sur les salaires.

A mon avis, le juge Montgomery a raison et la majorité de la Cour d'appel du Québec est dans l'erreur. En prononçant le jugement majoritaire, le juge Turgeon (auquel s'est rallié le juge Crête) a reconnu la compétence exclusive du Parlement en matière d'aéronautique, mais a fait une distinction entre la construction d'un aéroport et son fonctionnement et entretien lorsque la construction est achevée. A son avis, il n'y a pas empiétement sur la compétence exclusive du Parlement en matière d'aéronautique parce qu'il s'agit ici de la construction des pistes d'atterrissage d'un aéroport non encore terminé; l'entrepreneur demeure donc assujéti à la législation provinciale sur les salaires dus à ses employés pendant qu'ils travaillent au projet fédéral et ce, jusqu'à ce que les travaux soient terminés et que l'aéroport soit mis en service. Le juge Turgeon semble avoir subordonné l'exercice du pouvoir accordé par la Constitution à un critère temporel. Dans ses motifs de dissidence, le juge Montgomery a démontré à quel point ce critère est irréaliste et a dit [TRADUCTION] «[cela] pourrait avoir ce résultat bizarre: si le nouvel aéroport était exploité partiellement avant la fin de la construction, les ouvriers de la construction passeraient alors de la compétence provinciale à la compétence fédérale».

I think the proper approach, supported by the cases discussed below, is a functional test under which there can be no constitutional distinction between the construction and operation of a federal work or undertaking or any facility which only the Parliament of Canada could authorize. It has, however, been urged by the respondent and by the supporting intervenors that, even accepting the functional test, provincial legislation may still apply to certain aspects of the construction as contrasted with the operation of the federal work. This position is, in my opinion, no less unreal than the view taken by Turgeon J.A. It might just as well be argued that construction could not proceed without a provincial or municipal building permit, a proposition which has only to be stated to be revealed as completely unsupportable: see *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.*<sup>2</sup> and cf. *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*<sup>3</sup>

The case, which originated in a claim by the Quebec Minimum Wage Commission to recover on behalf of the appellant's employees the deficiency in wages and allied monetary items, pursuant to Quebec legislation and decrees, was argued on certain admissions which were as follows:

[TRANSLATION] 1. Defendant is a construction company and as such obtained from Her Majesty the Queen in right of Canada contracts for the construction of runways at the new International Airport located at Ste. Scholastique, district of Terrebonne, province of Quebec;

2. All the aforementioned work was specifically authorized by the federal legislative authority and was awarded to defendant by orders of the Governor General in Council;

3. All the aforementioned work was carried out on land belonging to Her Majesty the Queen in right of Canada;

4. Defendant admits paragraph 1 of the statement of claim; [on the standing of the Commission as against the defendant]

5. Defendant admits the *quantum* of the claim in so far as it is subordinate to and governed by provincial legislation;

<sup>2</sup> (1960), 22 D.L.R. (2d) 247.

<sup>3</sup> [1905] A.C. 52.

En m'appuyant sur les arrêts analysés ci-après, je suis d'avis que la meilleure façon d'aborder la question est d'appliquer un critère fonctionnel en vertu duquel aucune distinction ne peut être faite, du point de vue constitutionnel, entre la construction et l'exploitation d'entreprises ou ouvrages fédéraux ou de toute installation que seul le Parlement du Canada peut autoriser. L'intimée et les intervenants qui l'ont appuyée ont prétendu cependant que, même si l'on adopte ce critère fonctionnel, la législation provinciale peut s'appliquer à certains aspects de la construction par opposition à l'exploitation d'ouvrages fédéraux. A mon avis, ce point de vue est aussi irréaliste que celui du juge Turgeon. On pourrait tout aussi bien prétendre que les travaux de construction ne peuvent commencer sans l'obtention d'un permis de construction provincial ou municipal, une proposition qu'il suffit de formuler pour voir qu'elle est insoutenable: voir *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.*<sup>2</sup> et cf. *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*<sup>3</sup>

La Commission du salaire minimum réclame, au nom des employés de l'appelante, les soldes de salaires et de montants de même nature qui leur sont dus en vertu des lois et décrets en vigueur au Québec. Les parties admettent les points suivants aux fins de l'espèce:

1. La défenderesse est une entreprise de construction et comme telle, a obtenu de Sa Majesté la Reine aux droits du Canada, des contrats pour la construction de pistes d'atterrissage au nouvel aéroport international situé à Ste-Scholastique, district de Terrebonne, Province de Québec;

2. Tous les susdits travaux ont été spécifiquement autorisés par l'autorité législative fédérale et ont été octroyés à la défenderesse suite à des arrêtés du gouverneur-général en conseil;

3. Tous les susdits travaux sont exécutés sur des terrains qui sont la propriété de Sa Majesté la Reine aux droits du Canada;

4. La défenderesse admet le paragraphe 1 de la demande; [sur la qualité pour agir de la Commission à l'encontre de la défenderesse]

5. La défenderesse admet la *quantum* de la réclamation en autant qu'elle est subordonnée et régie par les lois provinciales;

<sup>2</sup> (1960), 22 D.L.R. (2d) 247.

<sup>3</sup> [1905] A.C. 52.

When leave was sought to come here, appropriate steps were taken to propound a constitutional question which was formulated as follows:

Are the *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1964, c. 144, the *Construction Industry Labour Relations Act*, Statutes of Quebec 1968, c. 45, an *Act Respecting the Construction Industry*, Statutes of Quebec 1970, c. 34, and an *Act to amend the Construction Industry Labour Relations Act* and the *Supplemental Pension Plans Act*, Statutes of Quebec 1971, c. 46, as well as Decrees 4599 and 4795 of 1970 and amendments, enacted by the National Assembly of Quebec and the Lieutenant-Governor in Council, which statutes and decrees govern, in Quebec, the labour relations in the construction industry, rendered inoperative with regard to the construction workers employed by contractors doing construction work under contracts with the Queen in Right of Canada on lands owned by the Crown in Right of Canada and if not, are they inoperative with regard to the job site at Mirabel?

The Attorney General of Quebec had intervened in the Court of Appeal and he was joined in intervention here by the Attorney General of Alberta and the Attorney General of Saskatchewan. The admissions of fact aforementioned and the course of argument before this Court made it clear that the issue here was much narrower than that set out in the constitutional question propounded at the request of the appellant. It may perhaps be useful to point out here that neither the Chief Justice, before whom *ex parte* applications to state constitutional questions usually come, nor the other members of the Court who may be asked to set such questions, seek to thwart an applicant in posing such questions unless it is very clear that there is no constitutional issue that arises in the litigation. The members of the Court do assist in formulating the questions sought to be put but simply as a matter of insisting on clarity. The responsibility rests initially on the applicant who is, of course, aware that once a constitutional question is propounded for the consideration of the Court notice thereof must be given to the Attorney General of Canada and to the Attorneys General of the Provinces.

Lorsque l'appelante a demandé l'autorisation de se pourvoir devant cette Cour, les mesures nécessaires ont été prises pour soumettre une question constitutionnelle, savoir:

La *Loi du salaire minimum*, S.R.Q. 1964, chap. 144, la *Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction*, Statuts du Québec 1968, chap. 45, la *Loi concernant l'industrie de la construction*, Lois du Québec 1970, chap. 34, et la *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction* et la *Loi des régimes supplémentaires de rentes*, Lois du Québec 1971, chap. 46, ainsi que les décrets 4599 et 4795 de 1970 et leurs modifications, adoptés par l'Assemblée nationale du Québec et le lieutenant-gouverneur en conseil, lesquels lois et décrets régissent, au Québec, les relations de travail dans l'industrie de la construction, sont-ils rendus inopérants à l'égard des ouvriers de la construction employés par des entrepreneurs qui exécutent des travaux de construction en vertu de contrats consentis par la Reine du chef du Canada, sur des terrains appartenant à la Couronne du chef du Canada et sinon, sont-ils inopérants à l'égard du chantier de Mirabel?

Le procureur général du Québec est intervenu en Cour d'appel et les procureurs généraux de l'Alberta et de la Saskatchewan se sont joints à lui en Cour suprême. Les admissions de fait susmentionnées et les plaidoiries devant cette Cour ont clairement révélé que le point en litige en l'espèce est plus étroit que la question constitutionnelle soumise à la Cour à la demande de l'appelante. Il est peut-être bon de souligner ici que ni le Juge en chef, à qui les requêtes *ex parte* relatives à la formulation des questions constitutionnelles sont généralement soumises, ni les autres membres de la Cour, qui peuvent être appelés à ce faire, ne cherchent à empêcher un appelant de poser ces questions à moins qu'il ne soit évident que le litige ne soulève aucun débat constitutionnel. Les membres de la Cour participent à la formulation des questions, mais simplement pour en assurer la clarté. Le requérant en assume à prime abord la responsabilité, sachant que si une question constitutionnelle est soumise à la Cour, un avis doit être envoyé au procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces.

The appellant in this Court pitched his argument in the main on the exclusive federal power in relation to aeronautics, drawing at the same time on parallel situations arising in respect of construction concerning other activities or enterprises within exclusive federal legislative authority. One such activity involving construction was considered by this Court in *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*,<sup>4</sup> where what was in issue was the right to assert a mechanic's lien under provincial legislation against an oil pipe line extending from a point in Alberta to a point in British Columbia, and hence a work or undertaking falling within the excepting words in s. 92(10)(a) of the *British North America Act* so as to be subject to federal legislative authority. That case is, no doubt, distinguishable from the present one, if only because the enforcement of a mechanic's lien, involving the possibility of sale, would involve dismemberment of an enterprise under federal regulatory control. I point to it, however, because the fact that it may have been under construction did not make it any less within federal jurisdiction than it would have been if it had been in operation and was undergoing repairs.

The contention that there can be a differentiation for constitutional purposes between construction and maintenance or operation of a federal work or undertaking is inconsistent with a line of cases beginning with *C.P.R. v. Notre-Dame de Bonsecours*<sup>5</sup>, dealing with railways which come under federal regulatory authority. In that case, the Privy Council supported the exclusive authority of the Parliament of Canada to prescribe regulations for the construction, repair and alteration of the railway and for its management. It also said that a Province would be exceeding its powers "if it attempted [to interfere] with the structure or management of a work withdrawn entirely from provincial jurisdiction, such as a work authorized by the Dominion by legislation in execution of its powers under s. 92(10)(a)" (at p. 226). What is true as to railways must be equally true as to airports. I do not see how it can be suggested that

<sup>4</sup> [1954] S.C.R. 207.

<sup>5</sup> [1899] A.C. 367.

L'appelante a choisi d'axer l'essentiel de sa plaidoirie sur la compétence exclusive du Parlement en matière d'aéronautique et d'établir un parallèle avec d'autres cas de constructions liées à des opérations ou entreprises assujetties exclusivement au pouvoir législatif fédéral. Cette Cour a examiné un tel cas de construction dans l'arrêt *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*<sup>4</sup> qui porte sur le droit de faire valoir un privilège de fournisseur de matériaux à l'encontre d'un oléoduc s'étendant de l'Alberta à la Colombie-Britannique, et donc un ouvrage ou entreprise tombant sous le coup de l'exception prévue à l'al. 92(10)a) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et assujetti au pouvoir législatif fédéral. Cette affaire peut sans aucun doute être distinguée de la présente, ne serait-ce que parce que l'exercice du privilège de fournisseur de matériaux, avec la possibilité d'une vente, impliquerait le démembrement d'une entreprise qui relève du pouvoir de réglementation fédéral. Je cite cette affaire cependant parce que le fait que la construction était en cours n'a pas eu plus d'incidence sur la compétence fédérale que si l'entreprise, alors en exploitation, faisait effectuer des réparations.

La prétention selon laquelle il existe, en droit constitutionnel, une distinction entre la construction et l'entretien ou l'exploitation d'entreprises ou ouvrages fédéraux, est incompatible avec une série d'arrêts dont le premier, *C.P.R. c. Notre-Dame de Bonsecours*<sup>5</sup>, a trait aux chemins de fer qui relèvent du pouvoir de réglementation fédéral. Dans cet arrêt, le Conseil privé a reconnu le pouvoir exclusif du Parlement d'adopter des règlements au sujet de la construction, de la réparation et de l'amélioration d'un chemin de fer et de son administration. Il a également dit qu'une province outrepasserait ses pouvoirs [TRADUCTION] «si elle tentait d'intervenir dans des matières exclusivement assignées au contrôle du Dominion, en essayant par exemple de s'immiscer dans l'administration d'un ouvrage entièrement soustrait à la compétence provinciale, comme celui qu'a autorisé le Dominion par une loi dans l'exercice des pou-

<sup>4</sup> [1954] R.C.S. 207.

<sup>5</sup> [1899] A.C. 367.



construction referable to a railway is within exclusive federal competence but construction in respect of a federal enterprise, like an airport or a uranium mine that does not move across provincial boundaries is not. If a company engaged in the construction of an interprovincial railway was working across provincial boundaries, could it be suggested that its employees would be subject to provincial wage legislation according to which side of a provincial boundary it was working on at a particular period?

It is not only provincial wage legislation but other controls referable to construction that appear to me to be inapplicable to enterprises within exclusive federal regulatory control. In *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*, *supra*, the Privy Council was faced with a contention that a company, authorized by federal legislation to carry on a telephone business, and in that connection to construct and maintain its lines along or under any public highways or streets, was required to obtain municipal permission to construct its lines in the municipality of Toronto. The submission was rejected and the Privy Council supported the view that legislative jurisdiction was to be judged by the terms of the empowering enactment. Moreover, and on this its view is particularly relevant here, the Privy Council also rejected the contention that federal jurisdiction did not arise until there was an actual connection of the telephone lines between different provinces. This opinion denies, in my view, the basis of Turgeon J.A.'s judgment that there is a valid distinction to be made on constitutional grounds between the construction of an enterprise that is within federal regulatory authority and the operation of such an enterprise. The distinction becomes more obviously empty if it is sought to be applied to differentiate, for constitutional purposes, new construction and construction by way of repair of an operating enterprise.

voirs qu'il tient de l'al. 92(10)a) ou de porter atteinte à sa structure» (à la p. 226). Ce qui est vrai des chemins de fer l'est également des aéroports. Je ne vois pas comment on peut soutenir que la construction d'un chemin de fer est assujettie exclusivement à la compétence fédérale, mais que la construction d'un ouvrage fédéral qui ne s'étend pas au-delà des limites d'une province, comme un aéroport ou une mine d'uranium, ne l'est pas. Si une compagnie entreprend la construction d'un chemin de fer interprovincial, qui franchit donc les limites d'une province, peut-on dire que ses employés ont droit aux salaires prévus par une législation provinciale différente selon qu'ils travaillent dans l'une ou dans l'autre province à un moment donné?

A mon avis, ce n'est pas seulement la législation provinciale sur les salaires qui ne peut être appliquée aux entreprises relevant exclusivement du pouvoir de réglementation fédéral, mais aussi d'autres mesures de contrôle relatives à la construction. Dans *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*, précité, le Conseil privé devait se prononcer sur l'affirmation qu'une compagnie, habilitée par la loi fédérale à exploiter une entreprise de téléphone et, à ce titre, à construire et entretenir des lignes le long des voies publiques ou sous celles-ci, devait obtenir un permis de la municipalité de Toronto pour construire des lignes dans cette ville. Cette prétention a été rejetée et le Conseil privé a déclaré que la compétence législative devait être appréciée à la lumière des termes de la loi habilitante. En outre, et ce point de vue est particulièrement pertinent en l'espèce, le Conseil privé a rejeté la prétention que la compétence fédérale ne prenait naissance que lorsque les lignes téléphoniques des diverses provinces étaient réellement reliées. Ce point de vue va, à mon avis, à l'encontre du fondement du jugement du juge Turgeon selon lequel, en droit constitutionnel, il faut faire une distinction entre la construction d'une entreprise relevant du pouvoir de réglementation fédéral et l'exploitation d'une telle entreprise. Cette distinction a encore moins de sens si elle vise à différencier, en droit constitutionnel, toute nouvelle construction des constructions qui sont en fait des réparations dans le cadre de l'exploitation de l'entreprise.

I wish to refer in this connection to the judgment of this Court in *Quebec Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Company of Canada*<sup>6</sup>. There the appellant Commission purported to impose certain levies upon the respondent, pursuant to the provincial *Minimum Wage Act* and by-laws enacted thereunder, measured by a fractional percentage of the wage paid to its employees. As is the case here, there was no express exclusion of federal enterprises nor, indeed, any express inclusion, and so the question was whether the provincial provisions could constitutionally be applied to the respondent. This Court, affirming the Quebec Court of Appeal said "no", relying mainly on the judgments of the Court *In re the application of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a Revenue Post Office*<sup>7</sup> and on the *Stevedoring*<sup>8</sup> case. Again, I see nothing in this *Bell Telephone* case that turns on a distinction between construction and operation. Martland J., who spoke for the Court, was concerned of course with an operating enterprise but this factual situation would not appear to have been a determining consideration in excluding the application of the provincial directives. I refer to two passages in his reasons, at pp. 772 and 774 respectively:

... I feel that the regulation and control of the scale of wages to be paid by an interprovincial undertaking, such as that of the respondent, is a matter for exclusive federal control.

... a statute which deals with a matter which, apart from regulatory legislation, would have been the subject matter of contract between employer and employee, e.g., rates of pay or hours of work, affects a vital part of the management and operation of the undertaking to which it relates. This being so, if such regulation relates to an undertaking which is within s. 92(10)(a), (b) or (c), in my opinion it can only be enacted by the federal parliament.

It is worthwhile to dwell briefly on the *Saskatchewan Minimum Wage* case, *supra*. It involved an attempt by the Province of Saskatche-

A ce sujet, je cite l'arrêt *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*,<sup>6</sup> où la Commission appelante tentait d'imposer à l'intimée, conformément à la *Loi du salaire minimum* et aux règlements adoptés sous son régime, certaines cotisations représentant un pourcentage des salaires payés à ses employés. Comme c'est le cas en l'espèce, les entreprises fédérales n'étaient ni expressément exclues par le règlement, ni, d'ailleurs, n'y étaient expressément mentionnées. Il s'agissait donc de savoir si, constitutionnellement, les dispositions provinciales pouvaient s'appliquer à l'intimée. Cette Cour, confirmant le jugement de la Cour d'appel du Québec, a répondu par la négative, se fondant principalement sur les arrêts *In re l'application de la loi du salaire minimum de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission*<sup>7</sup> et *Stevedoring*<sup>8</sup>. Encore une fois, je ne vois rien dans l'arrêt *Bell Canada* qui établisse une distinction entre la construction et l'exploitation d'une entreprise. Le juge Martland, parlant au nom de la Cour, a certes traité d'une entreprise en exploitation, mais cette situation de fait ne semble pas avoir eu une incidence déterminante sur la décision de ne pas appliquer les directives provinciales à l'intimée. Je cite deux extraits tirés de ces motifs (aux pp. 772 et 774 respectivement):

[TRADUCTION] ... J'estime de même que la réglementation et le contrôle de l'échelle des salaires que doit payer une entreprise interprovinciale comme celle de l'intimée est une matière qui tombe exclusivement sous le contrôle fédéral.

... une loi qui traite d'une matière qui, à défaut d'une législation réglementaire, aurait fait l'objet d'un contrat entre employeur et employé, comme le taux des salaires ou la durée du travail, par exemple, touche à une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de l'entreprise à laquelle elle se rattache. Ceci étant, si cette réglementation se rattache à une entreprise qui entre dans le champ d'application des alinéas a), b) ou c) du par. 92(10), seul le Parlement fédéral peut, à mon avis, l'adopter.

Il importe d'examiner brièvement l'arrêt *Salaire minimum de la Saskatchewan*, précité. Dans cette affaire, la province de la Saskatchewan cherchait à

<sup>6</sup> [1966] S.C.R. 767.

<sup>7</sup> [1948] S.C.R. 248.

<sup>8</sup> [1955] S.C.R. 529.

<sup>6</sup> [1966] R.C.S. 767.

<sup>7</sup> [1948] R.C.S. 248.

<sup>8</sup> [1955] R.C.S. 529.

wan to apply its wage legislation to a person employed temporarily by the postmistress of a revenue post office to work exclusively in post office operations. There was a contract situation there as here, but admittedly, the postmistress was an employee of the Crown and the appellant herein was not. The essential point, in my view, was the exclusive involvement in the work of the post office, a federal Crown enterprise. This Court emphasized that the employment was in the business of the post office. More closely related to the present case is the situation in the *Stevedoring* case where a stevedoring company, not itself operating the enterprise which was subject to exclusive federal regulatory control, was held bound in its relations with its employees, working exclusively on loading and unloading ships engaged in international service, by federal labour relations legislation.

So far I have been dealing with the issue before this Court in terms only of the exclusive federal authority in relation to aeronautics, embracing authority over the construction as well as the maintenance of airports. There is, however, a wider and more telling basis for supporting the judgment at trial and the dissenting reasons of Montgomery J.A. I refer to the fact that we are dealing here with a contract with the federal Crown for the execution of works on federal Crown land.

Federal public property is within the exclusive domain of Parliament under s. 91(1A), and whether or not the words "public property" therein carry a wider significance than what is comprehended by federal Crown property, the fact that what we have here is federal Crown property is itself enough to exclude provincial legislation from any regulatory control over it and what is done on it. I refer to the judgment of this Court given by Duff C.J.C. in *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*<sup>9</sup>, at pp. 643-44 where he said this:

<sup>9</sup> [1933] S.C.R. 629.

appliquer sa législation sur les salaires à une personne engagée temporairement par le maître de poste d'un bureau de poste à commission pour travailler exclusivement à l'exploitation de ce bureau. Comme en l'espèce, il y avait un contrat, même si le maître de poste était une employée du gouvernement alors que l'appelante en l'espèce ne l'est pas. A mon avis, l'essentiel est que l'employé devait travailler exclusivement au bureau de poste, une entreprise du gouvernement fédéral. Cette Cour a souligné que cet emploi faisait partie de l'administration du bureau de poste. L'arrêt *Stevedoring* s'apparente davantage à la présente affaire: la Cour y a jugé qu'une compagnie d'arrimage, qui n'exploite pas elle-même l'entreprise assujettie exclusivement au pouvoir de réglementation fédéral, est soumise, dans ses relations avec ses employés qui travaillent exclusivement à charger et décharger des navires desservant le marché international, à la législation fédérale en matière de relations de travail.

Jusqu'ici, j'ai abordé la question soumise à cette Cour seulement sous l'angle de la compétence fédérale exclusive en matière d'aéronautique, ce qui comprend la construction et l'entretien des aéroports. Il existe cependant un fondement plus large et plus déterminant au jugement de première instance et aux motifs de dissidence du juge Montgomery. Je fais allusion au fait que nous traitons en l'espèce d'un contrat conclu avec le gouvernement fédéral pour l'exécution de travaux sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral.

La propriété publique fédérale relève exclusivement du Parlement en vertu du par. 91(1A) et, que les mots «propriété publique» aient ou non un sens plus étendu que propriété du gouvernement fédéral, le fait qu'il soit question en l'espèce d'une propriété du gouvernement fédéral suffit pour enlever à la province tout contrôle réglementaire sur cette propriété et sur ce qu'on y fait. Je me réfère à l'arrêt de cette Cour, *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*<sup>9</sup>, rendu par le juge en chef Duff qui a dit (aux pp. 643 et 644):

<sup>9</sup> [1933] R.C.S. 629.

... *The Dominion Lands Act* and the Regulations enacted pursuant to it, give statutory effect to plans for dealing with Dominion public lands, including lands containing petroleum and natural gas, which, it must be assumed, were conceived by Parliament, and the authorities nominated by Parliament, as calculated to serve the general interest in the development and exploitation of such lands and the minerals in them. It is not competent to a provincial legislature *pro tanto* to nullify the regulations, to which Parliament has given the force of law in execution of such plans, by limiting and restricting the exercise of the rights in the public lands, created by such regulations in carrying the purpose of Parliament into effect. Indeed, an administrative order, which the legislature has professed to endow with the force of statute, directed against a tract of public land, the property of the Dominion, held by a lessee under the Regulations of 1910 and 1911, and which professed to regulate the exercise, by the lessee, of his right to take gas and petroleum from the demised lands, would truly be an attempt to legislate in relation to a subject reserved for the exclusive legislative jurisdiction of the Dominion by s. 91(1), "The Public\*\*\* Property" of the Dominion.

There was in force in relation to the Mirabel airport property a contract between the Crown and the appellant. That contract was governed, *inter alia*, by the *Fair Wages and Hours of Labour Act*, R.S.C. 1970, c. L-3. Section 3(1)(a) of the Act reads as follows:

3. (1) ...

(a) all persons in the employ of the contractor, subcontractor, or any other person doing or contracting to do the whole or any part of the work contemplated by the contract shall during the continuance of the work be paid fair wages;

"Fair wages" is defined in s. 2 of the Act in these terms:

2. In this Act

"fair wages" means such wages as are generally accepted as current for competent workmen in the district in which the work is being performed for the character or class of work in which such workmen are respectively engaged; but shall in all cases be such wages as are fair and reasonable and shall in no case be less than the minimum hourly rate of pay prescribed by or pursuant to Part III of the *Canada Labour Code*;

[TRADUCTION] ... La *Loi des terres fédérales* et les règlements adoptés sous son régime donnent force de loi aux plans portant sur les terres publiques fédérales, y compris les terres qui renferment du pétrole et du gaz naturel et qui, nous devons le présumer, ont été conçus par le Parlement et les autorités nommées par le Parlement pour servir l'intérêt général en développant et exploitant ces terres et les minéraux qu'elles contiennent. Une législature provinciale n'a pas le pouvoir d'invalider en partie les règlements auxquels le Parlement a donné force de loi pour exécuter ses plans, en limitant et restreignant l'exercice, sur les terres publiques, de certains droits créés par ces règlements pour réaliser le dessein du Parlement. En fait, une mesure administrative à laquelle la législature a donné force de loi, dirigée contre une terre publique, propriété du fédéral, occupée par un locataire en vertu des règlements de 1910 et 1911, et qui vise à réglementer le droit du locataire de prendre le gaz et le pétrole contenus dans les terres louées, constituerait une véritable tentative de légiférer sur une matière relevant exclusivement de la compétence législative fédérale en vertu du par. 91(1), la «propriété publique» fédérale.

Un contrat a été signé entre le gouvernement et l'appelante au sujet de l'aéroport de Mirabel. Ce contrat est notamment régi par la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*, S.R.C. 1970, chap. L-3, dont voici l'al. 3(1)a) qui prévoit que:

3. (1) ...

a) toutes les personnes à l'emploi d'un entrepreneur, d'un sous-traitant ou de tout autre individu qui exécute ou entreprend d'exécuter totalement ou partiellement l'ouvrage prévu par le contrat doivent, durant la continuation de l'ouvrage, toucher de justes salaires;

L'article 2 de la Loi définit ainsi l'expression «justes salaires»:

2. Dans la présente loi

«justes salaires» signifie les salaires généralement réputés courants pour les ouvriers qualifiés dans le district où le travail est exécuté, compte tenu de la nature ou de la catégorie de travail à laquelle ces ouvriers sont respectivement employés; cependant, ces salaires doivent dans tous les cas être justes et raisonnables et ne doivent en aucune circonstance être inférieurs au salaire minimum horaire prescrit par la Partie III du *Code canadien du travail* ou sous le régime de cette Partie;

Part III of the *Canada Labour Code*, to which the definition points, deals with standard hours, wages, vacations and holidays. The relevant provisions thereof as they appear in the Code, being R.S.C. 1970, c. L-1, s. 35 as enacted by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 17, s. 8, are as follows:

35. (1) Except as otherwise provided by or under this Division, an employer shall pay to each employee of the age of seventeen years and over a wage at the rate of not less than one dollar and seventy-five cents an hour or not less than the equivalent of that rate for the time worked by him where the wages of the employee are paid on any basis of time other than hourly.

(1.1) The Governor in Council may from time to time, by order, increase the minimum hourly wage established by subsection (1), but no order made under this subsection is of any force or effect until a date specified in the order that is at least three months after the date of publication thereof in the *Canada Gazette*.

Since the Parliament of Canada has specified a minimum wage (and, indeed other monetary advantages in Part III of the *Canada Labour Code* which it is unnecessary to list) and the provision so made is by statute (s. 3(1)(a) of the *Fair Wages and Hours of Labour Act*) made a condition of the contract with the appellant, I think it is not within the competence of the Province to extend its minimum wage legislation to such a federal Crown contract. This would be tantamount to adding a term to it and I think it is clear that a Province cannot alter or modify the terms and conditions of a federal Crown contract entered into with a third party.

There is another point worth notice. The respondent Commission does not allege in its demand that the particular employees of the appellant were working on other projects during the period in which it was engaged in carrying out the contract with the federal Crown. I should have thought that this would have been mentioned if it was the fact. However, even if they were working elsewhere from time to time, it would not alter my conclusion. The matter would then be simply one of making the appropriate calculations and keep-

La Partie III du *Code canadien du travail*, à laquelle renvoie la définition, traite de la durée normale de travail, des salaires, des vacances et des jours fériés. La disposition pertinente du Code, soit l'art. 35 du chap. L-1 des S.R.C. 1970, édicté par l'art. 8 du chap. 17 des S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), se lit ainsi:

35. (1) Sauf les dispositions contraires prévues par la présente Division ou sous son régime, un employeur doit payer à chaque employé âgé de dix-sept ans ou plus un salaire d'au moins un dollar soixante-quinze cents l'heure ou d'au moins l'équivalent de ce taux pour la durée de son travail si l'employé est payé au temps sans que ce soit à l'heure.

(1.1) Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, augmenter par décret le salaire horaire minimum fixé par le paragraphe (1); toutefois, aucun décret pris en vertu du présent paragraphe n'a force ni effet avant une date y spécifiée qui est postérieure de trois mois au moins à sa date de publication dans la *Gazette du Canada*.

Puisque le Parlement du Canada a mentionné expressément un salaire minimum (et, en fait, d'autres conditions monétaires, qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer, à la Partie III du *Code canadien du travail*) et que cette disposition fait de par la loi (al. 3(1)a) de la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*) partie du contrat conclu avec l'appelante, j'estime que la province n'a pas le pouvoir d'appliquer sa législation sur le salaire minimum à un contrat conclu par le gouvernement fédéral. Cela équivaldrait à y ajouter une condition et je pense qu'il est clairement établi qu'une province ne peut changer ni modifier les stipulations d'un contrat intervenu entre le gouvernement fédéral et un tiers.

Un autre point mérite d'être souligné. La Commission intimée n'a pas allégué dans sa demande que les employés de l'appelante avaient travaillé à d'autres projets pendant la période où ils devaient exécuter le contrat conclu avec le gouvernement fédéral. Je pense qu'elle l'aurait mentionné si cela avait été le cas. Cependant, même s'ils avaient travaillé ailleurs à l'occasion, ma décision serait la même. Il s'agirait alors simplement de faire les calculs nécessaires et de conserver les relevés permettant d'exclure de l'application des décrets pro-

ing proper accounts to exclude work done under the federal Crown contract from subjection to the provincial decrees.

Mention was made during the course of the argument of the difficulty that could be presented where a contractor having a collective agreement with its employees governed by provincial law undertook a federal Crown project. Would a separate certification of the employees' union be required and what would happen to the existing collective agreement? These issues do not arise here and I would not find them insoluble if they did. I point out only that the issues would be the same if the contractor was involved in operation or maintenance rather than construction, having regard to the admission that where operation and maintenance of a federal Crown project under a contract with the Crown are concerned, the relations of the contractor and its employees are completely outside of provincial wage regulation.

In the result, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Quebec Court of Appeal and restore the judgment at trial. The appellant should have its costs throughout.

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ. was delivered by

BEETZ J.—My conclusions differ from those of the Chief Justice whose reasons I have had the advantage of reading. He has quoted the admissions relating to the factual context of this case as well as the constitutional question and stated the views of the courts below. I am accordingly relieved from the task of doing the same.

The claim of the Minimum Wage Commission is a civil claim to recover wages, paid vacations and holidays, health insurance premiums and other social security levies from Construction Montcalm Inc. (*Montcalm*), a building contractor, on behalf of the latter's employees, together with ancillary levies and penalties for a total amount of \$13,481.24 the *quantum* of which is not in dispute.

vinciaux le travail accompli en vertu du contrat conclu avec le gouvernement fédéral.

Au cours des plaidoiries, on a fait allusion aux difficultés qui pourraient se présenter si un entrepreneur lié par une convention collective, signée avec ses employés et assujettie aux lois provinciales, s'engageait à exécuter un projet du gouvernement fédéral. Le syndicat des employés devrait-il demander une accréditation distincte et qu'advient-il de la convention collective existante? Ces questions ne se posent pas en l'espèce et je suis d'avis qu'elles ne seraient pas insolubles si elles se posaient. Je fais simplement remarquer que le problème serait le même si l'entrepreneur s'occupait de l'exploitation ou de l'entretien d'une entreprise plutôt que de sa construction car il est admis que, lorsqu'un contrat est conclu avec le gouvernement pour l'exploitation et l'entretien d'une entreprise du gouvernement fédéral, les relations entrepreneur-employés échappent complètement à la réglementation provinciale sur les salaires.

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel du Québec et de rétablir le jugement de première instance. L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte a été rendu par

LE JUGE BEETZ—J'ai eu l'avantage de lire les motifs du Juge en chef mais je n'arrive pas aux mêmes conclusions que lui. Il cite les points admis par les parties et la question constitutionnelle, et expose les points de vue des cours d'instance inférieure. Je n'ai donc pas à m'en charger.

La Commission du salaire minimum réclame le paiement de salaires, de congés payés, de cotisations d'assurance-maladie et d'autres cotisations de sécurité sociale à Construction Montcalm Inc. (*Montcalm*), une entreprise de construction, au nom des employés de cette dernière, ainsi que des contributions et pénalités incidentes totalisant \$13,481.24, montant qui n'est pas contesté. Cette

This amount is claimed pursuant to various provisions of the *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1964, c. 144 and amendments, the *Construction Industry Labour Relations Act*, S.Q. 1968, c. 45, *An Act respecting the construction industry*, S.Q. 1970, c. 34 and orders in council and ordinances passed under the authority of these Acts. Some of the provisions were enacted in 1970 for the temporary settlement of problems caused by labour strife then prevailing in the Quebec construction industry; but in the main these measures are laws of general application regulating labour relations and the conditions of employment, including wages, in the Quebec construction industry. It was not disputed, as indeed it could not be, that laws of this kind relate to matters coming within the class of subjects of property and civil rights in the Province and are *intra vires* of the provincial legislature. The issue is whether such laws are constitutionally applicable to the employment of workers employed by a building contractor who, under contract with the Crown in right of Canada, is doing construction work on the runways of a new international airport (Mirabel) on federal Crown land.

The issue must be resolved in the light of established principles the first of which is that Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>10</sup>. By way of exception however, Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject: *In re the validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*<sup>11</sup> (the *Stevedoring* case). It follows that primary federal competence over a given subject can prevent the application of provincial law relating to labour relations and the conditions of employment but only if it is demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence; thus, the regulation of wages

réclamation est fondée sur diverses dispositions de la *Loi du salaire minimum*, S.R.Q. 1964, chap. 144 et ses modifications, de la *Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction*, S.Q. 1968, chap. 45, de la *Loi concernant l'industrie de la construction*, L.Q. 1970, chap. 34, des arrêtés en conseil et des ordonnances adoptées en vertu de ces lois. Certaines de ces dispositions ont été édictées en 1970 pour régler temporairement des problèmes causés par les différends du travail qui sévissaient alors dans l'industrie de la construction du Québec; dans l'ensemble toutefois, ces mesures sont des lois d'application générale qui régissent les relations de travail et les conditions d'emploi, y compris les salaires, de l'industrie de la construction québécoise. On ne conteste pas, et en fait on ne pourrait le faire, que ce genre de lois porte sur des matières qui relèvent de la propriété et des droits civils dans la province et sont *intra vires* de la législature provinciale. La question est de savoir si, vu la Constitution, ces lois s'appliquent aux employés d'un entrepreneur en construction qui, en vertu d'un contrat conclu avec la Couronne du chef du Canada, construit les pistes d'atterrissage d'un nouvel aéroport international (Mirabel) sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral.

Cette question doit être tranchée selon les principes établis, le premier étant que les relations de travail comme telles et les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>10</sup>. Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet: *In re la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*<sup>11</sup>, (l'arrêt *Stevedoring*). Il s'ensuit que la compétence principale du fédéral sur un sujet donné peut empêcher l'application des lois provinciales relatives aux relations de travail et aux conditions de travail, mais uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait inté-

<sup>10</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>11</sup> [1955] S.C.R. 529.

<sup>10</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>11</sup> [1955] R.C.S. 529.

to be paid by an undertaking, service or business, and the regulation of its labour relations, being related to an integral part of the operation of the undertaking, service or business, are removed from provincial jurisdiction and immune from the effect of provincial law if the undertaking, service or business is a federal one; *In re the application of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a Revenue Post Office*<sup>12</sup>, (the *Revenue Post Office* case); *Quebec Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Company of Canada*<sup>13</sup> (the *Bell Telephone Minimum Wage* case); *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*<sup>14</sup> (the *Letter Carriers'* case). The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation: Pigeon J. in *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife*<sup>15</sup>, at p. 736. But, in order to determine the nature of the operation, one must look at the normal or habitual activities of the business as those of "a going concern", (Martland J. in the *Bell Telephone Minimum Wage* case at p. 772), without regard for exceptional or casual factors; otherwise, the Constitution could not be applied with any degree of continuity and regularity; *Agence Maritime Inc. v. Canada Labour Relations Board*<sup>16</sup> (the *Agence Maritime* case); the *Letter Carriers'* case.

The main submission made on behalf of *Montcalm* starts from the premise that aeronautics is a class of subjects which comes under exclusive federal authority; *Johannesson v. The Rural Municipality of West St. Paul*<sup>17</sup>. It was contended that aeronautics comprises the matter of airports and that the construction of airports, including the conditions of employment of workers engaged in the construction of airports, whoever employs them, is an integral part of aeronautics.

<sup>12</sup> [1948] S.C.R. 248.

<sup>13</sup> [1966] S.C.R. 767.

<sup>14</sup> [1975] 1 S.C.R. 178.

<sup>15</sup> [1977] 2 S.C.R. 729.

<sup>16</sup> [1969] S.C.R. 851.

<sup>17</sup> [1952] 1 S.C.R. 292.

géralement partie de cette compétence fédérale. Ainsi, la réglementation des salaires que doit verser une entreprise, un service ou une affaire et la réglementation de ses relations de travail, toutes choses qui sont étroitement liées à l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, ne relèvent plus de la compétence provinciale et ne sont plus assujetties aux lois provinciales s'il s'agit d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire fédérale; *In re l'application de la loi du salaire minimum de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission*<sup>12</sup> (l'arrêt *Bureau de poste à commission*); *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*<sup>13</sup> (l'arrêt *Salaire minimum chez Bell Canada*); *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*<sup>14</sup> (l'arrêt *Facteurs*). La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation: le juge Pigeon, dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife*<sup>15</sup>, à la p. 736. Mais pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active» (le juge Martland dans l'arrêt *Salaire minimum chez Bell Canada*, à la p. 772), sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière: *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières*<sup>16</sup> (l'arrêt *Agence Maritime*); l'arrêt *Facteurs*.

Le principal moyen invoqué par *Montcalm* se fonde sur la prémisse que l'aéronautique fait partie des classes de sujets qui relèvent de la compétence exclusive du fédéral; *Johannesson c. La municipalité rurale de West St-Paul*<sup>17</sup>. On a prétendu que l'aéronautique englobe les aéroports et que la construction des aéroports, y compris les conditions de travail des ouvriers chargés de leur construction, quel que soit leur employeur, fait partie intégrante du domaine de l'aéronautique.

<sup>12</sup> [1948] R.C.S. 248.

<sup>13</sup> [1966] R.C.S. 767.

<sup>14</sup> [1975] 1 R.C.S. 178.

<sup>15</sup> [1977] 2 R.C.S. 729.

<sup>16</sup> [1969] R.C.S. 851.

<sup>17</sup> [1952] 1 R.C.S. 292.



The issue was also discussed as if the Mirabel airport were a federal work or undertaking, and it could indeed be argued that an international airport is a work which forms part of an undertaking connecting a province with a foreign country or extending beyond the limits of a province. An *obiter dictum* of Lord Watson in *Canadian Pacific Railway v. Notre-Dame de Bonsecours*<sup>18</sup> (the *Notre-Dame de Bonsecours* case) at p. 372 was quoted to us in support of *Montcalm's* main submission:

... the Parliament of Canada has, in the opinion of their Lordships exclusive right to prescribe regulations for the construction, repair and alteration of the railway, and for its management, and to dictate the constitution of the company;

(Underlining is mine.)

The construction of an airport, it was argued, is as much a matter for exclusive federal control as the construction of a federal railway.

In my view, the main submission is not supported by the principles enunciated above: it does not meet the test set out in the *Stevedoring* case according to which Parliament has no authority over labour relations except in so far as such authority is an integral element of its primary jurisdiction over some other matter; furthermore, it implicitly but clearly ignores the requirement of the *Agence Maritime* and *Letter Carriers'* cases that an undertaking, service or business be not characterized as a federal or provincial one on account of casual factors.

The construction of an airport is not in every respect an integral part of aeronautics. Much depends on what is meant by the word "construction". To decide whether to build an airport and where to build it involves aspects of airport construction which undoubtedly constitute matters of exclusive federal concern: the *Johannesson* case. This is why decisions of this type are not subject to municipal regulation or permission: the *Johannesson* case; *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*<sup>19</sup>;

<sup>18</sup> [1899] A.C. 367.

<sup>19</sup> [1905] A.C. 52.

La question a également été débattue comme si l'aéroport de Mirabel était un ouvrage ou une entreprise fédérale. On peut en fait avancer qu'un aéroport international est un ouvrage qui fait partie d'une entreprise reliant une province à un pays étranger ou s'étendant au delà des limites d'une province. A l'appui du moyen principal de *Montcalm*, on a cité un *obiter dictum* de lord Watson dans *Canadian Pacific Railway c. Notre-Dame de Bonsecours*<sup>18</sup> (l'arrêt *Notre-Dame de Bonsecours*), à la p. 372):

[TRADUCTION] ... selon leurs Seigneuries, le Parlement du Canada a le droit exclusif de prescrire des règlements pour la construction, les réparations et les modifications des chemins de fer et pour leur gestion, et pour régler la constitution et les pouvoirs de la compagnie;

(C'est moi qui souligne.)

La construction d'un aéroport, prétend-on, relève autant de la compétence exclusive du fédéral que la construction d'un chemin de fer fédéral.

A mon avis, le moyen principal n'est pas étayé par les principes énoncés précédemment; il ne répond pas au critère établi dans l'arrêt *Stevedoring* selon lequel le Parlement n'a aucun pouvoir en matière de relations de travail sauf si ce pouvoir fait intégralement partie de sa compétence principale sur une autre matière; en outre, il méconnaît implicitement mais clairement le principe énoncé dans les arrêts *Agence Maritime* et *Facteurs* selon lequel une entreprise, un service ou une affaire ne peut être qualifié de fédéral ou de provincial en raison de facteurs occasionnels.

La construction d'un aéroport ne fait pas partie intégrante, à tous les points de vue, du domaine de l'aéronautique. Bien des choses dépendent de ce que l'on entend par «construction». La décision de construire un aéroport ou de fixer son emplacement sont indiscutablement des aspects de la construction d'un aéroport qui concernent exclusivement le fédéral: voir l'arrêt *Johannesson*. C'est pourquoi ce genre de décision n'est pas soumis à la réglementation ni à l'autorisation des municipali-

<sup>18</sup> [1899] A.C. 367.

the result in *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.*<sup>20</sup> can also be justified on this ground. Similarly, the design of a future airport, its dimensions, the materials to be incorporated into the various buildings, runways and structures, and other similar specifications are, from a legislative point of view and apart from contract, matters of exclusive federal concern. The reason is that decisions made on these subjects will be permanently reflected in the structure of the finished product and are such as to have a direct effect upon its operational qualities and, therefore, upon its suitability for the purposes of aeronautics. But the mode or manner of carrying out the same decisions in the act of constructing an airport stand on a different footing. Thus, the requirement that workers wear a protective helmet on all construction sites including the construction site of a new airport has everything to do with construction and with provincial safety regulations and nothing to do with aeronautics: see *R. v. Beaver Foundations Ltd.*<sup>21</sup> and *R. v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.*<sup>22</sup> See also *Re United Association of Journeymen, etc. Local 496 and Vipond Automatic Sprinkler Co. Ltd.*<sup>23</sup>, where Cavanagh J. of the Alberta Supreme Court held that "the fact of construction of a building called an air terminal does not . . . show that the construction is connected with aeronautics" and that, while an aerodrome is a federal work, employees constructing such a building are subject to provincial labour relations legislation. In my opinion what wages shall be paid by an independent contractor like *Montcalm* to his employees engaged in the construction of runways is a matter so far removed from aerial navigation or from the operation of an airport that it cannot be said that the power to regulate this matter forms an integral part of primary federal competence over aeronautics or is related to the operation of a federal work, undertaking, service or business. (For the purpose of the main submission, it is unnecessary to express any view as to whether Parliament could, in a provision of an ancillary nature, incidentally touch upon the conditions of

tés: voir l'arrêt *Johannesson*; l'arrêt *City of Toronto v. Bell Telephone Co.*<sup>19</sup>; on peut également expliquer par ce motif l'arrêt *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.*<sup>20</sup> De la même façon, les plans du futur aéroport, ses dimensions, les matériaux qui devront entrer dans la construction des différents bâtiments, pistes et structures, et autres caractéristiques de ce genre sont, du point de vue de la législation et indépendamment de tout contrat, des matières qui relèvent exclusivement du fédéral. La raison en est que ces décisions auront un effet permanent sur la structure du produit fini et un effet direct sur ses qualités fonctionnelles, donc sur sa conformité aux fins de l'aéronautique. Mais la situation est différente quand il s'agit des modalités d'exécution de ces décisions lors de la construction même d'un aéroport. Ainsi, l'obligation pour les travailleurs de porter un casque protecteur sur tous les chantiers de construction, y compris celui d'un nouvel aéroport, a trait directement à la construction et à la réglementation provinciale en matière de sécurité mais n'a rien à voir avec l'aéronautique. Voir *R. v. Beaver Foundations Ltd.*<sup>21</sup> et *R. v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.*<sup>22</sup> Voir également *Re United Association of Journeymen, etc. Local 496 and Vipond Automatic Sprinkler Co. Ltd.*<sup>23</sup>, où le juge Cavanagh de la Cour suprême de l'Alberta a décidé que [TRADUCTION] «la construction d'un bâtiment appelé une aérogare ne signifie pas que le fait de le construire soit lié à l'aéronautique» et que, bien qu'un aérodrome soit un ouvrage fédéral, les employés chargés de pareille construction sont assujettis à la législation provinciale en matière de relations de travail. A mon avis, les salaires versés par un entrepreneur indépendant comme *Montcalm* à ses employés chargés de la construction de pistes est une question si éloignée de la navigation aérienne ou de l'exploitation d'un aéroport que le pouvoir de réglementer cette matière ne peut faire partie intégrante de la compétence principale du fédéral sur l'aéronautique ou être reliée à l'exploitation d'un ouvrage, entreprise, service ou affaire fédérale. (Aux fins du moyen principal, il n'est pas

<sup>20</sup> (1960), 22 D.L.R. (2d) 247.

<sup>21</sup> (1968), 69 D.L.R. (2d) 649.

<sup>22</sup> [1972] 1 O.R. 42.

<sup>23</sup> (1976), 67 D.L.R. (3d) 381.

<sup>19</sup> [1905] A.C. 52.

<sup>20</sup> (1960), 22 D.L.R. (2d) 247.

<sup>21</sup> (1968), 69 D.L.R. (2d) 649.

<sup>22</sup> [1972] 1 O.R. 42.

<sup>23</sup> (1976), 67 D.L.R. (3d) 381.

employment of workers engaged in the construction of airports).

The *Notre-Dame de Bonsecours* case is relied on by *Montcalm*. The Judicial Committee held that provincial legislation prescribing the cleaning of ditches was *intra vires* of the provincial legislature and applicable to a federal railway since it did not affect the structure of the railway. Lord Watson's *dictum*, quoted above, is preceded by this statement: (at p. 372)

The British North America Act, whilst it gives the legislative control of the appellants' railway quâ railway to the Parliament of the Dominion, does not declare that the railway shall cease to be part of the provinces in which it is situated, or that it shall, in other respects, be exempted from the jurisdiction of the provincial legislatures.

(Underlining is mine.)

Lord Watson's *dictum* is then followed by the following passage (at pp. 372 and 373):

It was obviously in the contemplation of the Act of 1867 that the "railway legislations", strictly so called, applicable to those lines which were placed under its charge should belong to the Dominion Parliament. It therefore appears to their Lordships that any attempt by the Legislature of Quebec to regulate by enactment, whether described as municipal or not, the structure of a ditch forming part of the appellant company's authorized works would be legislation in excess of its powers. If, on the other hand, the enactment had no reference to the structure of the ditch, but provided that, in the event of its becoming choked with silt or rubbish, so as to cause overflow and injury to other property in the parish, it should be thoroughly cleaned out by the appellant company, then the enactment would, in their Lordships' opinion, be a piece of municipal legislation competent to the Legislature of Quebec.

(Underlining is mine.)

The views of the Judicial Committee were further explained in *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Company*<sup>24</sup>, where a provincial statute aimed at obliging federal railway compa-

nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si le Parlement, par une disposition accessoire, pourrait réglementer de façon incidente les conditions de travail des ouvriers chargés de la construction des aéroports.)

*Montcalm* se fonde sur l'arrêt *Notre-Dame de Bonsecours*. Le comité judiciaire a jugé que la législation provinciale sur le nettoyage des fossés était *intra vires* de la législature provinciale et applicable à un chemin de fer fédéral, puisqu'elle ne touchait pas à la structure du chemin de fer. Le *dictum* de lord Watson, précité, est précédé de cette déclaration (à la p. 372):

[TRADUCTION] L'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne au Parlement du Canada l'autorité législative sur le chemin de fer de l'appelante en tant que chemin de fer, mais ne déclare pas que le chemin de fer cessera de faire partie des provinces dans lesquelles il est situé, ni qu'il doit, à d'autres égards, être soustrait à la compétence des législatures provinciales.

(C'est moi qui souligne.)

Le *dictum* de lord Watson est suivi du passage suivant (aux pp. 372-373):

[TRADUCTION] Il est évident que l'Acte de 1867 visait à ce que les «législations sur les chemins de fer», au sens strict, applicables aux lignes placées sous sa responsabilité relèvent du Parlement du Dominion. Il paraît donc à leurs Seigneuries que toute tentative par la législature du Québec de régir par législation, qualifiée ou non comme législation municipale, la structure d'un fossé faisant partie des ouvrages autorisés de la compagnie appelante serait exorbitante de ses pouvoirs. En revanche, si la loi ne concerne pas la structure du fossé, mais prévoit qu'advenant une accumulation de débris et de déchets pouvant déborder du fossé et causer un préjudice à un autre propriétaire de la paroisse, le fossé doit être complètement nettoyé par la compagnie appelante, alors, de l'avis de leurs Seigneuries, il s'agit d'une législation en matière municipale du ressort de la législature du Québec.

(C'est moi qui souligne.)

Le Comité judiciaire a expliqué plus en détail son point de vue dans l'arrêt *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Company*<sup>24</sup>, où une loi provinciale qui visait à obliger les compagnies

<sup>24</sup> [1899] A.C. 626.

<sup>24</sup> [1899] A.C. 626.

nies to erect proper fences on their railways by imposing civil liability upon them for the killing or maiming of cattle, was found *ultra vires* (at pp. 628 and 629):

Their Lordships think it unnecessary to do more than to say that in this case the line seems to have been drawn with sufficient precision in the case of the *Canadian Pacific Ry. Co. v. Corporation of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours* where it was decided that although any direction of the provincial legislature to create new works on the railway and make a new drain and to alter its construction would be beyond the jurisdiction of the provincial legislature, the railway company were not exempted from the municipal state of the law as it then existed—that all landowners, including the railway company, should clean out their ditches so as to prevent a nuisance. It is not necessary to do more here than to say that this case raises no such question anywhere near the line, because in this case there is the actual provision that there shall be a liability on the railway company unless they create such and such works upon their roadway. This is manifestly and clearly beyond the jurisdiction of the provincial legislature.

(Underlining is mine.)

These passages make it clear that what the Judicial Committee had in mind in referring to the power of regulating the construction of a railway was those directions which result in the structural alteration of a federal work, or in the creation of new works, or, presumably and *a fortiori*, in the prohibition of new works. But, as is shown by the *Notre-Dame de Bonsecours* case, at p. 374, provincial law applies even if it affects “the physical condition” of a railway ditch, as long as “the structure of the ditch” remains intact.

In the case at bar, the impugned legislation does not purport to regulate the structure of runways. The application of its provisions to *Montcalm* and its employees has no effect on the structural design of the runways; it does not prevent the runways from being properly constructed in accordance with federal specifications; nor has it even been shown, assuming it could be, that “the physical condition” of the runways, as opposed to

de chemin de fer fédérales à ériger des clôtures adéquates le long des voies ferrées, en les tenant civilement responsables de la destruction ou de la mutilation du bétail, a été jugée *ultra vires* (aux pp. 628-629):

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries estiment qu'il suffit de dire que dans ce cas la ligne de démarcation a été tracée avec assez de précision dans l'arrêt *Canadian Pacific Ry. Co. c. Corporation of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours* où l'on a statué que, même si toute décision de la législature provinciale d'ordonner de nouveaux travaux le long de la voie ferrée, de creuser un fossé et de modifier sa construction excéderait sa compétence, la compagnie de chemin de fer n'était pas dispensée de respecter la législation municipale en vigueur qui imposait à tous les propriétaires fonciers, y compris la compagnie de chemin de fer, l'obligation de nettoyer leurs fossés pour éviter toute nuisance. En l'espèce, il suffit de dire que nous sommes loin de ce cas, car il existe une disposition qui tient la compagnie de chemin de fer responsable si elle ne fait pas tels ou tels travaux le long de ses voies. Cette dispositions excède manifestement et clairement la compétence de la législature provinciale.

(C'est moi qui souligne.)

Ces passages montrent clairement que le Comité judiciaire, en parlant du pouvoir de réglementer la construction d'un chemin de fer, avait à l'esprit des décisions qui entraîneraient une modification de la structure d'un ouvrage fédéral, nécessiteraient de nouveaux travaux ou, *a fortiori*, interdiraient de nouveaux travaux. Mais, comme l'indique l'arrêt *Notre-Dame de Bonsecours*, à la p. 374, la loi provinciale s'applique même si elle touche à [TRADUCTION] «l'état matériel» d'un fossé le long d'une voie ferrée tant qu'elle ne touche pas à [TRADUCTION] «la structure du fossé».

En l'espèce, la législation contestée n'a pas pour objet de réglementer la structure des pistes d'atterrissage. L'application de ses dispositions à *Montcalm* et à ses employés n'a aucun effet sur les plans de construction des pistes d'atterrissage; elle n'empêche pas les pistes d'atterrissage d'être construites de la bonne façon conformément aux normes fédérales; il n'a pas été démontré non plus, en admettant qu'on puisse le faire, que «l'état matériel» des

their structure, is affected by the wages and conditions of employment of the workers who build them.

The *Notre-Dame de Bonsecours* case is one of a line of cases which have established the general principle that federal works, undertakings, services and businesses remain subject to provincial law as long as provincial law does not reach them *quâ* federal organizations, that is, as long as provincial law does not regulate them under some primary federal aspect. Thus was it held in *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Company*,<sup>25</sup> that a federal railway is subject to a provincial scheme providing for the compensation of workers accidentally injured in the course of their employment. The general principle was qualified in this sense that the application of provincial law must not interfere with the operation of a federal undertaking (*City of Toronto v. Bell Telephone Co.*), or result in its dismemberment (*Campbell-Bennett Limited v. Comstock Midwestern Limited*<sup>26</sup>). This qualification is irrelevant in the case at bar where the application of provincial law would neither interfere with the operation of a federal undertaking nor result in the dismemberment of a federal work. The principle was further qualified when it was held in the *Bell Telephone Minimum Wage* case that the regulation of the labour relations of a federal undertaking, service or business is a matter for exclusive federal control. But *Montcalm* is not a federal undertaking, service or business.

There is some analogy in this respect between this case and *Attorney General of the Province of Quebec v. Kellogg's Co.*<sup>27</sup> The Quebec Court of Appeal had concluded, relying on the *Bell Telephone Minimum Wage* case, that the prohibition by the Province of the use of cartoons for advertising intended for children was constitutionally inoperative to the extent that it applied to the use of cartoons on television. The judgment of the Court of Appeal was reversed. Martland J., speaking for the majority said that:

<sup>25</sup> [1920] A.C. 184.

<sup>26</sup> [1954] S.C.R. 207.

<sup>27</sup> [1978] 2 S.C.R. 211.

pistes d'atterrissage, par opposition à leur structure, est influencé par les salaires et les conditions de travail des ouvriers qui les construisent.

L'arrêt *Notre-Dame de Bonsecours* fait partie d'une série de décisions qui ont établi le principe général que les ouvrages, entreprises, services et affaires fédérales demeurent assujettis à la loi provinciale tant que celle-ci ne s'applique pas à eux en tant qu'organisations fédérales, c'est-à-dire tant que la loi provinciale ne les régit pas sous un des aspects soumis à la compétence principale du fédéral. Ainsi, on a statué dans *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Company*,<sup>25</sup> qu'un chemin de fer fédéral était soumis à un régime provincial d'indemnisation des ouvriers victimes d'accidents de travail. Une réserve au principe général: l'application de la loi provinciale ne doit pas entraver l'exploitation d'une entreprise fédérale (*City of Toronto v. Bell Telephone Co.*), ni entraîner son démembrement (*Campbell-Bennett Limited c. Comstock Midwestern Limited*<sup>26</sup>). Cette réserve n'est pas pertinente en l'espèce, puisque l'application de la loi provinciale n'entraverait pas l'exploitation d'une entreprise fédérale ni n'entraînerait le démembrement d'un ouvrage fédéral. Une autre réserve a été apportée au principe lorsque l'on a statué dans l'arrêt *Salaires minimum chez Bell Canada* que la réglementation des relations de travail d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire fédérale relève exclusivement du fédéral. Mais *Montcalm* n'est pas une entreprise, un service ou une affaire fédérale.

Il y a des rapports d'analogie entre la présente affaire et l'arrêt *Procureur général de la province de Québec c. Kellogg's Co.*<sup>27</sup> La Cour d'appel du Québec avait conclu, s'appuyant sur l'arrêt *Salaires minimum chez Bell Canada* que l'interdiction par la province de l'usage de dessins animés dans la publicité destinée aux enfants est constitutionnellement inopérante pour autant qu'elle s'applique à l'usage de dessins animés à la télévision. L'arrêt de la Cour d'appel a été renversé. Le juge Martland, au nom de la majorité, dit que:

<sup>25</sup> [1920] A.C. 184.

<sup>26</sup> [1954] R.C.S. 207.

<sup>27</sup> [1978] 2 R.C.S. 211.

Unlike the Bell Company, Kellogg is not an undertaking falling within paragraph (a) or paragraph (c) of s. 92(10) of the *British North America Act* . . . . (at p. 222)

In my opinion this regulation does not seek to regulate or interfere with the operation of a broadcast undertaking. (at p. 225)

*Montcalm* is not an aeronautics undertaking any more than Kellogg was a broadcasting undertaking.

This brings me to my second point with respect to *Montcalm's* main submission, the nature of *Montcalm's* ordinary business.

The record reveals little with respect to the nature of *Montcalm's* business or operation. All we know from the admissions made by the parties is that *Montcalm* is a construction undertaking. It was also admitted in the course of argument that *Montcalm* is a provincially incorporated company. In its factum, *Montcalm* describes itself as [TRANSLATION] "a company whose main business is construction". We do not know the nature of the construction work generally done by *Montcalm*; we do not know either whether for any period of time *Montcalm's* work was confined to the Mirabel project or whether *Montcalm's* employees who worked on the Mirabel project may have been employed by it on other projects. We do not know the duration of *Montcalm's* involvement in the Mirabel project. There is nothing to indicate that *Montcalm's* work was confined to this single project or that *Montcalm* generally worked for the Government of Canada or its agencies, assuming that it would make a difference. Given these circumstances, we have no choice but to presume that *Montcalm's* business is that of an ordinary building contractor subject to the conditions of work generally prevailing in the construction industry and of which we are entitled to take cognizance in so far as they are common knowledge. If the facts were otherwise, it was incumbent upon *Montcalm* to allege and prove them.

In submitting that it should have been treated as a federal undertaking for the purposes of its labour relations while it was doing construction work on the runways of Mirabel, *Montcalm* postulates that the decisive factor to be taken into consideration is

Contrairement à Bell Canada, les Kellogg ne sont pas des entreprises relevant des al. a) ou c) du par. 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* . . . (à la p. 222)

A mon avis, cette réglementation ne vise ni n'entrave l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion. (à la p. 225)

*Montcalm* n'est pas plus une entreprise aéronautique que les Kellogg n'étaient des entreprises de radiodiffusion.

Ceci m'amène au second point relatif au moyen principal invoqué par *Montcalm*, la nature des activités courantes de *Montcalm*.

Le dossier dit peu de choses des activités ou des affaires de *Montcalm*. Les admissions des parties indiquent seulement que *Montcalm* est une entreprise de construction. Il a également été admis au cours des plaidoiries que *Montcalm* est une compagnie constituée en vertu de la loi provinciale. Dans son factum, *Montcalm* se décrit comme «une compagnie dont la principale fonction est d'effectuer des travaux de construction». Nous ne connaissons pas la nature des travaux de construction généralement effectués par *Montcalm*; nous ne savons pas non plus si, pendant un certain temps, *Montcalm* a consacré tous ses efforts au chantier de Mirabel ou si les employés de *Montcalm* qui travaillaient à Mirabel ont pu être employés sur d'autres chantiers. Nous ne connaissons pas la durée des activités de *Montcalm* à Mirabel. Rien n'indique que *Montcalm* travaillait uniquement à ce chantier ou travaillait généralement pour le gouvernement du Canada ou ses organismes, à supposer que cela fasse une différence. Dans ces circonstances, nous devons présumer que les affaires de *Montcalm* sont celles d'une entreprise de construction ordinaire, soumise aux conditions de travail qui prévalent généralement dans l'industrie de la construction, et dont nous pouvons prendre connaissance dans la mesure où ces faits sont connus. S'il en était autrement, il incombait à *Montcalm* de l'alléguer et d'en faire la preuve.

Pour dire qu'elle aurait dû être traitée comme une entreprise fédérale aux fins des relations de travail pendant qu'elle effectuait des travaux de construction sur les pistes d'atterrissage, *Montcalm* suppose que le facteur décisif est l'ouvrage

the one work which it happened to be constructing at the relevant time rather than the nature of its business as a going concern. What is implied, in other words, is that the nature of a construction undertaking varies with the character of each construction project or construction site or that there are as many construction undertakings as there are construction projects or construction sites. The consequences of such a proposition are far reaching and, in my view, untenable: constitutional authority over the labour relations of the whole construction industry would vary with the character of each construction project. This would produce great confusion. For instance, a worker whose job it is to pour cement would from day to day be shifted from federal to provincial jurisdiction for the purposes of union membership, certification, collective agreement and wages, because he pours cement one day on a runway and the other on a provincial highway. I cannot be persuaded that the Constitution was meant to apply in such a disintegrating fashion.

To accept *Montcalm's* submission would be to disregard the elements of continuity which are to be found in construction undertakings and to focus on casual or temporary factors, contrary to the *Agence Maritime* and *Letter Carriers'* decisions. Building contractors and their employees frequently work successively or simultaneously on several projects which have little or nothing in common. They may be doing construction work on a runway, on a highway, on sidewalks, on a yard, for the public sector, federal or provincial, or for the private sector. One does not say of them that they are in the business of building runways because for a while they happen to be building a runway and that they enter into the business of building highways because they thereafter begin to do construction work on a section of a provincial turnpike. Their ordinary business is the business of building. What they build is accidental. And there is nothing specifically federal about their ordinary business.

It does not appear to me that *Montcalm's* position is supported by any aspect of the *Revenue Post Office* case or the *Stevedoring* case. It was

auquel elle travaillait au moment pertinent plutôt que la nature de ses activités en tant qu'entreprise active. En d'autres termes, cela veut dire que la nature d'une entreprise de construction varie selon la nature de chaque ouvrage ou de chaque chantier de construction, ou qu'il y a autant d'entreprises de construction que d'ouvrages ou de chantiers de construction. Les conséquences de cette proposition vont fort loin et sont, à mon avis, inadmissibles: le pouvoir constitutionnel de régler les relations de travail de toute l'industrie de la construction dépendrait de la nature de chaque chantier. Il en résulterait une grande confusion. Par exemple, un ouvrier dont le travail consiste à couler du ciment serait soumis alternativement à la compétence fédérale et à la compétence provinciale aux fins de l'adhésion syndicale, de l'accréditation, de la convention collective et des salaires, selon qu'il coule du ciment un jour sur une piste d'atterrissage et le lendemain sur une route provinciale. Je ne peux croire que la Constitution exige un tel morcellement.

Accepter l'argument de *Montcalm* équivaudrait à ne pas tenir compte des éléments de continuité qu'on peut trouver dans les entreprises de construction et à s'attacher à des facteurs occasionnels et temporaires, contrairement aux arrêts *Agence Maritime* et *Facteurs*. Il arrive fréquemment que les entrepreneurs et leurs employés travaillent successivement ou simultanément à plusieurs chantiers qui n'ont rien ou très peu en commun. Ils peuvent travailler sur une piste d'atterrissage, une autoroute, des trottoirs, une cour, pour le secteur public, fédéral ou provincial, ou pour le secteur privé. Personne ne dira qu'ils exploitent une entreprise de construction de pistes d'atterrissage parce que pendant quelque temps ils construisent une piste d'atterrissage, ou qu'ils se lancent dans une entreprise de construction d'autoroutes parce qu'ils entreprennent la construction d'un tronçon d'autoroute provinciale. Leur activité ordinaire est la construction. Ce qu'ils construisent est accessoire. Et leur activité ordinaire n'a rien de spécifiquement fédéral.

Je ne pense pas que la thèse de *Montcalm* soit étayée par l'arrêt *Bureau de poste à commission* ou l'arrêt *Stevedoring*. Dans le premier, on a jugé

held in the former that the *Saskatchewan Minimum Wage Act* did not apply to a person temporarily employed by the postmistress of a revenue post office to work exclusively in post office operations. But the temporary employment was employment in the continuous operation of a federal service. In the *Stevedoring* case this Court held that a stevedoring organization servicing ships engaged exclusively in international shipping was subject to federal law with respect to its labour relations; this was a reference and the order of reference recited that the operations of the stevedoring company during the relevant navigation season consisted exclusively in the loading and unloading of ships engaged in international shipping; the Court (Rand J. dissenting) took the view that it could not go beyond the order; Kellock J. said (at p. 561) that the issue had to be considered "on the footing of the continuance of the situation" and Cartwright J. (as he then was) said (at p. 584) that the answer to the constitutional question "should be based on the assumption that the operations of the company are as . . . described" in the order.

In my opinion, *Montcalm's* main submission fails.

In its second submission, *Montcalm* contends that provincial law does not apply on federal Crown lands. Again I disagree. The exclusive power of the Province to make laws in relation to property and civil rights under s. 92(13) of the Constitution is territorially limited only by the words "in the Province", and Mirabel is located in the Province. The enumeration of exclusive federal powers in s. 91 of the Constitution, including the power to make laws in relation to the public debt and property, operates as a limitation *ratione materiae* upon provincial jurisdiction, not as a territorial limitation. The impugned provisions relate neither to federal property nor to any other federal subject but to civil rights and, in my view, they govern the civil rights of *Montcalm* and its employees on federal property. Federal Crown lands do not constitute extra-territorial enclaves within provincial boundaries any more than indian

que la *Loi du salaire minimum* de la Saskatchewan ne s'appliquait pas à une personne engagée temporairement par le maître de poste d'un bureau de poste à commission pour travailler exclusivement à l'exploitation de ce bureau. Mais ce travail temporaire faisait partie de l'exploitation continue d'un service fédéral. Dans l'arrêt *Stevedoring*, cette Cour a statué qu'une compagnie d'arrimage qui offre ses services à des navires servant exclusivement au transport international est soumise à la loi fédérale quant à ses relations de travail; il s'agissait d'un renvoi et l'ordonnance de renvoi disait qu'au cours de la saison de navigation pertinente, les activités de la compagnie d'arrimage consistaient exclusivement à charger et à décharger les navires servant au transport international; la Cour (le juge Rand étant dissident) a décidé qu'elle ne pouvait aller au-delà de l'ordonnance; le juge Kellock a dit (à la p. 561) que la question devait être examinée [TRADUCTION] «sur la base de la continuation de la situation» et le juge Cartwright (alors juge puîné) a affirmé (à la p. 584) que la réponse à la question constitutionnelle [TRADUCTION] «devait être fondée sur l'hypothèse que les activités de la compagnie sont telles . . . que décrites» dans l'ordonnance.

A mon avis, le moyen principal de *Montcalm* ne peut être retenu.

En second lieu, *Montcalm* prétend que la loi provinciale ne s'applique pas sur les terres de la Couronne fédérale. Je ne suis pas de cet avis. Le pouvoir exclusif de la province de légiférer sur la propriété et les droits civils en vertu du par. 92(13) de la Constitution n'est limité territorialement que par les mots «dans la province» et Mirabel est situé dans la province. L'énumération, à l'art. 91 de la Constitution, des pouvoirs exclusifs du fédéral, y compris le pouvoir de faire des lois relativement à la dette et à la propriété publiques, a pour effet de limiter la compétence *ratione materiae* de la province et non sa compétence territoriale. Les dispositions contestées n'ont trait ni à la propriété fédérale ni à aucune autre matière fédérale, mais aux droits civils et, à mon avis, elles régissent les droits civils de *Montcalm* et de ses employés sur la propriété fédérale. Les terrains de la Couronne fédérale ne sont pas des enclaves extra-territoriales



reserves. What Martland J. wrote for the majority of this Court in *Cardinal v. Attorney General of Alberta*,<sup>28</sup> at p. 703, with respect to Indian reserves is equally applicable to federal Crown lands:

In my opinion, the test as to the application of Provincial legislation within a Reserve is the same as with respect to its application within the Province and that is that it must be within the authority of s. 92 and must not be in relation to a subject-matter assigned exclusively to the Canadian Parliament under s. 91. Two of those subjects are Indians and Indian Reserves, but if Provincial legislation within the limits of s. 92 is not construed as being legislation in relation to those classes of subjects (or any other subject under s. 91) it is applicable anywhere in the Province, including Indian Reserves, even though Indians or Indian Reserves might be affected by it. My point is that s. 91(24) enumerates classes of subjects over which the Federal Parliament has the exclusive power to legislate, but it does not purport to define areas within a Province within which the power of a Province to enact legislation, otherwise within its powers, is to be excluded.

See also *Rex v. Smith*,<sup>29</sup> where the Ontario Court of Appeal held, rightly in my respectful opinion, that provincial legislation relating to hunting out of season and to the use of fire-arms without a licence applied to a battery sergeant-major on a military camp: in doing the acts complained of the sergeant-major was not performing any military duty; and the mere fact that the Government of Canada had acquired and used the land for federal purposes did not "remove either the land itself or the persons upon it wholly outside Provincial jurisdiction, as if it were foreign territory".

The case of *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*<sup>30</sup>, is quite distinguishable: under the provincial legislation therein found *ultra vires*, the terms of federal Crown land leases granted pursuant to the authority of a federal statute could be specifically altered by the uncon-

à l'intérieur des limites de la province, pas plus que les réserves indiennes. Ce qu'a dit le juge Martland au nom de la majorité de cette Cour dans *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*,<sup>28</sup> au sujet des réserves indiennes s'applique également aux terrains de la Couronne fédérale (à la p. 703):

A mon avis, le critère concernant l'application de la législation provinciale dans une réserve est le même que celui qui concerne son application dans la province, c'est-à-dire, que la législation doit s'inscrire dans le cadre des pouvoirs énumérés à l'art. 92 et non porter sur des sujets exclusivement assignés au Parlement du Canada en vertu de l'art. 91. Deux de ces sujets sont les Indiens et les réserves indiennes, mais si une législation provinciale dans les limites de l'art. 92 n'est pas interprétée comme étant une législation relative à ces catégories de sujets (ou tout autre sujet visé par l'art. 91), elle est applicable partout dans la province, y compris les réserves indiennes, même si elle peut toucher les Indiens et les réserves indiennes. Le point que j'avance est que le par. (24) de l'art. 91 énumère des catégories de sujets à l'égard desquelles le Parlement fédéral a le pouvoir exclusif de légiférer, mais il ne vise pas à définir des secteurs d'une province dans lesquels le pouvoir d'une province de légiférer, qui serait autrement de sa compétence, doit être exclu.

Voir également *Rex v. Smith*<sup>29</sup>, où la Cour d'appel de l'Ontario a statué, à bon droit à mon avis, que la législation provinciale relative à la chasse hors saison et à l'utilisation d'armes à feu sans permis s'applique à un sergent-major de la batterie dans un camp militaire. Le sergent-major n'avait pas accompli les actes reprochés dans l'exercice de ses fonctions militaires; le seul fait que le gouvernement du Canada ait acquis et utilisé le terrain à des fins fédérales ne [TRADUCTION] «soustrait ni le terrain lui-même ni les personnes qui s'y trouvent à la compétence provinciale, comme s'il s'agissait d'un territoire étranger».

L'arrêt *Spooner Oils Ltd. c. Turney Valley Gas Conservation Board*<sup>30</sup> se différencie de la présente affaire: en vertu de la législation provinciale jugée *ultra vires*, une commission administrative provinciale pouvait modifier discrétionnairement les conditions des baux de terrains de la Couronne fédé-

<sup>28</sup> [1974] S.C.R. 695.

<sup>29</sup> [1942] O.W.N. 387.

<sup>30</sup> [1933] S.C.R. 629.

<sup>28</sup> [1974] R.C.S. 695.

<sup>29</sup> [1942] O.W.N. 387.

<sup>30</sup> [1933] R.C.S. 629.

trolled discretion of a provincial administrative board and the effect of valid federal provisions could thereby be nullified; furthermore, the determination of the case depended on the special provisions of an agreement between the Government of Canada and Alberta confirmed and given the force of law by the *British North America Act*, 1930.

*Montcalm's* second submission fails.

*Montcalm's* third submission, as I understand it, is that the field is occupied by the *Fair Wages and Hours of Labour Act*, R.S.C. 1970, c. L-3. The trial judge found merit in this argument.

The contract between the Crown in right of Canada and *Montcalm* was governed *inter alia* by s. 3(1)(a) of the *Fair Wages and Hours of Labour Act*:

3. (1) ...

(a) all persons in the employ of the contractor, subcontractor, or any other person doing or contracting to do the whole or any part of the work contemplated by the contract shall during the continuance of the work be paid fair wages;

“Fair wages” is defined in s. 2 of the Act:

“fair wages” means such wages as are generally accepted as current for competent workmen in the district in which the work is being performed for the character or class of work in which such workmen are respectively engaged; but shall in all cases be such wages as are fair and reasonable and shall in no case be less than the minimum hourly rate of pay prescribed by or pursuant to Part III of the *Canada Labour Code*;

The effect of these provisions is to provide for minimum wages to be paid to all persons in the employ of contractors under contract with the Government of Canada for the construction, remodelling, repaid or demolition of any work. But the Act does not forbid the Crown from entering into a contract with a contractor who pays more than the minimum to his employees. Nor does the Act prevent the operation of provincial law providing for the payment of minimum wages or actual

rale consentis en vertu d'une loi fédérale et annuler ainsi l'effet de dispositions fédérales valides; en outre, la décision repose sur les dispositions spéciales d'une entente conclue entre le gouvernement du Canada et celui de l'Alberta, sanctionnée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1930.

Le second moyen de *Montcalm* ne peut être retenu.

*Montcalm* prétend également, si je ne me trompe, que le domaine est réglementé par la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*, S.R.C. 1970, chap. L-3. Le juge de première instance a jugé cet argument fondé.

Le contrat conclu entre la Couronne du chef du Canada et *Montcalm* était régi notamment par l'al. 3(1)a) de la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*:

3. (1) ...

a) toutes les personnes à l'emploi d'un entrepreneur, d'un sous-traitant ou de tout autre individu qui exécute ou entreprend d'exécuter totalement ou partiellement l'ouvrage prévu par le contrat doivent, durant la continuation de l'ouvrage, toucher de justes salaires;

L'article 2 de la Loi définit «justes salaires» en ces termes:

«justes salaires» signifie les salaires généralement réputés courants pour les ouvriers qualifiés dans le district où le travail est exécuté, compte tenu de la nature ou de la catégorie de travail à laquelle ces ouvriers sont respectivement employés; cependant, ces salaires doivent dans tous les cas être justes et raisonnables et ne doivent en aucune circonstance être inférieurs au salaire minimum horaire prescrit par la Partie III du *Code canadien du travail* ou sous le régime de cette Partie;

Ces dispositions visent à assurer un salaire minimum à toutes les personnes travaillant pour des entrepreneurs qui concluent un contrat avec le gouvernement du Canada pour la construction, la restauration, la réparation et la démolition de quelque ouvrage. Mais la Loi n'interdit pas à la Couronne de conclure un contrat avec un entrepreneur qui verse à ses employés plus que le salaire minimum. La Loi n'empêche pas non plus l'application d'une loi provinciale prévoyant le verse-

wages equivalent to or in excess of the minimum federal requirement.

*Montcalm's* third submission cannot succeed unless the impugned provisions are in conflict with the *Fair Wages and Hours of Labour Act: Ross v. Registrar of Motor Vehicles*<sup>31</sup>. Here again, it was incumbent upon *Montcalm* to establish that it could not comply with provincial law without committing a breach of the federal Act. *Montcalm* did not even attempt any such demonstration. It argues in its factum that the federal Act provides not only for wages but also for overtime, unfair labour practices, etc., and that, in several instances, such provisions "may" differ from those of provincial law. This is not good enough. *Montcalm* had to prove that federal and provincial law were in actual conflict for the purposes of this case. It did not so prove.

I must also respectfully disagree with the proposition that the impugned provisions add a term to the contract between the Crown in right of Canada and *Montcalm*. What they do is to add to the contract between *Montcalm* and its employees a term which is not incompatible with any applicable federal law. Admittedly, such a term is likely to affect the federal purse in the end because all contractors will take provincially regulated wages into consideration in bidding on federal contracts. But the effect, indirect and remote, does not differ from the like effects of innumerable provincial laws: *Attorney General of Manitoba v. Manitoba Licence Holders' Association*<sup>32</sup>.

*Montcalm's* third submission fails.

The case at bar presents many similarities with *R. v. Baert Construction Ltd.*<sup>33</sup>

<sup>31</sup> [1975] 1 S.C.R. 5.

<sup>32</sup> [1902] A.C. 73

<sup>33</sup> [1974] 4 W.W.R. 135 aff'd (1974), 51 D.L.R. (3d) 265.

ment d'un salaire minimum ou d'un salaire réel égal ou supérieur au minimum prévu par le fédéral.

Le troisième moyen de *Montcalm* ne peut être retenu que si les dispositions contestées entrent en conflit avec la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail: Ross c. Registraire des véhicules automobiles*<sup>31</sup>. Encore une fois, il incombait à *Montcalm* d'établir qu'elle ne pouvait se conformer à la loi provinciale sans violer la loi fédérale. *Montcalm* n'a même pas tenté de le faire. Elle prétend, dans son factum, que la loi fédérale régleme non seulement les salaires mais également le temps supplémentaire, les pratiques injustes de travail, etc. et que, dans plusieurs cas, ces dispositions «peuvent» être différentes de celles de la loi provinciale. Cette affirmation n'est pas suffisante. *Montcalm* devait prouver, aux fins de cette affaire, que les lois fédérale et provinciale étaient véritablement en conflit et elle ne l'a pas fait.

Avec égards, je ne suis pas d'accord non plus avec la proposition que les dispositions contestées ajoutent une clause au contrat conclu entre la Couronne du chef du Canada et *Montcalm*. Elles ajoutent au contrat conclu entre *Montcalm* et ses employés une clause qui n'est pas incompatible avec la loi fédérale applicable. J'admets que l'effet de cette clause se répercutera vraisemblablement sur les budgets fédéraux puisque tous les entrepreneurs vont tenir compte de la réglementation provinciale en matière de salaires dans leurs soumissions. Mais cet effet, indirect et lointain, est le même que celui d'innombrables lois provinciales: *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Licence Holders' Association*<sup>32</sup>.

Le troisième moyen de *Montcalm* ne peut être retenu.

La présente affaire présente beaucoup de similitudes avec l'affaire *R. v. Baert Construction Ltd.*<sup>33</sup>

<sup>31</sup> [1975] 1 R.C.S. 5.

<sup>32</sup> [1902] A.C. 73.

<sup>33</sup> [1974] 4 W.W.R. 135 conf. par (1974), 51 D.L.R. (3d) 265.

Baert Construction, a provincially incorporated construction company, was charged with failing to pay the minimum wages required under provincial law to four of its employees engaged in the construction of buildings to be used for school and staff accommodation by the Department of Indian Affairs and Northern Affairs on federally owned land, the Fisher River Indian Reservation. One issue was the alleged conflict between provincial law and the *Fair Wages and Hours of Labour Act*. But the preliminary issue was whether provincial law was applicable at all to Baert Construction in view of exclusive federal authority over the public debt and property and Indians and lands reserved for the Indians (ss. 91(1A) and 91(24) of the Constitution). Kopstein, Prov. J. held that provincial law was applicable to Baert Construction since jurisdiction over labour relations was not an integral part of exclusive federal powers; he went on to comment that the *Fair Wages and Hours of Labour Act* was *ultra vires* of Parliament. Baert Construction was convicted. Baert Construction appealed to the Manitoba Court of Appeal and the Attorney-General of Canada intervened. Counsel for Manitoba argued that the federal and provincial statutory provisions were not in conflict but that the provincial law was complementary to the federal legislation, a position supported by counsel for Canada and accepted by the Court of Appeal. The Court of Appeal took the view that it was not necessary to adjudicate upon the constitutionality of the federal legislation. Counsel for Baert Construction did not press the argument that provincial law did not apply on account of exclusive federal jurisdiction over Indians and lands reserved for the Indians but contended that it could not govern employees under a federal contract for work to be performed on federal Crown land. The Manitoba Court of Appeal did not accede to this submission and dismissed the appeal. Matas J.A. speaking for himself and for Guy J.A. had this to say (at pp. 270 and 271):

Baert Construction, une entreprise de construction constituée en corporation en vertu de la loi provinciale, a été accusée de ne pas avoir versé le salaire minimum prévu par la loi provinciale à quatre de ses employés chargés de construire, pour le compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord et sur des terrains appartenant au fédéral, en l'occurrence la réserve indienne de la rivière Fisher, des bâtiments scolaires et administratifs. Un des points soulevés était le prétendu conflit entre la loi provinciale et la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail*. Mais la question préliminaire était de savoir si la loi provinciale s'appliquait de quelque manière à Baert Construction compte tenu de la compétence exclusive du fédéral sur la dette et la propriété publique et sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens (par. 91(1A) et 91(24) de la Constitution). Le juge provincial Kopstein a statué que la loi provinciale s'appliquait à Baert Construction parce que la compétence en matière de relations de travail ne faisait pas partie intégrante des compétences exclusives du fédéral; il a conclu que la *Loi sur les justes salaires et les heures de travail* était *ultra vires* du Parlement. Baert Construction a été condamnée. Elle a interjeté appel devant la Cour d'appel du Manitoba et le procureur général du Canada est intervenu. L'avocat du Manitoba a prétendu que les dispositions législatives fédérales et provinciales n'étaient pas en conflit, mais que la loi provinciale était complémentaire de la législation fédérale; cette thèse fut défendue également par l'avocat du Canada et acceptée par la Cour d'appel. La Cour d'appel a jugé inutile de se prononcer sur la constitutionnalité de la législation fédérale. L'avocat de Baert Construction n'a pas insisté sur l'argument que la loi provinciale ne s'appliquait pas en raison de la compétence exclusive du fédéral sur les Indiens et sur les terres réservées aux Indiens, mais il a prétendu qu'elle ne pouvait régir des employés engagés en vertu d'un contrat conclu avec le fédéral pour des travaux sur des terrains de la Couronne fédérale. La Cour d'appel du Manitoba n'a pas retenu cet argument et a rejeté l'appel. Le juge Matas, parlant en son nom et en celui du juge Guy, a dit (aux pp. 270-271):

Counsel did not go so far as to suggest that the four employees would be subject to federal laws relating to certification and labour relations generally; in the isolated instance of this particular project, federal law would apply; on the conclusion of the project, provincial law would again apply to employees of Baert.

In my view, this argument is based on an artificial division of legislative competency. From a practical point of view it would be a strange result if federal legislation, providing for a minimum standard, could be interpreted so as to require that standard to apply to a part of contractor's work force, for part of the time, where there was intermittent employment under a federal contract on federal land. The result would be chaos and would be contrary to the intent of labour legislation, both federal and provincial.

I find myself in substantial agreement with the Manitoba Court of Appeal.

In the result, I would dismiss the appeal with costs throughout.

*Appeal dismissed with costs, LASKIN C.J. and SPENCE J. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Guertin, Gagnon and Lafleur, Montreal.*

*Solicitors for the respondent: Bergeron, Belleau, Turcotte, Laliberté, Dubuc and Corbeil, Montreal.*

*Solicitors for the Attorney General of Quebec: de Grandpré, Colas, Amyot, Lesage, Deschênes and Godin, Montreal.*

*Solicitor for the Attorney General of Alberta: William Henkel, Edmonton.*

*Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: William N. Lawton, Regina.*

[TRANSLATION] L'avocat n'est pas allé jusqu'à laisser entendre que les quatre employés seraient assujettis aux lois fédérales relatives à l'accréditation et aux relations de travail en général; dans le cas isolé de ce chantier particulier, la loi fédérale devrait s'appliquer; à la fermeture du chantier, la loi provinciale s'appliquerait de nouveau aux employés de Baert.

A mon avis, cet argument est fondé sur une division artificielle des compétences législatives. D'un point de vue pratique, il serait plutôt singulier qu'une législation fédérale prévoyant une norme minimale puisse être interprétée comme exigeant que cette norme s'applique à une partie de la main-d'œuvre d'un entrepreneur, pendant une période donnée, lorsqu'il s'agit d'un travail intermittent effectué sur un terrain fédéral en vertu d'un contrat conclu avec le fédéral. La confusion qui en résulterait serait contraire à l'intention de la législation du travail, tant fédérale que provinciale.

Je suis essentiellement d'accord avec la Cour d'appel du Manitoba.

En conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi, avec dépens dans toutes les cours.

*Pourvoi rejeté avec dépens, le juge en chef LASKIN et le juge SPENCE étant dissidents.*

*Procureurs de l'appelant: Guertin, Gagnon et Lafleur, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée: Bergeron, Belleau, Turcotte, Laliberté, Dubuc et Corbeil, Montréal.*

*Procureurs du procureur général du Québec: de Grandpré, Colas, Amyot, Lesage, Deschênes et Godin, Montréal.*

*Procureur du procureur général de l'Alberta: William Henkel, Edmonton.*

*Procureur du procureur général de la Saskatchewan: William N. Lawton, Regina.*