

Alberta Government Telephones and the Attorney General for Alberta *Appellants*

v.

Canada Labour Relations Board, and International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 348 *Respondents*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan and the Attorney General of Newfoundland *Interveners*

INDEXED AS: IBEW v. ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES

1987: November 12, 13; 1989: August 14.

File No.: 20301.

Present: Dickson C.J. and Beetz*, Estey*, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain*, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Division of powers — Inter-provincial work or undertaking — Labour relations — Provincial telecommunications system found to be interprovincial undertaking under federal jurisdiction — Whether or not employees of system subject to regulatory jurisdiction of Canada Labour Relations Board — Constitution Act, 1867, s. 92(10)(a) — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 108, 109(1), (2), (3), (4), 124.

Crown — Immunity — Agent of provincial Crown operating interprovincial telecommunications system — Whether or not employees of provincial Crown agent subject to Canada Labour Relations Board — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16.

In February, 1986, the IBEW filed two applications with the Canada Labour Relations Board (CLRB) for

*Beetz, Estey and Le Dain JJ. took no part in the judgment.

Alberta Government Telephones et le procureur général de l'Alberta *Appellants*

c.

a Conseil canadien des relations du travail et Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 348 *Intimés*

et

b Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, et le procureur général de Terre-Neuve *Intervenants*

d RÉPERTORIÉ: FIOE c. ALBERTA GOVERNMENT TELEPHONES

1987: 12, 13 novembre; 1989: 14 août.

e N° de greffe: 20301.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz*, Estey*, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain*, La Forest et L'Heureux-Dubé JJ.

f EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Ouvrage ou entreprise de nature interprovinciale — Relations de travail — Système provincial de télécommunications déclaré entreprise interprovinciale soumise à la compétence fédérale — Les employés de ce système relèvent-ils du pouvoir de réglementation du Conseil canadien des relations du travail? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(10)a) — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 108, 109(1), (2), (3), (4), 124.

Couronne — Immunité — Mandataire de la Couronne provinciale exploitant un système interprovincial de télécommunications — Les employés de la mandataire de la Couronne provinciale sont-ils assujettis au Code canadien du travail? — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16.

En février 1986, FIOE a présenté au Conseil canadien des relations du travail (CCRT) deux requêtes en accréd-

*Les juges Beetz, Estey et Le Dain n'ont pas pris part au jugement.

certification as bargaining agent for specific units of AGT employees pursuant to s. 124 of the *Canada Labour Code*. This action was taken after *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* had proceeded through the federal courts. The CLRB assumed jurisdiction over AGT after it found AGT to be subject to federal regulation and not immune from the application of the *Canada Labour Code*. The CLRB referred the matter of whether or not it had exceeded its jurisdiction to make these findings to the Federal Court of Appeal. That court upheld the CLRB's decisions. The constitutional questions before this Court queried (1) whether AGT was a work or undertaking within federal jurisdiction by virtue of s. 92(10)(a) or otherwise of the *Constitution Act, 1867*, and (2) if so, whether AGT was bound by the relevant provisions of the *Canada Labour Code*.

Held: The appeal should be allowed. The first constitutional question should be answered in the affirmative, the second in the negative.

Per Dickson C.J. and McIntyre, Lamer, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.: For the reasons given in *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1989] 2 S.C.R. 225, AGT is an undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, and the first constitutional question must be answered in the affirmative.

The comprehensive scheme for the regulation of industrial relations by the Canada Labour Relations Board under Part V of the *Canada Labour Code* does not apply to AGT, even though it is a federal work or undertaking under s. 92(10)(a). Section 16 of the *Interpretation Act* applies to the provincial Crown and requires a clear Parliamentary expression of an intention to bind the Crown. This intention has not been clearly expressed with respect to AGT as agent of the Alberta Crown within the context of Part V and its application sections. The fact that Part V expressly excludes part of the federal Crown cannot ground an inference that Parliament clearly intended at the same time to bind the provincial Crown. The possible existence of a legal vacuum in labour legislation, arising out of the fact that provincial legislation is constitutionally inapplicable to a federal work or undertaking and that the provincial Crown is immune from the application of the *Canada Labour Code*, may be inconvenient or even undesirable

ditation comme agent négociateur de certaines unités d'employés de l'AGT conformément à l'art. 124 du *Code canadien du travail*. Cette mesure a été prise après que les divisions de première instance et d'appel de la Cour fédérale eurent jugé l'affaire connexe *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*. Le CCRT a exercé sa compétence à l'égard de l'AGT après avoir conclu que l'AGT était assujettie à la réglementation fédérale, mais qu'elle n'était pas soustraite à l'application du *Code canadien du travail*. Le CCRT a renvoyé à la Cour d'appel fédérale la question de savoir s'il avait outrepassé sa compétence en arrivant à ces conclusions. La Cour d'appel fédérale a confirmé les décisions du CCRT. Les questions constitutionnelles soumises à la Cour sont les suivantes: (1) AGT est-elle un ouvrage ou une entreprise qui relève de la compétence législative fédérale en vertu de l'al. 92(10)a ou d'une autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*? et (2) si la réponse est affirmative, AGT est-elle liée par les dispositions pertinentes du *Code canadien du travail*?

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. La première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative, la seconde une réponse négative.

Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre, Lamer, La Forest et L'Heureux-Dubé: Pour les motifs énoncés dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1989] 2 R.C.S. 225, AGT est une entreprise assujettie à la compétence législative du Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative.

Le régime complet de réglementation des relations industrielles établi par le Conseil canadien des relations du travail en application de la partie V du *Code canadien du travail* ne s'applique pas à l'AGT, même si cette dernière est un ouvrage ou une entreprise de nature fédérale au sens de l'al. 92(10)a. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique à la Couronne provinciale et il exige que le législateur exprime clairement son intention de lier la Couronne. Le Parlement n'a pas exprimé clairement, dans le contexte de la partie V et de ses dispositions d'application l'intention de lier l'AGT à titre de mandataire de la Couronne du chef de l'Alberta. Le fait que la partie V exclut expressément une partie de la Couronne fédérale ne permet pas de déduire que le Parlement avait clairement l'intention de lier la Couronne provinciale. La possibilité d'un vide juridique dans la législation du travail parce que, sur le plan constitutionnel, la législation provinciale est inapplicable à un ouvrage ou entreprise de nature fédérale et parce que la

as a matter of operation or policy. However, until Parliament chooses to fill the vacuum with an express statement that gives effect to this concern, the role of the judiciary is only to determine if the legislation would be wholly frustrated should the Crown in right of a province be excluded from the relevant provisions of the statute. Part V of the Code would not be wholly frustrated if the provincial Crown were not bound by it.

AGT did not waive its immunity by taking advantage of a statutory benefit under the Code freed of the concomitant obligations. No connection or nexus could be drawn between AGT's activities and the relevant provisions of the Code. AGT exercised its power in a manner consistent with the statutory purposes of the *Alberta Government Telephones Act* when it entered into the various interconnecting agreements as a part of Telecom Canada. AGT did not lose its immunity by exceeding its statutory mandate.

Per Wilson J.: Alberta Government Telephones is an undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. However, AGT did not waive its immunity from the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board by simply exercising its powers to engage in a federal undertaking. No other conduct on the part of the appellant can be construed as constituting a waiver of its right to immunity.

Cases Cited

By Dickson C.J.

Followed: *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1989] 2 S.C.R. 225; **referred to:** *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568; *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61.

By Wilson J.

Followed: *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1989] 2 S.C.R. 225.

Statutes and Regulations Cited

Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, c. A-23.
Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 108, 109(1), (2), (3), (4), 124.

Couronne provinciale est soustraite à l'application du *Code canadien du travail* peut se révéler peu commode ou même peu souhaitable sur la plan pratique ou théorique. Toutefois en attendant que le Parlement décide de combler ce vide par une déclaration expresse qui répond à cette préoccupation, le rôle des tribunaux judiciaires se limite à déterminer si la Loi serait privée de toute efficacité si la Couronne du chef d'une province était exclue des dispositions pertinentes de cette loi. Les fins de la partie V du Code ne seraient pas complètement déjouées si la Couronne provinciale n'était pas liée par celle-ci.

L'AGT n'a pas renoncé à invoquer l'immunité en se prévalant des avantages du Code sans assumer les obligations correspondantes. Il ne peut y avoir de rapport ni de lien entre les activités de l'AGT et les dispositions pertinentes du Code. L'AGT a exercé son pouvoir d'une façon compatible avec les objets de l'*Alberta Government Telephones Act* en concluant les divers accords de raccordement comme membre de Télécom Canada. L'AGT n'a pas perdu son immunité en excédant les limites de son mandat prévu par la loi.

Le juge Wilson: L'Alberta Government Telephones est une entreprise qui relève de la compétence législative du Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois l'AGT n'a pas renoncé à son immunité en ce qui concerne la compétence du Conseil canadien des relations du travail par le simple exercice de son pouvoir de s'engager dans une entreprise fédérale. Rien dans la conduite de l'appelante ne peut être interprété comme une renonciation à son immunité.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêt suivi: *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1989] 2 R.C.S. 225; **arrêts mentionnés:** *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568; *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. La Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.

Citée par le juge Wilson

Arrêt suivi: *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1989] 2 R.C.S. 225.

Lois et règlements cités

Alberta Government Telephones Act, R.S.A. 1980, chap. A-23.
Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 108, 109(1), (2), (3), (4), 124.

Constitution Act, 1867, s. 92(10)(a).

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(4).

Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16.

Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35.

Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, c. P-37.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal made on a reference under the *Federal Court Act* upholding the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board (1986), 13 CLRBR (NS) 313, 66 di 145. Appeal allowed; the first constitutional question should be answered in the affirmative, the second in the negative.

Colin K. Irving, John D. Rooke, Peter Hogg, Q.C., and Franklin S. Gertler, for the appellants.

Eric A. Bowie, Q.C., and Donald J. Rennie, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-Yves Bernard and Alain Gingras, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Reinhold M. Endres, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Bruce Judah, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

Glenn McFetridge and Dianne Paskewitz, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

E. R. A. Edwards, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Roger B. Langille and Charles P. Thompson, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

Robert G. Richards, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Ronald Stevenson, for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

Murray McGown, for the respondent International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 348.

Ian Donald, Q.C., and Judah Levinson, for the respondent Canada Labour Relations Board.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(10)a).

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10, art. 28(4).

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35.

Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, chap. P-37.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, concernant un renvoi présenté en application de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui a confirmé la compétence du Conseil canadien des relations du travail (1986), 13 CLRBR (NS) 313, 66 di 145. Pourvoi accueilli; la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative et la seconde une réponse négative.

Colin K. Irving, John D. Rooke, Peter Hogg, c.r., et Franklin S. Gertler, pour les appelants.

Eric A. Bowie, c.r., et Donald J. Rennie, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Jean-Yves Bernard et Alain Gingras, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Reinhold M. Endres, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Glenn McFetridge et Dianne Paskewitz, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

E. R. A. Edwards, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Roger B. Langille et Charles P. Thompson, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

Robert G. Richards, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Ronald Stevenson, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

Murray McGown, pour l'intimée la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 348.

Ian Donald, c.r., et Judah Levinson, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

The judgment of Dickson C.J. and McIntyre, Lamer, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—

I. Introduction

This appeal raises the same issues as were raised in the *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1989] 2 S.C.R. 225 (hereinafter *AGT v. CRTC*). These cases were heard together. The issues are, firstly, whether or not Alberta Government Telephones (hereinafter referred to as "AGT") is subject to the regulatory authority of the federal government as an interprovincial undertaking within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* and, secondly, whether AGT as a provincial Crown agent is immune from the relevant sections of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended.

II. Facts

This appeal comes as a result of proceedings undertaken by the respondent International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 348 (hereinafter IBEW). In February 1986, IBEW filed two applications with the Canada Labour Relations Board (hereinafter CLRB) for certification as bargaining agent for specific units of AGT employees pursuant to s. 124 of the *Canada Labour Code*. This action was taken after the proceeding in the companion case had proceeded through the federal courts.

The evidence presented to the CLRB consisted almost entirely of excerpts from the evidence placed before the Federal Court, by way of affidavit, in the companion case. The only additional item of evidence I wish to refer to is a response made by AGT to a question stated in a letter from the Board. In the letter the Board asked, *inter alia*, for details on the process by which telephone rates are established for provincial, interprovincial and

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges McIntyre, Lamer, La Forest et L'Heureux-Dubé rendu par

a LE JUGE EN CHEF—

I. Introduction

b Les questions en litige dans le présent pourvoi sont identiques à celles soulevées dans le pourvoi *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1989] 2 R.C.S. 225 (ci-après *AGT c. CRTC*). Les deux pourvois ont été entendus c ensemble. Ces questions consistent à savoir premièrement si l'Alberta Government Telephones (ci-après appelée «AGT») est assujettie au pouvoir de réglementation du gouvernement fédéral en tant qu'entreprise interprovinciale au sens de l'al. d 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, deuxièmement, si l'AGT en tant que mandataire de la Couronne provinciale est soustraite à l'application des articles pertinents du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 et ses modifications. e

II. Les faits

f Ce pourvoi résulte des procédures engagées par l'intimée la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 348 (ci-après FIOE). En février 1986, la FIOE a présenté au Conseil canadien des relations du travail (ci-après CCRT), g conformément à l'art. 124 du *Code canadien du travail*, deux requêtes en accréditation comme agent négociateur à l'égard de certaines unités d'employés de l'AGT. Cette mesure a été prise h après que les divisions de première instance et d'appel de la Cour fédérale eurent rendu leur jugement dans l'affaire connexe.

Presque toute la preuve présentée devant le CCRT provenait d'extraits de la preuve produite i par affidavit devant la Cour fédérale dans l'affaire connexe. Le seul autre élément de preuve que je tiens à mentionner est la réponse de l'AGT à une question posée dans une lettre du Conseil. Dans j cette lettre, le Conseil demandait notamment des détails sur la façon de fixer les tarifs des appels téléphoniques locaux, interprovinciaux et interna-

international telephone rates. AGT's response is clear and may be reproduced in full:

Rates for services offered by AGT are fixed by AGT and as it relates to Basic Services (i.e. – non-competitive services) are approved by the Public Utilities Board of Alberta. Rates of Non-Basic Services (competitive services) are set by AGT without specific individual rate approval of the Public Utilities Board or any other authority (subject to AGT meeting certain tests prescribed by the Public Utilities Board).

All of the rates for inter-provincial services are established by AGT based upon negotiation and consultation with other provincial telephone companies in Canada. Often the rates are different in different directions as a result of lack of agreement or regulatory approval.

Rates for international telephone services, are dependent upon negotiations by AGT or its representatives within Telecom Canada conducted with Telelobe Canada or directly with American carriers, although the final rate decision relevant thereto is made by AGT subject to approval of the Public Utilities Board of Alberta.

After leave to appeal was granted in this Court, the following constitutional questions were set:

1. Is Alberta Government Telephones a work or undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a) or otherwise of the *Constitution Act, 1867*?

2. If the answer to question 1 is in the affirmative, is Alberta Government Telephones bound by the relevant provisions of the *Canada Labour Code*?

III. The First Constitutional Question - The Jurisdiction Issue

(a) The Judgments Below

(i) Canada Labour Relations Board

The Board relied heavily on the findings of fact made by Reed J. of the Federal Court, Trial Division, in the reasons she delivered in the companion case, now reported at [1985] 2 F.C. 472; (1984), 15 D.L.R. (4th) 515. Reed J.'s findings of constitutional facts were accepted by both sides as being accurate.

tionaux. La réponse de l'AGT est claire et peut être reproduite en entier:

[TRADUCTION] L'AGT fixe les tarifs des services qu'elle offre et s'il s'agit de services de base (c.-à-d. des services non concurrentiels) ils sont approuvés par le Public Utilities Board de l'Alberta. Les tarifs des services autres que de base (services concurrentiels) sont établis par l'AGT sans que le Public Utilities Board ou toute autre autorité n'approuvent spécifiquement chacun des tarifs (sous réserve du respect par l'AGT de certains critères prescrits par le Public Utilities Board).

L'AGT fixe les tarifs des services interprovinciaux après avoir négocié avec d'autres compagnies de téléphone au Canada et les avoir consultées. Il arrive souvent que les tarifs diffèrent selon les différentes directions en l'absence d'accord ou d'approbation réglementaire.

Les tarifs des services téléphoniques internationaux dépendent des négociations que l'AGT, ou ses représentants au sein de Télécom Canada, mènent avec Télélobe Canada ou directement avec les entreprises de télécommunications américaines, bien que la décision finale quant aux tarifs soit prise par l'AGT sous réserve de l'approbation du Public Utilities Board de l'Alberta.

Cette Cour a accordé l'autorisation de pourvoi et les questions constitutionnelles ont été formulées de la façon suivante:

1. L'Alberta Government Telephones est-elle un ouvrage ou une entreprise qui relève de la compétence législative que possède le Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a) ou d'une autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

2. En cas de réponse affirmative à la première question, l'Alberta Government Telephones est-elle liée par les dispositions pertinentes du *Code canadien du travail*?

III. La première question constitutionnelle — La question de la compétence

h a) Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

(i) Le Conseil canadien des relations du travail

Le Conseil s'est fortement appuyé sur les conclusions de fait que le juge Reed de la Division de première instance de la Cour fédérale a tirées dans les motifs de jugement qu'elle a rédigés relativement à l'affaire connexe et qui sont maintenant publiés à [1985] 2 C.F. 472, (1984), 15 D.L.R. (4th) 515. Les deux parties ont accepté comme exactes les constatations de faits décisifs sur le plan constitutionnel, effectuées par le juge Reed.

In *IBEW v. Alberta Government Telephones* (1986), 13 CLRBR (NS) 313, 66 di 145, the CLRBR found that, even apart from the relationship with Telecom, AGT fell under federal jurisdiction (at p. 327):

AGT's undertaking is not only a connector between AGT and a neighbouring province, but also a through connector linking, e.g. British Columbia Telephone Company and Saskatchewan Telecommunications.... The direct connection to undertakings in other provinces is a fundamental feature of AGT's operations. Since not just a single province is involved, the constitution prescribes federal jurisdiction.

The Board explained that simple coordination among enterprises, for example, having a call routed from Calgary to St. John's, Newfoundland, would not be sufficient (at p. 328):

The telephone company would only be federal if (1) it were itself making connections between the provinces, or (2) it were part of a broader undertaking that is extraprovincial.

The Board found that AGT met the first test. The Board declined to deal with AGT's involvement in Telecom Canada although they agreed with Reed J. that the mere fact that Telecom Canada is not incorporated is not of "particular constitutional significance" (p. 329).

(ii) Federal Court of Appeal — Mahoney J. (Pratte and Heald JJ. concurring)

In the opinion of the Court, no meaningful distinction could be made between the circumstances of this reference by the CLRBR and those of the appeal disposed of by the Court of Appeal in *AGT v. CRTC*. AGT was therefore seen to be an interprovincial undertaking.

(b) *Disposition of the Jurisdiction Issue*

For the reasons given in *AGT v. CRTC*, AGT is an undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a)

Dans la décision *FIOE c. Alberta Government Telephones* (1986), 13 CLRBR (NS) 313, 66 di 145, le CCRT a conclu que l'AGT relevait de la compétence fédérale, même en faisant abstraction de ses rapports avec Télécom (à la p. 157):

L'entreprise d'AGT ne consiste pas uniquement à raccorder AGT aux provinces voisines mais également à servir de lien de raccordement direct entre d'autres provinces, par exemple entre British Columbia Telephone Company et Saskatchewan Telecommunications [...] Le raccordement direct avec des entreprises situées dans d'autres provinces est une des caractéristiques fondamentales des activités d'AGT. Étant donné qu'il y a plus d'une province en présence, la Constitution prévoit que c'est le gouvernement fédéral qui a compétence.

Le Conseil a expliqué que la simple coordination des activités des entreprises pour, par exemple, acheminer un appel de Calgary à St. John's (Terre-Neuve), ne serait pas suffisante (à la p. 158):

La compagnie de téléphone ne sera une entreprise fédérale que dans l'un ou l'autre des cas suivants: (1) elle fait elle-même les raccordements entre les provinces; (2) elle fait partie d'une entreprise plus large qui est extra-provinciale.

Le Conseil a conclu que l'AGT respectait le premier critère. Le Conseil a refusé de traiter de la participation de l'AGT au sein de Télécom Canada bien qu'il ait partagé l'opinion du juge Reed que le simple fait que Télécom Canada ne soit pas constituée en personne morale «n'a aucune incidence sur le plan constitutionnel» (p. 159).

(ii) La Cour d'appel fédérale — Le juge Mahoney (aux motifs duquel ont souscrit les juges Pratte et Heald)

De l'avis de la cour, aucune distinction sérieuse ne pouvait être établie entre les circonstances de ce renvoi effectué par le CCRT et celles sur lesquelles avait statué la Cour d'appel dans l'arrêt *AGT c. CRTC*. Par conséquent, la cour a conclu que l'AGT était une entreprise interprovinciale.

b) *Conclusion quant à la question de la compétence*

Pour les motifs rendus dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, l'AGT est une entreprise qui relève du pouvoir législatif du Parlement du Canada en

of the *Constitution Act, 1867*, and the first constitutional question must be answered in the affirmative.

IV. The Second Constitutional Question — The Crown Immunity Issue

(a) *The Judgments Below*

(i) Canada Labour Relations Board

Upon finding AGT to be a federal work or undertaking, the Board stated that AGT would automatically be covered by Part V of the *Canada Labour Code* by virtue of s. 108 were it not for the Crown immunity argument. The Board found that Part V of the Code would not be frustrated if the Crown in right of a province were not bound. Nevertheless, under a "second branch" of the necessary implication doctrine, the text of the statute itself, could, in the Board's view, remove Crown immunity even if no express reference were made to the Crown. The Board stated that s. 109 of the Code, which partly includes and partly excludes the federal Crown from Part V, shows a contrary intention to s. 16 of the federal *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23. The Board held that the exclusion of the Crown in right of Canada under s. 109 implies the inclusion of the Crown in right of a province under s. 108. The Board concluded, therefore, that AGT was not immune from the application of the *Canada Labour Code*.

Alternatively, the Board agreed with the Federal Court of Appeal's analysis in the *AGT v. CRTC* appeal that AGT, in operating a federal undertaking, stepped outside its Crown purposes thereby losing its immunity and becoming subject to Part V of the Code. As a result the CLRB assumed jurisdiction over AGT. The Board considered it appropriate to refer to the Federal Court of Appeal, under s. 28(4) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, the following two questions:

- (1) Did the Canada Labour Relations Board err in its jurisdiction in concluding that Alberta Government

application de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la première question constitutionnelle doit recevoir une réponse affirmative.

a IV. La seconde question constitutionnelle — La question de l'immunité de la Couronne

a) *Les décisions des tribunaux d'instance inférieure*

b (i) Le Conseil canadien des relations du travail

Après avoir conclu que l'AGT était un ouvrage ou une entreprise de nature fédérale, le Conseil a affirmé que l'AGT serait automatiquement visée par la partie V du *Code canadien du travail* en vertu de l'art. 108, n'était-ce de l'argument fondé sur l'immunité de la Couronne. Le Conseil a conclu que la partie V du Code ne serait pas privée d'efficacité si la Couronne du chef d'une province n'était pas liée. Quoi qu'il en soit, en vertu du «deuxième volet» de la théorie de la déduction nécessaire, le Conseil était d'avis que le texte de loi lui-même pouvait écarter l'immunité de la Couronne même si la Couronne n'était pas mentionnée explicitement. Le Conseil a affirmé que l'art. 109 du Code, selon lequel la Couronne fédérale est partiellement visée et partiellement exclue de la partie V, démontre une intention contraire à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, fédérale. Le Conseil a jugé que l'exclusion de la Couronne du chef du Canada à l'art. 109 signifie l'inclusion de la Couronne du chef d'une province à l'art. 108. Le Conseil a donc conclu que l'AGT n'était pas soustraite à l'application du *Code canadien du travail*.

De façon subsidiaire, le Conseil s'est dit d'accord avec l'analyse de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *AGT c. CRTC* selon laquelle, en exploitant une entreprise fédérale, l'AGT a outrepassé ses fins comme mandataire de la Couronne et a ainsi perdu son immunité et est devenue assujettie à la partie V du Code. Le CCRT a donc exercé sa compétence à l'égard de l'AGT. Le Conseil a jugé opportun de renvoyer les deux questions suivantes devant la Cour d'appel fédérale, conformément au par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10:

- (1) Le Conseil canadien des relations du travail a-t-il commis une erreur portant sur la compétence lors-

Telephones falls within federal constitutional competence?

- (2) Did the Canada Labour Relations Board err in its jurisdiction in concluding that Alberta Government Telephones' claim to Crown immunity does not take it outside the application of Part V of the *Canada Labour Code*?

(ii) Federal Court of Appeal — Mahoney J. (Pratte and Heald JJ. concurring)

On the second question, Mahoney J., writing for the Court, stated that no meaningful distinction could be drawn between the reference from the Canada Labour Relations Board and the *AGT v. CRTC* appeal. In his view AGT had lost its Crown immunity from the *Canada Labour Code* by operating a federal undertaking, thereby exceeding the Crown purposes for which it was created.

(b) *Is the Canada Labour Code Binding on the Crown?*

Once AGT is classified as a federal work or undertaking under s. 92(10)(a), the respondents contend that it falls within the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board under Part V of the *Canada Labour Code*, as amended by S.C. 1972, c. 18, which sets out a comprehensive scheme for the regulation of industrial relations. Section 108, the general application section for Part V provides:

108. This Part applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and in respect of the employers of all such employees in their relations with such employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

For the reasons given in *AGT v. CRTC*, s. 16 of the *Interpretation Act* applies to the provincial Crown. It is evident that s. 108 of the Code makes no express reference to the Crown as being bound thereto. Rather, Part V is made applicable gener-

qu'il a conclu que Alberta Government Telephones relève de la compétence constitutionnelle fédérale?

- (2) Le Conseil canadien des relations du travail a-t-il commis une erreur portant sur la compétence lorsqu'il a conclu que la revendication de l'immunité de la Couronne de la part de Alberta Government Telephones ne plaçait pas cet organisme au-delà du champ d'application de la partie V du *Code canadien du travail*?

(ii) La Cour d'appel fédérale — Le juge Mahoney (aux motifs duquel ont souscrit les juges Pratte et Heald)

En ce qui concerne la seconde question, le juge Mahoney, s'exprimant au nom de la cour, a affirmé qu'aucune distinction sérieuse ne pouvait être établie entre le renvoi adressé par le Conseil canadien des relations du travail et l'arrêt *AGT c. CRTC*. À son avis, en exploitant une entreprise de nature fédérale, l'AGT avait perdu le droit d'invoquer l'immunité de la Couronne contre l'application du *Code canadien du travail* et avait donc outrepassé les fins pour lesquelles elle avait été faite mandataire de la Couronne.

b) *La Couronne est-elle liée par le Code canadien du travail?*

Après avoir qualifié l'AGT d'ouvrage ou d'entreprise de nature fédérale au sens de l'al. 92(10)(a), les intimés ont prétendu qu'elle relevait de la compétence du Conseil canadien des relations du travail en vertu de la partie V du *Code canadien du travail*, et modifié par S.C. 1972, chap. 18, qui établit un régime complet de réglementation des relations industrielles. L'article 108 qui porte sur le champ d'application général de la partie V prévoit:

108. La présente Partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'aux organisations patronales groupant ces patrons et aux syndicats groupant ces employés.

Pour les raisons données dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique à la Couronne provinciale. Il est évident que l'art. 108 du Code ne mentionne pas expressément que la Couronne est liée par celui-ci. Il est dit

ally to "employees who are employed upon . . . the operation of any federal work, undertaking or business . . ." As was said in *AGT v. CRTC*, it is precisely against such general provisions that s. 16 of the *Interpretation Act* protects the Crown.

Section 109, a further application section for Part V of the Code, provides:

109. (1) This Part applies in respect of any corporation established to perform any function or duty on behalf of the Government of Canada and in respect of employees of any such corporation, except any such corporation, and the employees thereof, that the Governor in Council excludes from the operation of this Part.

(2) The Governor in Council may exclude from the operation of this Part only those corporations in respect of which a Minister of the Crown, the Treasury Board or the Governor in Council is authorized to establish or to approve some or all of the terms and conditions of employment of persons employed therein.

(3) Where the Governor in Council excludes any corporation from the operation of this Part, he shall, by order, add the name of that corporation to Part I or Part II of Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*.

(4) Except as provided by this section, this Part does not apply in respect of employment by Her Majesty in right of Canada.

By section 109(1), (2) and (3), the application of Part V to certain federal Crown corporations is extended (except those excluded by Governor in Council, and placed instead under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35), whether or not they operate a "federal work, undertaking or business". Section 109(4) excludes from Part V that part of the Crown not covered by s. 109(1), (2) and (3). It is clear that s. 109 does not mention or refer to employees of the provincial Crown; the reference in s. 109(1) is to "the Government of Canada", and the net effect of s. 109 is that the federal Crown is partly included and partly excluded. Therefore, AGT, as a provincial Crown agent, could only be covered by the general wording in s. 108, if bound in any way to Part V of the Code.

plutôt que la partie V s'applique généralement aux «employés dans le cadre d'une entreprise fédérale . . .» Comme on l'a affirmé dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, c'est précisément contre ce genre de dispositions générales que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* protège la Couronne.

L'article 109 qui porte aussi sur le champ d'application de la partie V du Code prévoit:

109. (1) La présente Partie s'applique à toute corporation établie pour accomplir quelque fonction pour le compte du gouvernement du Canada ainsi qu'aux employés d'une telle corporation. Elle ne s'applique pas à une corporation de ce genre que le gouverneur en conseil soustrait au régime de la présente Partie, ni à ses employés.

(2) Le gouverneur en conseil ne peut soustraire au régime de la présente Partie que les corporations relativement auxquelles un ministre de la Couronne, le conseil du Trésor ou le gouverneur en conseil est autorisé à établir ou à approuver la totalité ou une partie des conditions d'emploi des personnes qui y sont employées.

(3) Lorsque le gouverneur en conseil soustrait une corporation au régime de la présente Partie, il doit, par décret, ajouter le nom de cette corporation à la Partie I ou à la Partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

(4) Hors les cas prévus au présent article, la présente Partie ne s'applique pas à l'égard des emplois au service de Sa Majesté du chef du Canada.

Les paragraphes 109(1) à (3) étendent l'application de la partie V à certaines sociétés d'État fédérales (à l'exception de celles que le gouverneur en conseil a exclues et qui relèvent plutôt de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35), peu importe qu'elles exploitent ou non «un ouvrage ou une entreprise de nature fédérale». Le paragraphe 109(4) soustrait à l'application de la partie V ce qui, relativement à la Couronne, n'est pas visé par les par. 109(1) à (3). Il est clair que l'art. 109 ne mentionne pas les employés de la Couronne provinciale; au par. 109(1), il est fait mention du «gouvernement du Canada» et l'effet ultime de l'art. 109 est que la Couronne fédérale est en partie incluse et en partie exclue. Par conséquent, à titre de mandataire de la Couronne provinciale, l'AGT ne pourrait être visée que par le texte général de l'art. 108 si elle est liée de quelque manière par la partie V du Code.

In my opinion the express exclusion of part of the federal Crown under s. 109 of the Code offers little support for the view that Parliament intended agents of the Crown provincial to be bound under the general words of s. 108. Section 16 of the federal *Interpretation Act* makes federal enactments binding on the Crown (including the Crown provincial and the Crown in right of Canada) only to the extent that it is "therein mentioned or referred to" as being so bound. The authorities on s. 16 were reviewed in *AGT v. CRTC* and need not be repeated here. This Court concluded in *AGT v. CRTC* that the words "mentioned or referred to" in s. 16 are capable of encompassing (1) expressly binding words, (2) a clear intention to bind which is manifest from the very terms of the statute (in other words, an intention revealed when provisions are read in the context of other textual provisions), and (3) an intention to bind where the purpose of the statute would be wholly frustrated if the government in question were not bound, or, in other words, if an absurdity (as opposed to simply an undesirable result) were produced.

To bind the Crown, an enactment normally must make an express mention of or reference to the fact that the Crown or "Her Majesty" is subject to the legislation. As this Court concluded in *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568, an express statement that the Crown is bound may be unnecessary (though it no doubt clarifies the matter as a matter of legislative drafting) in those limited situations where it can be said that "Her Majesty" may be "implicitly bound by legislation if that is the interpretation which the legislation must be given when it is placed in its context" (at p. 575, emphasis added). However, this Court has concluded in *AGT v. CRTC* that s. 16 requires a clear Parliamentary expression of an intention to bind the Crown. The relevant provisions of the enactment when considered in context must "mention or refer" to the Crown in a manner clearly conveying the intention to bind the Crown.

The explicit partial inclusion of federal employees under s. 109(1), (2) and (3) succeeds in

À mon avis, l'exclusion expresse d'une partie de la Couronne fédérale en vertu de l'art. 109 du Code offre peu d'appui à l'opinion selon laquelle le Parlement a voulu que les mandataires de la Couronne provinciale soient liés en vertu du texte général de l'art. 108. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* fédérale ne rend les lois fédérales applicables à la Couronne (tant provinciale que fédérale) que dans la mesure où il est «mentionné [...] ou prévu [...]» qu'elle sera liée. La jurisprudence relative à l'art. 16 a été examinée dans l'arrêt *AGT c. CRTC* et il n'est pas nécessaire de la reprendre ici. Dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, cette Cour a conclu que les termes «mentionnée ou prévue» contenus à l'art. 16 peuvent comprendre (1) des termes qui lient expressément la Couronne, (2) une intention claire de lier qui ressorte du texte même de la loi (en d'autres termes, une intention qui ressorte lorsque les dispositions sont interprétées dans le contexte d'autres dispositions), et (3) une intention de lier lorsque l'objet de la loi serait privé de toute efficacité si le gouvernement en question n'était pas lié ou, en d'autres termes, s'il donnait lieu à une absurdité (par opposition à un simple résultat non souhaité).

Pour que la Couronne soit liée, un texte législatif doit normalement mentionner ou prévoir expressément que la Couronne ou «Sa Majesté» y est assujettie. Comme cette Cour l'a décidé dans l'arrêt *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568, il n'est peut-être pas nécessaire de déclarer expressément que la Couronne est liée (bien qu'en matière de rédaction législative, cela ne laisserait plus place à aucun doute) dans les rares cas où l'on peut affirmer que «Sa Majesté» peut être «implicitement liée par un texte législatif si telle est l'interprétation que ce texte doit recevoir lorsqu'il est replacé dans son contexte» (à la p. 575, je souligne). Cette Cour a cependant conclu, dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, que l'art. 16 exige que le Parlement exprime clairement son intention de lier la Couronne. Les dispositions pertinentes du texte législatif lorsqu'elles sont situées dans leur contexte doivent «mentionner» la Couronne d'une façon qui comporte clairement une intention de la lier.

L'inclusion partielle expresse des employés fédéraux aux par. 109(1) à (3) permet de réfuter la

rebutting s. 16's presumption of immunity for the mentioned areas. Given section 16, it was not necessary for Parliament to then go on in s. 109(4) and explicitly exclude the federal Crown in all other areas. Section 109(4) must therefore be viewed as a provision *ex abundanti cautela*, perhaps intended to make absolutely certain that the federal Crown is not caught by s. 108's general wording. Given section 109(4)'s purpose of making certain that the federal Crown is immune (except for s. 109(1), (2) and (3)), it can hardly be used to ground an inference that Parliament clearly intended at the same time to bind the provincial Crown. Parliament could easily have included provincial Crown employees as explicitly as it did for certain federal Crown employees in s. 109(1), (2) and (3). The provincial Crown cannot be prejudiced by the fact that Parliament did not demonstrate the same abundance of caution with respect to provincial Crown interests as with respect to federal Crown interests. The fact that Parliament may have been immediately concerned with protecting certain interests of the federal Crown (the Crown which Parliament is most concerned with) is as consistent with Parliament having no intention at all regarding the provincial Crown as with it having the intention to bind the provincial Crown. Unlike in *R. v. Ouellette*, *supra*, such a contextual interpretation of s. 108 cannot be said to reveal an intention manifest from the very terms of the statute. The principle of statutory construction, *expressio unius est exclusio alterius*, cannot lead to any implication that s. 108 covers provincial Crown employees in the face of the explicit rule of statutory construction in s. 16. A provision in a statute which excludes the federal Crown or part of the federal Crown does not, without much clearer contextual indicators, raise an inference that any other part of the Crown, in this case the provincial Crown, is intended to be bound: see *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61, at p. 68.

présomption d'immunité de l'art. 16 quant aux domaines mentionnés. Compte tenu de l'art. 16, il n'était plus nécessaire que le Parlement aille plus loin au par. 109(4) et qu'il exclue expressément la Couronne fédérale de tous les autres domaines. Il faut donc considérer le par. 109(4) comme une disposition prévue par surcroît de précautions, qui peut être destinée à assurer parfaitement que la Couronne fédérale ne soit pas visée par le texte général de l'art. 108. Compte tenu de l'objet du par. 109(4) qui est d'assurer l'immunité de la Couronne fédérale (sous réserve des par. 109(1) à (3)), on peut difficilement s'en servir pour déduire que le Parlement avait clairement l'intention de lier en même temps la Couronne provinciale. Le Parlement aurait pu facilement inclure les employés de la Couronne provinciale tout aussi explicitement qu'il l'a fait pour certains employés de la Couronne fédérale aux par. 109(1) à (3). La Couronne provinciale ne peut subir de préjudice du fait que le Parlement n'a pas fait preuve d'autant de prudence à l'égard des intérêts de la Couronne provinciale qu'à l'égard de ceux de la Couronne fédérale. Le fait que le Parlement a pu être directement intéressé à protéger certains intérêts de la Couronne fédérale (qui intéresse le plus le Parlement) est tout aussi compatible avec le fait qu'il n'ait manifesté aucune intention à l'égard de la Couronne provinciale qu'avec le fait qu'il a voulu la lier. Contrairement à l'arrêt *R. c. Ouellette*, précité, on ne peut affirmer que cette interprétation contextuelle de l'art. 108 révèle une volonté qui ressort du texte même de la loi. La règle d'interprétation législative selon laquelle la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre ne permet pas de déduire que l'art. 108 vise les employés de la Couronne provinciale en regard de la règle expresse d'interprétation des lois contenue à l'art. 16. Une disposition législative qui exclut la Couronne fédérale ou une partie de celle-ci ne permet pas de déduire, sans indication plus claire du contexte, qu'on avait l'intention que toute autre partie de la Couronne, en l'espèce la Couronne provinciale, soit liée: voir *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. La Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61, à la p. 68.

It was also submitted that the whole of the provincial Crown must implicitly be "mentioned or referred to" in the general application section, s. 108, because otherwise a legal vacuum would exist in labour legislation. Provincial labour regulation would be inapplicable to AGT employees as a matter of constitutional law and federal legislation would be inapplicable due to immunity of the Crown arising as a matter of statutory interpretation. Assuming the correctness of this submission, the gap created by Parliament's failure to bind the provincial Crown in the Code may be inconvenient or even undesirable as a matter of operation or policy, but until Parliament chooses to fill the vacuum with an express statement that gives effect to this concern, the role of the judiciary is only to determine if the legislation would be wholly frustrated should the Crown in right of a province be excluded from the relevant provisions of the statute. Any suggestion that the purposes of Part V of the Code would be wholly frustrated should the provincial Crown not be bound thereto must be rejected. The vast majority of employees of federal undertakings would continue to be covered by Part V of the Code despite the immunity of the Crown in right of the provinces therefrom.

Therefore, Parliament has failed to express a clear legislative intention within the context of Part V and its application sections to bind AGT as agent of the Crown in right of Alberta. AGT is immune from the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board, unless it has lost its immunity by virtue of its conduct, an inquiry to which I now turn.

(c) *Has AGT Lost its Entitlement to Crown Immunity by Virtue of its Conduct?*

(i) Did AGT Lose its Immunity by Virtue of the Doctrine of Waiver?

No suggestion was made before this Court that AGT waived its claim to immunity by taking advantage of a statutory benefit under the Code freed of the concomitant obligations attached thereto. In any case, it is clear that no connection

On a également soutenu que la Couronne provinciale tout entière doit être implicitement «mentionnée ou prévue» à l'article d'application générale, l'art. 108, sinon il y aurait un vide juridique dans la législation en matière de travail. Sur le plan du droit constitutionnel, la réglementation provinciale en matière de travail serait inapplicable aux employés de l'AGT et, sur le plan de l'interprétation législative, la législation fédérale serait inapplicable en raison de l'immunité de la Couronne. La lacune créée par l'omission du Parlement de lier la Couronne provinciale dans le Code peut se révéler peu commode ou même peu souhaitable sur le plan pratique ou théorique, mais en attendant que le Parlement décide de combler le vide par une déclaration expresse qui réponde à cette préoccupation, le rôle des tribunaux judiciaires se limite à déterminer si la Loi serait privée de toute efficacité si la Couronne du chef d'une province était exclue des dispositions pertinentes de cette loi. Il faut rejeter toute idée que les fins de la partie V du Code seraient complètement déjouées si la Couronne provinciale n'était pas liée par celle-ci. La très grande majorité des employés d'entreprises fédérales continuerait d'être visée par la partie V du Code même si la Couronne du chef des provinces était soustraite à son application.

Par conséquent, le Parlement n'a pas exprimé clairement, dans le contexte de la partie V et de ses dispositions d'application, l'intention de lier l'AGT à titre de mandataire de la Couronne du chef de l'Alberta. L'AGT est soustraite à la compétence du Conseil canadien des relations du travail sauf si elle a perdu son immunité en raison de sa conduite, une question sur laquelle mon examen va maintenant porter.

(c) *L'AGT a-t-elle perdu le droit d'invoquer l'immunité de la Couronne en raison de sa conduite?*

(i) L'AGT a-t-elle perdu son immunité en application de la théorie de la renonciation?

Personne n'a laissé entendre devant cette Cour que l'AGT a renoncé à invoquer l'immunité en se prévalant des avantages du Code sans assumer les obligations correspondantes. Quoi qu'il en soit, il est clair qu'il ne peut y avoir de rapport ni de lien

or nexus can be drawn between AGT's activities and the relevant provisions of the Code. AGT has therefore not lost its immunity by operation of the doctrine of waiver: for a discussion of the doctrine, see *AGT v. CRTC*.

(ii) Did AGT Lose its Immunity by Exceeding its Statutory Mandate or Crown Purposes?

The Attorney General of Canada and the respondents submitted that AGT lost its immunity by exercising its powers to operate a federal undertaking, thereby exceeding the authority granted to it under the *Alberta Government Telephones Act*, R.S.A. 1980, c. A-23?

The argument is based on the assumption that the Alberta legislature in creating AGT, intended to establish an intraprovincial undertaking regulable only under the provincial *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1980, c. P-37. For the reasons given in *AGT v. CRTC*, a provincial Crown agent does not automatically lose its immunity by entering into the domain of federal regulation so long as it continues to confine its activities within its statutory mandate. Immunity of the provincial Crown agent would, of course, be lost if the operation of a federal undertaking resulted in the legislation establishing that agent's powers to be *ultra vires* provincial jurisdiction. However, before this Court the *vires* of the *Alberta Government Telephones Act* was not questioned by any of the parties. This Court concluded in the *AGT v. CRTC* decision that by entering into the various interconnecting agreements as a part of Telecom, AGT exercised its power in a manner consistent with the statutory purposes of the *Alberta Government Telephones Act*. This conclusion is directly applicable to the case at bar. Therefore, it cannot be said that AGT lost its immunity by exceeding its statutory mandate.

(iii) Did AGT Lose its Immunity by Virtue of Being a Commercial Enterprise?

For the reasons given in *AGT v. CRTC*, there is no "commercial activities" exception to s. 16.

entre les activités de l'AGT et les dispositions pertinentes du Code. L'AGT n'a donc pas perdu son immunité en application de la théorie de la renonciation: pour une analyse de cette théorie, voir l'arrêt *AGT c. CRTC*.

(ii) L'AGT a-t-elle perdu son immunité en outrepassant son mandat prévu par la loi ou ses fins comme mandataire de la Couronne?

Le procureur général du Canada et les intimés ont soutenu qu'en exerçant ses pouvoirs d'exploiter une entreprise fédérale l'AGT a perdu son immunité parce qu'elle aurait alors excédé les limites du mandat que lui attribue l'*Alberta Government Telephones Act*, R.S.A. 1980, chap. A-23.

Cet argument se fonde sur l'hypothèse qu'en créant l'AGT la législature albertaine a voulu établir une entreprise locale qui ne pourrait être régie qu'en vertu de la *Public Utilities Board Act* de la province, R.S.A. 1980, chap. P-37. Pour les raisons exposées dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, un mandataire de la Couronne provinciale ne perd pas automatiquement son immunité en s'immisçant dans un domaine de réglementation fédérale dans la mesure où ses activités respectent les limites de son mandat prévu par la loi. Il va sans dire que le mandataire de la Couronne provinciale perdrait son immunité si l'exploitation d'une entreprise de nature fédérale faisait en sorte que la loi qui lui confère ses pouvoirs outrepasserait la compétence de la province. Aucune partie n'a cependant contesté devant cette Cour la constitutionnalité de l'*Alberta Government Telephones Act*. Cette Cour a jugé, dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, qu'en concluant les divers accords de raccordement comme membre de Télécom, l'AGT a exercé son pouvoir d'une façon compatible avec les objets de l'*Alberta Government Telephones Act*. Cette conclusion s'applique directement en l'espèce. Par conséquent, on ne peut affirmer que l'AGT a perdu son immunité en excédant les limites de son mandat prévu par la loi.

(iii) L'AGT a-t-elle perdu son immunité parce qu'elle est une entreprise commerciale?

Pour les motifs rendus dans l'arrêt *AGT c. CRTC*, l'art. 16 ne comporte aucune exception applicable aux «activités commerciales».

(d) *Disposition of Immunity Issue*

For all the above reasons, AGT is immune from the Canada Labour Relations Board's jurisdiction to consider the two applications for certification of units of employees of AGT under s. 124 of the *Canada Labour Code*.

V. Over-all Disposition of Appeal

The appeal is allowed and the judgment of the Federal Court of Appeal is set aside. The two constitutional questions are answered as follows:

1. Is Alberta Government Telephones a work or undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a) or otherwise of the *Constitution Act, 1867*?

Answer: Yes.

2. If the answer to question 1 is in the affirmative is Alberta Government Telephones bound by the relevant provisions of the *Canada Labour Code*?

Answer: No.

There will be no order as to costs.

The following are the reasons delivered by

WILSON J.—I am in complete agreement with the Chief Justice for the reasons given by him in *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, [1989] 2 S.C.R. 225 (hereinafter *AGT v. CRTC*) that Alberta Government Telephones ("AGT") is an undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. However, as expressed in my dissenting reasons in that case, I do not share the Chief Justice's view that AGT enjoys Crown immunity from the supervisory control of the CRTC. I must now consider whether it enjoys Crown immunity from the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board.

I can find no basis comparable to that existing in *AGT v. CRTC* on which it can be said that AGT waived its immunity from the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board nor was any advanced to the Court. I do not believe that simply

d) *Conclusion quant à la question de l'immunité*

Pour tous les motifs qui précèdent, l'AGT est soustraite au pouvoir du Conseil canadien des relations du travail d'examiner les deux requêtes en accréditation relatives à des unités d'employés de l'AGT, présentées en vertu de l'art. 124 du *Code canadien du travail*.

V. Décision globale quant au pourvoi

Le pourvoi est accueilli et l'arrêt de la Cour d'appel fédérale est infirmé. Les deux questions constitutionnelles reçoivent les réponses suivantes:

1. L'Alberta Government Telephones est-elle un ouvrage ou une entreprise qui relève de la compétence législative que possède le Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a) ou d'une autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Réponse: Oui.

2. En cas de réponse affirmative à la première question, l'Alberta Government Telephones est-elle liée par les dispositions pertinentes du *Code canadien du travail*?

Réponse: Non.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE WILSON—Je souscris entièrement aux raisons qui ont amené le Juge en chef, dans le pourvoi *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1989] 2 R.C.S. 225 (ci-après *AGT c. CRTC*), à la conclusion qu'Alberta Government Telephones («AGT») est une entreprise qui relève de la compétence législative du Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, comme je l'ai dit dans mes motifs de dissidence dans cette affaire, je ne partage pas l'avis du Juge en chef que l'immunité de la Couronne met AGT à l'abri de tout contrôle exercé par le CRTC. Je dois donc examiner maintenant si l'immunité de la Couronne la soustrait à la compétence du Conseil canadien des relations du travail.

Je ne puis trouver aucune raison comparable à celle existant dans l'affaire *AGT c. CRTC* qui permettrait de conclure qu'AGT a renoncé à son immunité en ce qui concerne l'assujettissement au pouvoir du Conseil canadien des relations du tra-

by exercising its powers to engage in a federal undertaking it lost its immunity. Nor am I prepared to find at this stage that it lost its immunity by engaging in a purely commercial enterprise although, as mentioned in my dissenting reasons in *AGT v. CRTC*, I think this is a matter which would merit the attention of the full Court on a future occasion.

I would dispose of the appeal and answer the constitutional questions in the manner suggested by the Chief Justice.

Appeal allowed; the first constitutional question should be answered in the affirmative, the second in the negative.

Solicitors for the appellants: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: The Attorney General of Nova Scotia, Halifax.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: The Deputy Attorney General for New Brunswick, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Tanner Elton, Winnipeg.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island: The Attorney General of Prince Edward Island, Charlottetown.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

vail et aucune n'a été avancée en cette Cour. Je ne crois pas que le simple exercice de son pouvoir de s'engager dans une entreprise fédérale lui ait fait perdre son immunité. De plus, je ne suis pas prête à conclure à ce stade qu'elle a perdu cette immunité en exploitant une entreprise purement commerciale, bien que, comme je l'ai signalé dans mes motifs de dissidence dans *AGT c. CRTC*, j'estime qu'il s'agit là d'une question qui mérite d'être étudiée par la Cour au complet à une occasion future.

Je suis d'avis de trancher le pourvoi et de répondre aux questions constitutionnelles de la manière proposée par le Juge en chef.

Pourvoi accueilli; la première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative, la seconde une réponse négative.

Procureurs des appelants: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le procureur général du Québec, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse: Le procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Le sous-procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Tanner Elton, Winnipeg.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard: Le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland: The Attorney General of Newfoundland, St. John's.

Solicitors for the respondent Canada Labour Relations Board: Rankin and Company, Vancouver.

Solicitors for the respondent International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 348: McGown, Johnson, Calgary.

Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve: Le procureur général de Terre-Neuve, St. John's.

Procureurs de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Rankin and Company, Vancouver.

Procureurs de l'intimée la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 348: McGown, Johnson, Calgary.