

The Canada Labour Relations Board and the Attorney General of Canada *Appellants*;

and

Paul L'Anglais Inc. and J.P.L. Productions Inc. *Respondents*;

and

The Canadian Union of Public Employees, the Attorney General of Quebec and Télé-Métropole Inc. *Mis en cause*;

and

The Attorney General for New Brunswick and the Attorney General for Alberta *Intervenants*.

The Canadian Union of Public Employees *Appellant*;

and

Paul L'Anglais Inc. and J.P.L. Productions Inc. *Respondents*;

and

The Canada Labour Relations Board, the Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec and Télé-Métropole Inc. *Mis en cause*;

and

The Attorney General for New Brunswick and the Attorney General for Alberta *Intervenants*.

File No.: 16384.

1982: October 25, 26; 1983: February 8.

Present: Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Courts — Jurisdiction — Superior Court — Superintending and reforming power — Federal agency — Decision of Canada Labour Relations Board — Decision regarding constitutional division of powers — Motion in evocation — Whether s. 18 of Federal Cour

Le Conseil canadien des relations du travail et le procureur général du Canada *Appellants*;

et

Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc. *Intimées*;

et

Le Syndicat canadien de la fonction publique, le procureur général du Québec et Télé-Métropole Inc. *Mis en cause*;

et

Le procureur général du Nouveau-Brunswick et le procureur général de l'Alberta *Intervenants*.

Le Syndicat canadien de la fonction publique *Appellant*;

et

Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc. *Intimées*;

et

Le Conseil canadien des relations du travail, le procureur général du Canada, le procureur général du Québec et Télé-Métropole Inc. *Mis en cause*;

et

Le procureur général du Nouveau-Brunswick et le procureur général de l'Alberta *Intervenants*.

N° du greffe: 16384.

1982: 25, 26 octobre; 1983: 8 février.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Tribunaux — Compétence — Cour supérieure — Pouvoir de surveillance et de contrôle — Organisme fédéral — Décision du Conseil canadien des relations du travail — Décision portant sur le partage constitutionnel des compétences — Requête en évocation —

Act excludes the superintending and reforming power of the Superior Court — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, s. 122 — Code of Civil Procedure, arts. 846, 847 — Constitution Act, 1867, s. 101.

Constitutional law — Division of legislative authority — Labour relations — Jurisdiction of Canada Labour Relations Board — Subsidiaries of television broadcasting business — Whether labour relations in respondent businesses fall under provincial or federal jurisdiction — Whether Canada Labour Code applies to respondents — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, ss. 2, 108.

Respondents are subsidiaries of Télé-Métropole Inc., a television broadcasting business. J.P.L. Productions Inc. is a company producing programs and commercial messages, and Paul L'Anglais Inc. is engaged in selling sponsored television air time. By a motion in evocation, respondents argued that there had been an excess of jurisdiction and applied to the Superior Court for a writ of evocation from a decision of the Canada Labour Relations Board, which held (1) that respondents were federal undertakings, and (2) that their employees performed work which falls under the jurisdiction of the *Canada Labour Code*. As a consequence of ss. 18 and 28 of the *Federal Court Act*, the Superior Court found that it had no jurisdiction and dismissed the motion. The Court of Appeal reversed the judgment and ordered the writ to be issued. Hence this appeal, which raised two questions: (1) does the Superior Court, despite s. 18 of the *Federal Court Act*, have jurisdiction to hear a proceeding in evocation against the Canada Labour Relations Board, when the decision sought to be reviewed concerns the question of whether labour relations within a business fall within federal or provincial jurisdiction? (2) does the *Canada Labour Code* apply to labour relations and working conditions within respondent businesses?

Held: The appeals should be dismissed.

(1) Section 18 of the *Federal Court Act* did not apply to supersede the superintending and reforming power of the Superior Court, and its jurisdiction in evocation over the decision rendered in the case at bar by the Canada Labour Relations Board. Parliament had a perfect right to enact that the superintending and reforming power over federal agencies acting in the administration of the laws of Canada — laws enacted by the federal Parlia-

L'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale exclut-il le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 et modifications, art. 122 — Code de procédure civile, art. 846, 847 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 101.

Droit constitutionnel — Répartition des pouvoirs législatifs — Relations de travail — Compétence du Conseil canadien des relations du travail — Entreprises affiliées à un télédiffuseur — Les relations de travail au sein des entreprises intimées relèvent-elles de la compétence provinciale ou fédérale? — Le Code canadien du travail s'applique-t-il aux intimées? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 et modifications, art. 2, 108.

Les intimées sont des filiales de Télé-Métropole Inc., une entreprise de télédiffusion. J. P. L. Productions Inc. est une société de production d'émissions et de messages commerciaux et l'activité courante de Paul L'Anglais Inc. est la vente de temps de commandite d'émissions de télévision. Par voie de requête en évocation, les intimées, invoquant l'excès de juridiction, se sont adressées à la Cour supérieure pour obtenir la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre d'une décision du Conseil canadien des relations du travail qui a statué (1) que les intimées sont des entreprises fédérales et (2) que leurs employés effectuent du travail qui tombe sous la juridiction du *Code canadien du travail*. Compte tenu des art. 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour supérieure s'est déclarée dépourvue de compétence et a rejeté la requête. La Cour d'appel a infirmé le jugement et a ordonné la délivrance du bref. D'où ce pourvoi qui soulève deux questions: (1) la Cour supérieure, malgré l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, a-t-elle compétence pour entendre un recours en évocation à l'égard du Conseil canadien des relations du travail, lorsque la décision contestée porte sur la question de savoir si les relations de travail au sein d'une entreprise relèvent de la compétence fédérale ou provinciale; (2) le *Code canadien du travail* s'applique-t-il aux relations et conditions de travail au sein des entreprises intimées.

Arrêt: Les pourvois sont rejetés.

(1) L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'est pas applicable pour écarter le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure et sa compétence en évocation sur la décision rendue en l'espèce par le Conseil canadien des relations du travail. Le Parlement a le droit de décréter que le pouvoir de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux agissant dans l'administration des lois du Canada—les lois adoptées par le

ment and within its competence — will be exercised exclusively by the Federal Court, a court created for the better administration of those laws. However, it could not confer such an exclusive power on the Federal Court when what was involved was no longer the administration of a law of Canada, but as here, the interpretation and application of the Constitution. Parliament also could not exclude this power by the privative clause of s. 122 of the *Canada Labour Code*.

(2) The *Canada Labour Code* did not apply to respondents. First, respondents were not federal works, undertakings or businesses. Even though respondents were subsidiaries of a television broadcasting business — which as such is a federal undertaking over which the Board has jurisdiction — on examining the nature of respondents' respective operations, in light of the legislative definitions of "broadcasting" and of "radiocommunication", it could be seen that the sale of time for sponsored programs and the production of programs and commercial messages broadcast by other persons were not activities falling within this field of federal jurisdiction. Second, the facts alleged — which were taken as proven — in the motion and the exhibits filed in support of it did not show a vital relationship between the operation of the federal undertaking and those of its subsidiaries. The activities of respondents did not form an integral part of the federal undertaking and were not indispensable to its operation.

Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia, [1982] 2 S.C.R. 307; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, followed; *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1, aff'd by (1879), 5 App. Cas. 115; *Three Rivers Boatman Ltd. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 607; *Commonwealth of Puerto Rico v. Hernandez*, [1975] 1 S.C.R. 228; *Howarth v. National Parole Board*, [1976] 1 S.C.R. 453; *Attorney General of Canada v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] S.C.R. 531; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *François Nolin Ltée v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 168; *Oznaga v. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 S.C.R. 113; *Rabinovitch v. Chechik*, [1929] S.C.R. 400, aff'g (1928), 45 (Que.) K.B. 129; *Marquette Marketing Corp. v. Continental Insurance Co.*, [1977] C.A. 533, referred to.

Parlement fédéral et qui sont de son ressort—sera exercé exclusivement par la Cour fédérale, un tribunal établi pour la meilleure administration de ces lois. Toutefois, il ne peut pas confier un tel pouvoir exclusivement à la Cour fédérale lorsqu'il s'agit non plus de l'administration d'une loi du Canada, mais, comme en l'espèce, de l'interprétation et de l'application de la Constitution. Le Parlement ne peut davantage exclure ce pouvoir par la clause privative de l'art. 122 du *Code canadien du travail*.

(2) Le *Code canadien du travail* ne s'applique pas aux intimées. Premièrement, les intimées ne sont pas des entreprises fédérales. Même si les intimées sont des filiales d'une entreprise de télédiffusion—comme telle une entreprise fédérale sur laquelle le Conseil a compétence—, l'examen de la nature de l'exploitation respective des intimées, en regard des définitions législatives de «radiodiffusion» et de «radiocommunication», démontre que la vente de temps de commandite d'émissions et la production d'émissions et de messages commerciaux diffusés par d'autres ne sont pas des activités visées par le champ de compétence fédérale. Deuxièmement, les faits allégués—qui sont tenus pour avérés—dans la requête et les pièces produites à son soutien ne montrent pas de lien fondamental entre l'exploitation de l'entreprise fédérale et celle de ces filiales. Les activités des intimées ne font pas partie intégrante de l'entreprise fédérale et ne sont pas indispensables à son exploitation.

Jurisprudence: arrêts suivis: *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; arrêts mentionnés: *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1 confirmé par (1879), 5 App. Cas. 115; *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607; *Commonwealth de Puerto Rico c. Hernandez*, [1975] 1 R.C.S. 228; *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453; *Procureur général du Canada c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Consolidated Distilleries Ltd. c. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] R.C.S. 531; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *François Nolin Ltée c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 168; *Oznaga c. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 113; *Rabinovitch c. Chechik*, [1929] R.C.S. 400 confirmant (1928), 45 B.R. 129; *Marquette Marketing Corp. c. Continental Insurance Co.*, [1977] C.A. 533.

APPEALS from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1981] C.A. 62, 122 D.L.R. (3d) 583, which reversed a judgment of the Superior Court refusing to issue a writ of evocation. Appeals dismissed.

George A. Allison, Q.C., for the appellant and mis en cause the Canada Labour Relations Board.

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

Richard Cleary, for the appellant and mis en cause the Canadian Union of Public Employees.

Roy Heenan and Guy Dufort, for the respondents.

Louis Crête and Odette Laverdière, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.

William A. Anderson and Bruce Judah, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

Brian A. Crane, Q.C., for the intervener the Attorney General for Alberta.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—These appeals raise two questions, formulated in accordance with the rules of the Court:

1. Does the Superior Court of Quebec, despite s. 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, as amended, have jurisdiction to hear a proceeding in evocation against the Canada Labour Relations Board, when the decision sought to be reviewed concerns the question of whether labour relations within a business fall within provincial or federal jurisdiction?

2. Does the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, apply to labour relations and working conditions within Paul L'Anglais Inc. and J.P.L. Productions Inc.?

Paul L'Anglais Inc. and J.P.L. Productions Inc. are subsidiaries of Télé-Métropole Inc., a televi-

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1981] C.A. 62, 122 D.L.R. (3d) 583, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure refusant la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvois rejetés.

George A. Allison, c.r., pour l'appellant et mis en cause le Conseil canadien des relations du travail.

Gaspard Côté, c.r., pour l'appellant et mis en cause le procureur général du Canada.

Richard Cleary, pour l'appellant et mis en cause le Syndicat canadien de la fonction publique.

Roy Heenan et Guy Dufort, pour les intimés.

Louis Crête et Odette Laverdière, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

William A. Anderson et Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Brian A. Crane, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ces pourvois soulèvent deux questions, formulées conformément aux règles de la Cour:

1. La Cour supérieure du Québec, malgré l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, telle que modifiée, a-t-elle compétence pour entendre un recours en évocation à l'égard du Conseil canadien des relations du travail, lorsque la décision contestée porte sur la question de savoir si les relations de travail au sein d'une entreprise relèvent de la compétence provinciale ou fédérale?

2. Le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, tel que modifié, s'applique-t-il aux relations et conditions de travail au sein des entreprises Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc.?

Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc. sont des filiales de Télé-Métropole Inc., une entre-

sion broadcasting business some of the employees of which are represented by the Canadian Union of Public Employees.

Paul L'Anglais Inc. is engaged in selling sponsored television air time. J.P.L. Productions Inc. is a company producing programs and commercial messages.

The Canada Labour Relations Board had before it an application for certification by the Union in respect of the employees of respondent Paul L'Anglais Inc., and an application pursuant to s. 133 of the *Canada Labour Code* (*supra*), seeking a declaration that Télé-Métropole Inc. and the two respondents were a single employer, and had before proceeding further to rule on an objection raised by respondents as to its jurisdiction. Following a hearing which lasted for several days, the Board in very elaborate reasons (1978), 28 di 934, [1979] 2 Can LRBR 332, disposed of it as follows:

We conclude therefore that Télé-Métropole Inc., Paul L'Anglais Inc. and J.P.L. Productions Inc. are federal undertakings and that their employees perform work which falls under the jurisdiction established by the Canada Labour Code. In the circumstances, the Board will pursue its investigation to determine whether section 133 is applicable to the three companies in question.

Respondents submitted to the Federal Court of Appeal an application for judicial review pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act* (*supra*). This application was dismissed on the ground that the decision *a quo* is not really a decision within the meaning of s. 28. See [1979] 2 F.C. 444, (1979) 99 D.L.R. (3d) 690.

Following this, respondents submitted to the Superior Court a motion in evocation pursuant to art. 846 *C.C.P.* Respondents argued that there had been an excess of jurisdiction by the Board in that, in brief, the latter had found that respondents "are federal undertakings and that their employees perform work which falls under the jurisdiction established by the *Canada Labour Code*", whereas their activities fall within the exclusive authority of the provincial legislatures, and that accordingly the Board found it had jurisdiction to pursue its inves-

prise de télédiffusion dont certains employés sont représentés par le Syndicat canadien de la fonction publique.

a L'activité courante de Paul L'Anglais Inc. est la vente de temps de commandite d'émissions de télévision. J.P.L. Productions Inc. est une société de production d'émissions et de messages commerciaux.

b Saisi d'une requête en accréditation de la part du Syndicat relativement aux employés de l'intimée Paul L'Anglais Inc., et d'une demande en vertu de l'art. 133 du *Code canadien du travail*, précité, visant à faire déclarer employeur unique Télé-Métropole Inc. et les deux intimées, le Conseil canadien des relations du travail a dû, avant de procéder, se prononcer sur une objection soulevée, par les intimées quant à sa compétence. À la suite d'une audition qui a duré plusieurs jours, le Conseil, par des motifs fort élaborés (1978), 28 di 934, [1979] 2 Can LRBR 332, en a disposé de la façon suivante:

c Nous concluons donc que Télé-Métropole Inc., Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc. sont des entreprises fédérales, et que leur employés effectuent du travail qui tombe sous la juridiction du *Code canadien du travail*. Dans les circonstances, le Conseil poursuivra son enquête pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'article 133 aux trois compagnies fédérales en question.

d Les intimés ont présenté à la Cour d'appel fédérale une demande d'examen judiciaire en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, précitée. Cette demande a été rejetée au motif que la décision attaquée n'est pas une véritable décision au sens de l'art. 28. Voir [1979] 2 C.F. 444, (1979) 99 D.L.R. (3d) 690.

e Ainsi déboutées, les intimées se sont alors adressées à la Cour supérieure par voie de requête en évocation, suivant l'art. 846 *C.p.c.* Les intimées invoquent excès de juridiction de la part du Conseil en ce que, en bref, celui-ci a conclu que les intimées «sont des entreprises fédérales, et que leurs employés effectuent du travail qui tombe sous la juridiction du *Code canadien du travail*», alors que leurs activités ressortissent au pouvoir exclusif des législatures provinciales, et que par conséquent le Conseil s'est reconnu compétent à poursui-

tigation "to determine whether section 133 is applicable to the three companies in question".

The trial judge dismissed the motion in evocation, finding that he had no jurisdiction in the matter because, as a consequence of ss. 18 and 28 of the *Federal Court Act*, the superintending and reforming power over federal agencies passed from the provincial superior courts to the Federal Court.

In its unanimous judgment, the Court of Appeal reversed the judgment of the Superior Court and authorized the writ of evocation to be issued.

It held on the first question that s. 18 of the *Federal Court Act* is to be interpreted as not precluding a remedy in the superior courts against a decision of a federal agency when that decision relates to the division of powers allocated by the *Constitution Act, 1867* to the federal government and the provinces respectively.

On the second question, in keeping with the allegations of the motion for the writ which must, at this stage, be taken as proven, the Court of Appeal found, first—and I am summarizing—that respondents' activities are not activities within the competence of Parliament, and second, that those activities [TRANSLATION] "are not an integral part of the federal undertaking represented by the mis en cause Télé-Métropole Inc., making it necessary for the federal government to exercise jurisdiction over the employees of appellants".

Three appeals were filed against this judgment, by the Canada Labour Relations Board and the Attorney General of Canada on the one hand and by the Canadian Union of Public Employees on the other. However, the first two appellants limited their appeal to the first question, concerning the jurisdiction of the Superior Court.

QUESTION ONE

Since Confederation the superior courts of the provinces have preserved and continued to exercise the superintending and reforming power they previously enjoyed, not only over provincial but over federal agencies as well.

vre son enquête «pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'art. 133 aux trois compagnies fédérales en question».

Le juge de première instance a rejeté la requête en évocation en se déclarant dépourvu de compétence en la matière parce que, par l'effet des art. 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le pouvoir de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux est passé des cours supérieures provinciales à la Cour fédérale.

Par son arrêt unanime, la Cour d'appel a infirmé le jugement de la Cour supérieure et autorisé la délivrance du bref d'évocation.

Elle a jugé, sur la première question, que l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* doit s'interpréter comme n'enlevant pas le recours aux cours supérieures à l'encontre d'une décision d'un organisme fédéral, lorsque cette décision porte sur le partage des compétences attribuées respectivement au pouvoir fédéral et aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Sur la deuxième question, s'appuyant sur les allégués de la requête pour délivrance du bref qui doivent, à ce stade, être tenus pour avérés, la Cour d'appel conclut d'une part, je résume, que les activités des intimées ne sont pas des activités qui entrent dans le champ de compétence du Parlement et d'autre part, que ces activités «ne font pas partie intégrante de l'entreprise fédérale qu'est la mise en cause Télé-Métropole Inc., conduisant à la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer une juridiction sur les employés des appelantes».

Contre cet arrêt il y a un triple pourvoi du Conseil canadien des relations du travail et du procureur général du Canada d'une part, et du Syndicat canadien de la fonction publique d'autre part. Les deux premiers appelants limitent cependant leur appel à la première question qui a trait à la compétence de la Cour supérieure.

LA PREMIÈRE QUESTION

Depuis la Confédération, les cours supérieures des provinces ont conservé et ont continué d'exercer le pouvoir de surveillance et de contrôle qu'elles possédaient déjà auparavant, non seulement sur les organismes provinciaux, mais aussi sur les organismes fédéraux.

This principle was recognized in 1879 in *Valin v. Langlois*, 3 S.C.R. 1, which the Privy Council upheld in its refusal, with supporting reasons, to authorize an appeal: (1879), 5 App. Cas. 115.

This principle was restated by Fauteux J., as he then was, in *Three Rivers Boatman Ltd. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 607, at pp. 615-16. At the same time, Fauteux J. recognized that Parliament had the right to divest the provincial superior courts of this power and confer it on another court. He wrote, at p. 618:

[TRANSLATION] A legislature is presumed to legislate within the limits of its authority. The Legislature of Quebec has no authority to alter, and there is no indication that it intended to alter, by this 1957 amendment, the superintending and reforming power which the Superior Court has had since before Confederation, both by virtue of its enabling Act and as a consequence of the powers inherent in its function, over agencies which are now within the jurisdiction of Parliament and which exercise a judicial or quasi-judicial function in the affairs of the province and make decisions which are implemented there. Parliament, which since 1867 has alone been competent to do so—cf. s. 129 of the *Imperial Act*, 30-31 Victoria, c. 3 (British North America Act)—has not in general terms at least conferred this superintending and reforming power on any other court.

Section 101 of the *Constitution Act, 1867* gives the federal Parliament the power to create additional courts for the better administration of the laws of Canada:

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

In adopting s. 18 of the *Federal Court Act*, which became effective on June 1, 1971, Parliament in effect divested the superior courts of the superintending and reforming power over federal agencies and conferred it on the Trial Division of the Federal Court:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

Ce principe a été reconnu dès 1879 dans l'arrêt *Valin c. Langlois*, 3 R.C.S. 1, que le Conseil privé a confirmé par son refus motivé d'autoriser un pourvoi (1879), 5 App. Cas. 115.

Ce principe est repris par le juge Fauteux, plus tard Juge en chef, dans *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607, aux pp. 615 et 616. Le juge Fauteux reconnaît en même temps la compétence du Parlement pour retirer ce pouvoir des cours supérieures provinciales et le confier à une autre cour. Il écrit à la p. 618:

Une législature est présumée légiférer dans les limites de sa compétence. La Législature de Québec n'a pas la compétence pour modifier et rien n'indique qu'elle ait entendu modifier, par cet amendement de 1957, l'autorité de surveillance et contrôle que la Cour supérieure possède depuis avant la Confédération, tant en vertu de sa loi organique qu'en vertu des pouvoirs inhérents à sa fonction, sur les organismes qui relèvent maintenant de la compétence du Parlement et qui exercent une action judiciaire ou quasi judiciaire dans les affaires de la province et rendent des décisions qui y sont exécutoires. Seul compétent pour ce faire, depuis 1867, cf. art. 129 de la *Loi impériale*, 30-31 Victoria, c. 3 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique), le Parlement n'a pas, généralement du moins, attribué, à une autre cour, ce droit de contrôle et de surveillance.

L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement fédéral le pouvoir d'établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada:

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

En adoptant l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, entrée en vigueur le 1^{er} juin 1971, le Parlement a effectivement retiré le pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures sur les organismes fédéraux pour le confier à la Division de première instance de la Cour fédérale:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

It is well established that the effect of s. 18 was to transfer all superintending and reforming power over federal agencies from the superior courts to the Federal Court: *Commonwealth of Puerto Rico v. Hernandez*, [1975] 1 S.C.R. 228, at p. 233; *Howarth v. National Parole Board*, [1976] 1 S.C.R. 453, at p. 470.

That is not at issue. Respondents are not disputing that this section validly removed federal agencies, in their administration of the laws of Canada, from the superintending and reforming power of the superior courts. What respondents are saying is that this section cannot divest the superior courts of the power to find a statute of Canada unconstitutional, or rather, as is the case here, to find a statute of Canada inapplicable when the effect of that statute is to bring within the scope of federal authority a matter which the Constitution reserves exclusively for the provinces.

The constitutionality of s. 18 was not raised. However, respondents argued, this section, which confers exclusive jurisdiction on the Federal Court, cannot be applied to set aside the superintending and reforming power of the Superior Court when the Board, in finding that respondent undertakings are federal undertakings, confers on itself a jurisdiction which belongs exclusively to the provinces.

It is this finding of the Board which is challenged by respondents: in their submission, this is not a finding applying a statute of Canada, but one which relates to the constitutional division of powers.

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

Il est bien établi que par l'effet de cet art. 18 toute la compétence de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux est transférée des cours supérieures à la Cour fédérale. *Commonwealth de Puerto Rico c. Hernandez*, [1975] 1 R.C.S. 228, à la p. 233; *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453, à la p. 470.

Cela n'est pas en cause. Les intimées ne contestent pas que cet article a validement soustrait à la surveillance et au contrôle des cours supérieures les organismes fédéraux dans leur administration des lois du Canada. Ce que les intimées contestent c'est que cet article puisse retirer aux cours supérieures le pouvoir de prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi du Canada ou plutôt, comme c'est le cas en l'espèce, l'inapplicabilité d'une loi du Canada lorsque celle-ci a pour effet de faire entrer dans le champ de compétence fédérale un sujet que la Constitution réserve exclusivement aux provinces.

La constitutionnalité de l'art. 18 n'est pas soulevée. Cependant, disent les intimées, cet article qui attribue à la Cour fédérale une compétence exclusive, ne peut s'appliquer pour écarter le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure lorsque le Conseil, en déterminant que les entreprises intimées sont des entreprises fédérales, s'arrogue une compétence qui relève exclusivement des provinces.

C'est cette détermination du Conseil que les intimées attaquent et selon elles il ne s'agit pas là d'une détermination faite en application d'une loi du Canada, mais d'une détermination qui porte sur le partage constitutionnel des pouvoirs.

In the view of respondents, the question is which legislative body, provincial or federal, has jurisdiction over their activities. They maintained that in order to decide this it is necessary to interpret and apply the relevant provisions of the *Constitution Act, 1867*, and in particular ss. 91 and 92.

This question was raised in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115. Dickson J. wrote for the Court on this point, at p. 130:

The Federal Court of Appeal appears to have treated the jurisdictional issue in this case as one of judicial review of an administrative board which has taken jurisdiction in an administrative sense. On this view, quite clearly, the onus would rest upon the applicant for judicial review and not, by implication, upon the Union. But what is in question here is not the Board's administrative jurisdiction in the classic sense of that term, but whether the jurisdiction given by Parliament to the Canada Labour Relations Board, through s. 108 of the Code, extends to the labour relations of the employees engaged in the work, undertaking or business here at issue, *i.e.*, the installation department of Telecom. The answer to the question posed in the order granting leave must be found, not in the principles of judicial review of administrative action, but in the principles governing the constitutional division of authority over labour relations.

In that case the Court did not decide the question in view of the lack of evidence. Dickson J. said the following at p. 139:

Equally clear from the record is the near-total absence of the relevant and material "constitutional facts" upon which such a delicate judgment must be made. On the evidence in the record, this Court is simply not in a position to resolve the important question of constitutional jurisdiction over the labour relations of the employees involved in the installation department of Telecom.

In *Attorney General of Canada v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170, Beetz J., in separate reasons that concurred with the majority finding, referred to the limit imposed on Parliament by the Constitution with regard to the delegation of powers to federal agencies. At pages 202-03 he wrote:

Selon les intimées, la question est de savoir quelle instance législative, provinciale ou fédérale, a compétence à l'égard de leurs activités. Pour ce faire, il faut, disent-elles, interpréter et appliquer les dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867* et plus particulièrement les art. 91 et 92.

Cette question fut soulevée dans l'affaire *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115. Le juge Dickson, au nom de la Cour, écrit à ce sujet, à la p. 130:

La Cour d'appel fédérale semble avoir considéré la question de compétence comme une question de contrôle judiciaire d'un organisme administratif qui a présumé qu'il était compétent du point de vue administratif. A cet égard, il est manifeste que le fardeau de la preuve incombe à la partie qui demande le contrôle judiciaire ce qui, par conséquent, exclut le syndicat. Mais la question litigieuse en l'espèce ne porte pas sur la compétence administrative du Conseil, au sens habituel de l'expression; il s'agit plutôt de déterminer si la compétence que le Parlement a conférée au Conseil canadien des relations du travail aux termes de l'art. 108 du Code s'étend aux relations de travail concernant les employés qui travaillent pour l'entreprise, l'affaire ou l'ouvrage en litige en l'espèce, c.-à-d. le service des installations de Telecom. La réponse à la question posée dans l'autorisation d'appel ne dépend pas des principes relatifs au contrôle judiciaire des actes administratifs mais des principes régissant le partage constitutionnel des compétences en matière de relations de travail.

Dans cette affaire la Cour n'a pas tranché la question vu la carence de preuve. Le juge Dickson s'en exprime ainsi à la p. 139:

La lecture du dossier révèle l'absence quasi totale de preuve concernant les faits pertinents, nécessaires à la solution d'un litige aussi délicat. En réalité, le dossier est tellement incomplet que la Cour ne peut trancher l'importante question de la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail concernant les employés travaillant pour le service de l'installation de Telecom.

Dans *Procureur général du Canada c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170, le juge Beetz, dont les motifs séparés concordent avec les conclusions de la majorité, a fait allusion à la limite que la Constitution impose au Parlement relativement à l'attribution de pouvoirs à des organismes fédéraux. Il écrit aux pp. 202 et 203:

... testamentary matters and causes with respect to deceased Indians come within the class of subjects of "Indians and Lands reserved for the Indians" and that Parliament can constitutionally oust the jurisdiction of provincial courts in these as well as in other federal matters and vest it in a federal agency, subject perhaps to an obvious qualification: while Parliament has the power to establish courts for the administration of the laws of Canada, it does not necessarily follow that it can clothe a Minister, or any official or board of a non-judicial nature with all the functions of a superior court; the powers of Parliament are limited by the wording of s. 101 of the *British North America Act, 1867*, as well as by the federal and fundamental nature of the Constitution which implies an inherent and entrenched jurisdiction in the courts to adjudicate in constitutional matters.

In *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, Pigeon J. wrote at p. 707:

It is settled that in s. 101 the expression "Laws of Canada" means laws enacted by Parliament.

Anglin C.J. had stated the same rule in *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] S.C.R. 531, at p. 534, in this passage which is quoted in *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, at p. 1059:

It is to be observed that the "additional courts", which Parliament is hereby authorized to establish, are courts "for the better administration of the laws of Canada." In the collocation in which they are found, and having regard to the other provisions of the *British North America Act*, the words, "the laws of Canada," must signify laws enacted by the Dominion Parliament and within its competence.

On the same point, Laskin C.J. wrote in *Quebec North Shore (supra)*, at pp. 1065-66:

It is also well to note that s. 101 does not speak of the establishment of Courts in respect of matters within federal legislative competence but of Courts "for the better administration of the laws of Canada". The word "administration" is as telling as the plural words "laws", and they carry, in my opinion, the requirement that there be applicable and existing federal law, whether under statute or regulation or common law, as in the

... les affaires testamentaires et les matières relatives aux Indiens décédés relèvent de la catégorie de sujets «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens»; de plus la Constitution permet au Parlement d'exclure ces matières comme les autres matières fédérales de la juridiction des tribunaux provinciaux et de les confier à un organisme fédéral, sous réserve peut-être d'une exception évidente: bien que le Parlement ait le pouvoir d'établir des tribunaux pour l'administration des lois du Canada, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il peut revêtir un ministre, un fonctionnaire ou une commission de caractère non judiciaire de toutes les attributions d'une cour supérieure; les pouvoirs du Parlement sont limités par le texte de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, aussi bien que par le caractère fédéral et fondamental de la Constitution selon laquelle les tribunaux ont une juridiction inhérente leur permettant de trancher les questions constitutionnelles.

Dans *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, le juge Pigeon écrit à la p. 707:

Il est établi qu'à l'art. 101, l'expression «lois du Canada» signifie les lois édictées par le Parlement.

Le juge en chef Anglin avait énoncé le même principe dans *Consolidated Distilleries Ltd. c. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] R.C.S. 531, à la p. 534, dans ce passage dont on trouve la traduction dans *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, à la p. 1059:

Notons que les «autres tribunaux» que le Parlement est autorisé à établir en vertu de l'art. 101 sont des tribunaux «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Compte tenu du contexte et des autres dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, l'expression «les lois du Canada» doit viser des lois adoptées par le Parlement fédéral et qui sont de son ressort.

Sur le même sujet, le juge en chef Laskin écrit dans *Quebec North Shore* (précité), aux pp. 1065 et 1066:

Il convient également de souligner que l'art. 101 ne traite pas de la création des tribunaux pour connaître des sujets relevant de la compétence législative fédérale, mais «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Le terme «exécution» est aussi significatif que le mot pluriel «lois». A mon avis, ils supposent tous deux l'existence d'une législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*, comme

case of the Crown, upon which the jurisdiction of the Federal Court can be exercised.

As I mentioned, in the case at bar respondents are not disputing the constitutionality of s. 18 of the *Federal Court Act*. They further are not disputing the constitutionality of any other provision of the *Federal Court Act* or of any provision of the *Canada Labour Code*.

What respondents say is that the decision *a quo* of the Board does not constitute the administration of "applicable . . . federal law". The Board's decision precedes the administration of applicable federal law. Its purpose is to determine whether the federal law applies to respondents' activities. To do this, the Board must decide whether these activities fall within the scope of federal authority or within provincial authority. At this stage, therefore, the Board is not interpreting and applying federal law, it is interpreting and applying the Constitution. Respondents explained the point as follows:

[TRANSLATION] The question of whether the Canada Labour Relations Board had jurisdiction to hear the application for certification undoubtedly involves a question of supervision of a lower court, in the case at bar a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of s. 2(g) of the *Federal Court Act* (S.C. 1970-71-72, c. 1 and R.S.C. 1970, 2nd Supp., c. 10), and thereby the incidental interpretation of the *Canada Labour Code*. However, the case at bar involves above all a question of interpretation of the Canadian Constitution, as to whether initially the provisions of the *Canada Labour Code* must be applied here.

The problem raised in the case at bar requires the application of rules of law which have their source in the *British North America Act*, cited above, and not in the *Canada Labour Code* (R.S.C. 1970, c. L-1 as amended), which could not be applied if the activities of respondents fall within provincial legislative authority.

Accordingly, as Dickson J. suggested in the passage cited above from *Northern Telecom* (*supra*), the answer "must be found, not in the principles of judicial review of administrative action, but in the principles governing the constitutional division of authority over labour relations".

dans le cas de la Couronne, sur lesquels la Cour fédérale peut fonder sa compétence.

Comme je l'ai mentionné, en l'espèce, les intimées ne contestent pas la constitutionnalité de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Elles ne contestent pas davantage la constitutionnalité d'aucune autre disposition de la *Loi sur la Cour fédérale* non plus que d'aucune disposition du *Code canadien du travail*.

Ce que les intimées plaident c'est que la décision attaquée du Conseil ne constitue pas l'administration d'une «législation fédérale applicable». La décision du Conseil précède l'administration d'une législation fédérale applicable. Elle a pour but de déterminer si la législation fédérale s'applique aux activités des intimées. Pour ce faire, il faut déterminer si ces activités entrent dans le champ de compétence fédérale ou dans le champ de compétence provinciale. À ce stade il ne s'agit donc pas d'interpréter et d'appliquer une législation fédérale, mais d'interpréter et d'appliquer la Constitution. Les intimées s'expriment de la façon suivante:

La question de savoir si le Conseil Canadien des Relations du Travail avait juridiction pour entendre la requête en accréditation implique certes une question de contrôle d'un tribunal inférieur, en l'espèce, un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'article 2(g) de la *Loi sur la Cour Fédérale* (S.C. 1970-71-72 c.1 et R.S.C. 1970, 2^e supplément, c. 10), et par le fait même, l'interprétation incidente du *Code Canadien du Travail*. Cependant, le présent litige implique d'abord et avant tout une question d'interprétation de la constitution canadienne pour déterminer si, initialement, les dispositions du *Code Canadien du Travail* doivent recevoir application en l'espèce.

La problématique soulevée dans le présent litige appelle la mise en œuvre de règles de droit dont la source se retrouve dans le *British North America Act*, précité, et non pas dans le *Code Canadien du Travail* (R.S.C. 1970, c. L-1 et amendements), lequel ne saurait recevoir application si les activités des intimées relèvent de l'autorité législative provinciale.

En conséquence, comme le suggère le juge Dickson, dans le passage précité de *Northern Telecom* (précité), la réponse «ne dépend pas des principes relatifs au contrôle judiciaire des actes administratifs mais des principes régissant le partage constitutionnel des compétences en matière de relations de travail.»

For the purposes of this appeal the question is not whether the Board has the power to make a decision on its own jurisdiction, but rather whether the Superior Court can review the decision made in the case at bar by the Board.

Appellants relied principally on s. 18 of the *Federal Court Act*, which reserves the superintending and reforming power over federal agencies exclusively for the Federal Court. They also relied on the privative clause of s. 122 of the *Canada Labour Code*, which will be referred to below.

With regard to s. 18, I consider that it does not apply to supersede the superintending and reforming power of the Superior Court. Like the Attorneys General of Quebec, New Brunswick and Alberta, I consider that the decision by this Court on August 9, 1982 in *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, also cited by respondents, is conclusive.

In that case the Director of Investigation and Research, who is responsible for applying the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, had interpreted that Act as giving him jurisdiction to initiate an investigation into the British Columbia Law Society. The latter came to the provincial Supreme Court seeking a declaratory judgment that would set aside this decision on constitutional grounds.

Among the conclusions of this action for a declaratory judgment were the following:

- (a) For a declaration that upon its true construction the Federal Act in whole or in part, does not apply to the Society or to its members;
- (b) In the alternative, for a declaration that if upon its true construction the Federal Act or any part thereof applies to the Society or to its members, then to such extent the said Act or any relevant part thereof is ultra vires the Parliament of Canada and is of no force and effect in respect of the Society or its members;

Pour les fins de ce pourvoi la question n'est pas de savoir si le Conseil a le pouvoir de prononcer une décision sur sa propre compétence mais bien de savoir si la Cour supérieure peut réviser la décision rendue en l'espèce par le Conseil.

Les appelants se fondent principalement sur l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui réserve exclusivement à celle-ci le pouvoir de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux. Ils se fondent également sur la clause privative de l'art. 122 du *Code canadien du travail* dont il sera question plus loin.

Quant à l'art. 18, je suis d'avis qu'il n'est pas applicable pour écarter le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. Je suis d'avis, comme les procureurs généraux du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta, que l'arrêt prononcé par cette Cour le 9 août 1982 dans *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, qu'invoquent également les intimées, est déterminant.

Dans cette affaire, le Directeur des enquêtes et recherches chargé de l'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23, avait interprété cette loi de manière à se reconnaître la compétence d'instituer une enquête sur la Law Society de la Colombie-Britannique. Celle-ci s'est adressée à la Cour suprême provinciale pour demander un jugement déclaratoire qui annulerait cette décision pour des motifs d'ordre constitutionnel.

Parmi les conclusions de cette action en jugement déclaratoire se trouvaient notamment les suivantes:

[TRADUCTION]

- a) Une déclaration portant que, selon une interprétation correcte de la loi fédérale, celle-ci est en tout ou en partie inapplicable à la Société ou à ses membres;
- b) Subsidiairement, une déclaration portant que, si, selon une interprétation correcte, la Loi fédérale ou une partie de celle-ci s'applique à la Société ou à ses membres, ladite loi ou la partie pertinente de la Loi est alors dans cette mesure *ultra vires* du Parlement du Canada et ne s'applique nullement à la Société ou à ses membres;

The third question raised in this Court was formulated as follows:

3. Does the Federal Court, Trial Division, have exclusive jurisdiction to grant declaratory or injunctive relief against the Attorney General of Canada, the Restrictive Trade Practices Commission, the Chairman of the said commission, and the Director of Investigation and Research, in connection with:

- (i) the interpretation or
- (ii) constitutional applicability of the Combines Investigation Act to the Law Society of British Columbia, its governing body or its members?

Both the Supreme Court and the Court of Appeal of British Columbia recognized the jurisdiction of the Supreme Court, and concluded that this jurisdiction was not excluded by ss. 17 and 18 of the *Federal Court Act*. Neither of the two courts ruled on the constitutionality of these sections.

This Court gave a negative answer to the question as formulated. The Court concluded that Parliament does not have authority to adopt a statute for the establishment of a court for the better administration of the laws of Canada which can at the same time include a provision that the provincial superior courts may no longer declare a statute enacted by Parliament to be unconstitutional.

The relevant passage from the reasons of Estey J., delivering the unanimous judgment of the Court, at pp. 326-29, is the following:

There is, however, another and more fundamental aspect to this issue. The provincial superior courts have always occupied a position of prime importance in the constitutional pattern of this country. They are the descendants of the Royal Courts of Justice as courts of general jurisdiction. They cross the dividing line, as it were, in the federal-provincial scheme of division of jurisdiction, being organized by the provinces under s. 92(14) of the *Constitution Act* and are presided over by judges appointed and paid by the federal government (sections 96 and 100 of the *Constitution Act*). As was said by Pigeon J. in *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at p. 713:

La troisième question soulevée devant cette Cour était formulée de la façon suivante:

3. La Division de première instance de la Cour fédérale a-t-elle compétence exclusive pour accorder un jugement déclaratoire ou une injonction à l'encontre du procureur général du Canada, de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, de son président et du directeur des enquêtes et recherches relativement:

- i) à l'interprétation ou
- ii) à la constitutionnalité de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions à la Law Society of British Columbia, à son conseil d'administration ou à ses membres?

La Cour suprême et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique avaient toutes deux reconnu la compétence de la Cour suprême et conclu que cette compétence n'était pas exclue par les art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Aucune des deux cours ne s'est prononcée sur la constitutionnalité de ces articles.

À la question telle que posée cette Cour a répondu par la négative. La Cour a conclu que le Parlement n'a pas la compétence pour adopter une loi ayant pour objet d'établir un tribunal pour la meilleure administration des lois du Canada et qui comprenne une disposition ayant pour effet d'écartier le pouvoir des cours supérieures provinciales de prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi du Parlement.

Voici le passage pertinent aux pp. 326 à 329 des motifs du juge Estey qui a rendu le jugement unanime de la Cour:

Cette question revêt cependant un autre aspect plus fondamental. Les cours supérieures des provinces ont toujours occupé une position de premier plan à l'intérieur du régime constitutionnel de ce pays. Ces cours de compétence générale sont les descendantes des cours royales de justice. Constituées par les provinces en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle* et présidées par des juges nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral (les art. 96 et 100 de la *Loi constitutionnelle*), elles franchissent, pour ainsi dire, la ligne de partage des compétences fédérale et provinciale. Comme l'a dit le juge Pigeon dans l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, à la p. 713:

It must be considered that the basic principle governing the Canadian system of judicature is the jurisdiction of the superior courts of the provinces in all matters federal and provincial. The federal Parliament is empowered to derogate from this principle by establishing additional courts only for the better administration of the laws of Canada.

Earlier in his judgment Pigeon J. quoted from Chief Justice Ritchie in *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1, at pp. 19-20:

... These courts (provincially organized superior courts) are surely bound to execute all laws in force in the Dominion, whether they are enacted by the Parliament of the Dominion or by the Local Legislatures, respectively. They are not mere local courts for the administration of the local laws passed by the Local Legislatures of the Provinces in which they are organized. They are the courts which were the established courts of the respective Provinces before Confederation, ... They are the Queen's Courts, bound to take cognizance of and execute all laws, whether enacted by the Dominion Parliament or the Local Legislatures ...

The jurisdiction of superior courts, and indeed other courts in the provinces, to review the constitutionality of federal statutes was the subject of comment in this court in *Attorney General of Canada et al. v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170, where Beetz J. at p. 216 stated:

Once it is conceded that the Minister has jurisdiction to appoint an administrator, the exercise of this jurisdiction can only be reviewed in accordance with the *Indian Act* and the *Federal Court Act* and not by the Courts of Manitoba. It is true that the latter's jurisdiction had not been questioned by the appellants, presumably because the action taken by the respondent challenged the constitutional validity and the operation of the *Indian Act* and the Manitoba Courts had jurisdiction to adjudicate upon this issue as well as upon appellants' counterclaim. The Courts of Manitoba could not on the other hand hear an appeal from the Minister's decision or otherwise review it.

The Federal Court, as the successor to the Exchequer Court of Canada which was first established by Parliament in 1875, was established pursuant to the authority of s. 101 of the *Constitution Act* which provides "for the Establishment of any additional Courts for the Better Administration of the Laws of Canada". The expression "laws of Canada" has been settled as meaning the laws

Il faut tenir compte de ce que le principe fondamental régissant le système judiciaire canadien est la compétence des cours supérieures des provinces sur toutes questions de droit fédéral et provincial. Le Parlement fédéral a le pouvoir de déroger à ce principe en établissant des tribunaux additionnels seulement «pour la meilleure administration des lois du Canada».

Le juge Pigeon avait antérieurement cité le juge en chef Ritchie dans l'arrêt *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1, aux pp. 19 et 20:

[TRADUCTION] ... Ces tribunaux [les cours supérieures constituées par les provinces] sont certainement tenus d'appliquer toutes les lois en vigueur au Canada, qu'elles soient édictées par le Parlement du Canada ou par les législatures locales. Ce ne sont pas de simples tribunaux locaux chargés de l'application des lois locales adoptées par les législatures locales des provinces où ils ont été constitués. Ce sont les tribunaux qui existaient dans les provinces respectives avant la Confédération ... Ce sont les tribunaux de la Reine, tenus de prendre connaissance de toutes les lois et de les appliquer, soit qu'elles aient été adoptées par le Parlement du Canada ou par les législatures locales ...

La compétence des cours supérieures, et en fait d'autres cours provinciales, pour examiner la constitutionnalité de lois fédérales a été commentée par cette Cour dans l'arrêt *Le procureur général du Canada et autre c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170, où le juge Beetz affirme à la p. 216:

Une fois admis que le Ministre est compétent pour nommer un administrateur, l'exercice de cette compétence ne peut être examiné que conformément à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur la Cour fédérale* et non par les tribunaux du Manitoba. Il est vrai que la juridiction de ces derniers n'a pas été mise en question par les appelants, probablement parce que l'action intentée par l'intimée contestait la constitutionnalité et l'application de la *Loi sur les Indiens* et que les tribunaux du Manitoba ont juridiction pour disposer de cette question aussi bien que de la demande reconventionnelle des appelants. En revanche, les tribunaux du Manitoba ne pouvaient pas entendre un appel à l'encontre d'une décision du Ministre ni examiner celle-ci de quelque façon.

La Cour fédérale, successeur de la Cour de l'Échiquier que le Parlement avait constituée en 1875, a été établie en vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle* qui prévoit «l'établissement d'autres tribunaux pour la meilleure exécution des lois du Canada». Aux fins du présent pourvoi du moins, on a établi que l'expression «lois du Canada» désigne les lois adoptées par le Parle-

enacted by the Parliament of Canada, at least for the purposes of this appeal: *Thomas Fuller, supra, per Pigeon J.* at p. 707. It is difficult to see how an argument can be advanced that a statute adopted by Parliament for the establishment of a court for the better administration of the laws of Canada can at the same time include a provision that the provincial superior courts may no longer declare a statute enacted by Parliament to be beyond the constitutional authority of Parliament. Sections 17 and 18 of the *Federal Court Act* must, in the view of the appellants, be so construed. In my view Parliament lacks the constitutional authority to so provide. To do so would strip the basic constitutional concepts of judicature of this country, namely, the superior courts of the provinces, of a judicial power fundamental to a federal system as described in the *Constitution Act*. At the same time it would leave the provincially-organized superior courts with the invidious task of execution of federal and provincial laws, to paraphrase the *Valin* case, *supra*, while being unable to discriminate between valid and invalid federal statutes so as to refuse to "execute" the invalid statutes. For this second and more fundamental reason I conclude that the British Columbia courts have the requisite jurisdiction to entertain the claims for declarations herein made. Moreover, it would amount to an attempt by Parliament to grant exclusive jurisdiction to the Federal Court to administer the "laws of Canada" while the validity of those laws remained unknown. Any jurisdiction in Parliament for the grant of exclusive jurisdiction to the Federal Court must be founded on exclusive federal powers under s. 91 of the *Constitution Act*. In so far as there is an alleged excess of that jurisdiction by Parliament, s. 101 of the *Constitution Act* cannot be read as the constitutional justification for the exclusion from the superior courts of the jurisdiction to pronounce upon it.

Two points were made in support of the argument that this case does not apply to the case at bar. The first was that the *Law Society* case concerned the constitutionality of the provision itself, and the case at bar concerns its applicability. The second argument was based on the fact that the first case involved an action for a declaratory judgment, while there was a motion for evocation in the case at bar.

In my view, neither of these points is valid.

ment du Canada: voir l'arrêt *Thomas Fuller*, précité, les motifs du juge Pigeon, à la p. 707. Il est difficile de comprendre comment on peut prétendre qu'une loi que le Parlement a adoptée en vue de l'établissement d'un tribunal pour la meilleure exécution des lois du Canada peut en même temps disposer que les cours supérieures des provinces ne peuvent plus déclarer qu'une loi adoptée par le Parlement outrepassa la compétence constitutionnelle de ce dernier. C'est pourtant l'interprétation que, selon les appelants, il faut donner aux art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. A mon avis, la Constitution n'investit pas le Parlement du pouvoir d'adopter pareille disposition. S'il en était autrement, ces organismes judiciaires de base qu'a établis la Constitution de ce pays, notamment les cours supérieures des provinces, seraient dépouillés d'un pouvoir judiciaire fondamental dans un régime fédéral comme celui décrit dans la *Loi constitutionnelle*. De plus, ces cours supérieures constituées par les provinces se verraient chargées de la tâche peu enviable d'appliquer les lois fédérales et provinciales, pour paraphraser l'arrêt *Valin*, précité, tout en se trouvant dans l'impossibilité de faire la distinction entre les lois fédérales valides et celles qui sont invalides, de manière à pouvoir refuser d'appliquer ces dernières. Pour cette seconde raison plus fondamentale, je conclus que les cours de la Colombie-Britannique ont la compétence requise pour entendre les demandes de déclaration faites en l'espèce. Cela équivaldrait en outre à une tentative de la part du Parlement d'accorder à la Cour fédérale la compétence exclusive pour administrer les «lois du Canada» alors que la validité de ces lois est encore incertaine. Si le Parlement peut attribuer une compétence exclusive à la Cour fédérale, ce n'est qu'en vertu des pouvoirs exclusifs que lui confère l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle*. Dans la mesure où on prétend que le Parlement a outrepassé ses pouvoirs à cet égard, l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle* ne peut servir de justification pour affirmer que les cours supérieures n'ont pas le pouvoir de se prononcer sur cette question.

Deux moyens ont été invoqués pour lesquels cet arrêt ne serait pas applicable en l'espèce. Le premier est à l'effet que ce dont il était question dans l'affaire de la *Law Society* c'était la constitutionnalité de la disposition elle-même tandis qu'ici c'est son applicabilité. Le deuxième moyen est tiré du fait que dans la première affaire il s'agissait d'une action en jugement déclaratoire tandis qu'en l'espèce il s'agit d'un recours en évocation.

À mon avis, aucun de ces moyens n'est bien fondé.

On the first, I do not see any difference in this context between constitutionality and applicability: both relate to constitutional jurisdiction. In the first instance, a provision is *ultra vires* and must be set aside. In the second, a provision which is otherwise valid and applicable within the jurisdictional ambit of the legislature which adopted it, becomes inapplicable when it trenches on the field of jurisdiction of the other legislative power. Parliament has a perfect right to enact that the superintending and reforming power over federal agencies, acting in the administration of the laws of Canada, understood in the sense defined above, will be exercised exclusively by the Federal Court, a court created for the better administration of those laws. However, it cannot confer such an exclusive power on the Federal Court when what is involved is no longer the administration of a law of Canada, but the interpretation and application of the Constitution.

On the second point, it is difficult to see how, without making it into a pure question of procedure, the Superior Court is to retain its jurisdiction over declaratory judgments, which is admitted by appellants, but lose that jurisdiction when, instead of proceeding by a motion or action for a declaratory judgment, the party proceeds by way of evocation.

The appellants further relied on the privative clause contained in s. 122 of the *Canada Labour Code*:

122. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall be

(a) questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto*, or otherwise,

Quant au premier moyen, je ne vois pas dans ce contexte de différence entre la constitutionnalité et l'applicabilité. L'une et l'autre visent la compétence constitutionnelle. Dans le premier cas, une disposition est *ultra vires* et doit être annulée. Dans le second, une disposition autrement valide et applicable dans le champ de compétence de la législature qui l'a adoptée, devient inapplicable quand elle empiète sur le champ de compétence de l'autre pouvoir législatif. Le Parlement a parfaitement le droit de décréter que le pouvoir de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux agissant dans l'administration des lois du Canada, entendues dans le sens défini plus haut, sera exercé exclusivement par la Cour fédérale, un tribunal établi pour la meilleure administration de ces lois. Mais il ne peut pas confier un tel pouvoir exclusif à la Cour fédérale lorsqu'il s'agit non plus de l'administration d'une loi du Canada, mais de l'interprétation et de l'application de la Constitution.

Quant au deuxième moyen il est difficile de voir comment, sans en faire une pure question de procédure, la Cour supérieure conserverait sa compétence en matière de jugements déclaratoires, ce que les appelants admettent, mais la perdrait lorsqu'au lieu de procéder par requête ou action en jugement déclaratoire, on procède par voie d'évocation.

D'autre part, les appelants s'appuient sur la clause privative édictée par l'art. 122 du *Code canadien du travail*:

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

This privative clause applies to any court, appellants argued, and so applies equally to the Superior Court and the Federal Court.

So far as the Superior Court is concerned, in light of the decision in *Law Society of British Columbia (supra)*, in my opinion it goes without saying that if Parliament lacks jurisdiction to exclude the superintending and reforming power of the Superior Court by application of s. 18 of the *Federal Court Act*, it also lacks jurisdiction to exclude it by the privative clause of s. 122.

I consider that neither s. 18 of the *Federal Court Act* nor s. 122 of the *Canada Labour Code* has the effect of superseding the superintending and reforming power of the Superior Court and its jurisdiction in evocation over the decision rendered in the case at bar by the Canada Labour Relations Board.

QUESTION TWO

Under sections 108 *et seq.* of the *Canada Labour Code*, the Board can exercise jurisdiction over respondents only to the extent that they constitute a federal work, undertaking or business. The expression "federal work, undertaking or business" is defined in s. 2 of the Code:

In this Act

"federal work, undertaking or business" means any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada, including without restricting the generality of the foregoing:

(f) a radio broadcasting station;

Reviewing the applicable precedents and legal rules, Beetz J. wrote for the majority in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, at pp. 768-69:

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

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

Cette clause privative s'applique selon les appellants à tout tribunal, donc tout autant à la Cour supérieure qu'à la Cour fédérale.

En ce qui concerne la Cour supérieure, vu l'arrêt de *Law Society of British Columbia* (précité), il va de soi, à mon sens, que si le Parlement n'a pas la compétence d'exclure le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure par l'application de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il n'a pas davantage la compétence de l'exclure par la clause privative de l'art. 122.

Je suis d'avis que ni l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ni l'art. 122 du *Code canadien du travail* n'ont pour effet d'écartier le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure et sa compétence en évocation sur la décision rendue en l'espèce par le Conseil canadien des relations du travail.

LA DEUXIÈME QUESTION

Ce n'est que dans la mesure où les intimées constituent une entreprise fédérale que le Conseil, aux termes des art. 108 et suiv. du *Code canadien du travail*, peut exercer sur elles sa compétence. L'expression entreprise fédérale est définie à l'art. 2 du Code:

Dans la présente loi

«entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» signifie tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

f) toute station de radiodiffusion;

Passant en revue la jurisprudence et les règles applicables le juge Beetz écrit au nom de la majorité dans *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754 aux pp. 768 et 769:

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

terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396. 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 Investigations Act* [1955] S.C.R. 529 (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 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* [1948] S.C.R. 248 (the *Revenue Post Office* case); *Quebec Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Company of Canada* [1966] S.C.R. 767 (the *Bell Telephone Minimum Wage* case); *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers* [1975] 1 S.C.R. 178 (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*, [1977] 2 S.C.R. 729, 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* [1969] S.C.R. 851 (the *Agence Maritime* case); the *Letter Carriers'* case.

In that case it was held that the *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1964, c. 144, the *Construction Industry Labour Relations Act*, 1968 (Qué.), c. 45, the *Act respecting the Construction Industry*, 1970 (Qué.), c. 34, and the Orders in Council and ordinances passed under the authority of those Acts, applied to Construction Montcalm Inc., a

relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396. 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*, [1955] R.C.S. 529, (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 intégralement 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* [1948] R.C.S. 248 (l'arrêt *Bureau de poste à commission*); *Commission du salaire minimum c. Bell Canada* [1966] R.C.S. 767 (l'arrêt *Salaire minimum chez Bell Canada*); *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada* [1975] 1 R.C.S. 178 (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*, [1977] 2 R.C.S. 729, 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* [1969] R.C.S. 851 (l'arrêt *Agence Maritime*); l'arrêt *Facteurs*.

Dans cette affaire il fut jugé que la *Loi du salaire minimum*, S.R.Q. 1964, chap. 144, la *Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction*, 1968 (Qué.), chap. 45 et la *Loi concernant l'industrie de la construction*, 1970 (Qué.), chap. 34, ainsi que les arrêtés en conseil et les ordonnances adoptés en vertu de ces lois s'ap-

building contractor which, under a contract with the federal government, built the runways at Mirabel International Airport.

In *Northern Telecom (supra)*, Dickson J., at p. 132, summarizes the principles resulting from that case:

(1) Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule.

(2) 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.

(3) 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.

(4) Thus, the regulation of wages 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.

(5) The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation.

(6) 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", without regard for exceptional or casual factors; otherwise, the Constitution could not be applied with any degree of continuity and regularity.

There is then the following passage, at pp. 132 and 133, which defines the method to be used in determining competence:

A recent decision of the British Columbia Labour Relations Board, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, [1974] 1 Can. L.R.B.R. 29, provides a useful statement of the method adopted by the courts in determining constitutional jurisdiction in labour matters. First, one must begin with the operation which is at the core of the

pliquaient à Construction Montcalm Inc., un entrepreneur en construction qui, en vertu d'un contrat conclu avec le gouvernement fédéral, construisait les pistes d'atterrissage de l'aéroport international de Mirabel.

Dans *Northern Telecom* (précité), le juge Dickson, à la p. 132, résume les principes qui se dégagent de cet arrêt:

(1) 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.

(2) 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.

(3) 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 intégralement partie de cette compétence fédérale.

(4) 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.

(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation.

(6) Pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active», sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière.

Suit le passage ci-après, aux pp. 132 et 133, qui définit la méthode à suivre pour déterminer la compétence:

Une décision récente du Labour Relations Board de la Colombie-Britannique, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, [1974] 1 Can. L.R.B.R. 29, expose la méthode retenue par les cours pour déterminer la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail. Premièrement, il faut examiner l'exploitation principale de l'entreprise fédé-

federal undertaking. Then the courts look at the particular subsidiary operation engaged in by the employees in question. The court must then arrive at a judgment as to the relationship of that operation to the core federal undertaking, the necessary relationship being variously characterized as "vital", "essential" or "integral". As the Chairman of the Board phrased it, at pp. 34-5:

In each case the judgment is a functional, practical one about the factual character of the ongoing undertaking and does not turn on technical, legal niceties of the corporate structure or the employment relationship.

What is the situation in the case at bar?

Under art. 847 C.C.P., at the stage of issuing the writ of evocation, "The judge to whom the motion is presented cannot authorize the issuance of a writ of summons unless he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought". The judge must rule on the law. [TRANSLATION] "It is not sufficient that the applicant's arguments appear to him to be supported, he must come to the definite conclusion that they are, in his opinion, correct in law in light of the facts alleged." (*François Nolin Ltée v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 168, per Pigeon J. at p. 170).

To do this, the judge must take into consideration the allegations of the motion, which are taken as proven. He must also consider the facts alleged in the exhibits filed in support of the motion. (*Oznaga v. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 S.C.R. 113, at p. 119; *Rabinovitch v. Chechik*, [1929] S.C.R. 400, at p. 407, affirming on this point the Quebec Court of Appeal (1928), 45 Que. K.B. 129; *Marquette Marketing Corp. v. Continental Insurance Co.*, [1977] C.A. 533). However, he should not take into account the facts which the Board found to have been established before it (*Three Rivers Boatman Ltd.* (*supra*) at p. 620).

In paragraphs (a) and (b) of para. (7) of the motion for a writ of evocation, it is alleged:

[TRANSLATION] (7.) On the said hearing days, the evidence established beyond any doubt:

(a) That as regards applicant Paul L'Anglais Inc.:

rale. On étudie ensuite l'exploitation accessoire pour laquelle les employés en question travaillent. En dernier lieu on parvient à une conclusion sur le lien entre cette exploitation et la principale entreprise fédérale, ce lien nécessaire étant indifféremment qualifié «fondamental», «essentiel» ou «vital». Comme l'a déclaré le président de la Commission, aux pp. 34 et 35:

[TRANSLATION] Dans chaque cas la décision est un jugement à la fois fonctionnel et pratique sur le caractère véritable de l'entreprise active et il ne dépend pas des subtilités juridiques de la structure de la société en cause ou des relations de travail.

Qu'en est-il en l'espèce?

Au stade de l'émission du bref d'évocation, suivant l'art. 847 C.p.c. «Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.» Le juge doit statuer sur le droit. «Il ne suffit pas qu'il lui paraisse que les prétentions du requérant sont soutenables, il faut qu'il en vienne à la conclusion ferme qu'elles sont, à son avis, bien fondées en droit en regard des faits allégués.» (*François Nolin Ltée. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 168, par le juge Pigeon à la p. 170).

À cette fin, le juge doit tenir compte des allégués de la requête qui sont tenus pour avérés. Il doit aussi tenir compte des faits allégués dans les pièces produites au soutien de la requête. (*Oznaga c. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 113, à la p. 119; *Rabinovitch c. Chechik*, [1929] R.C.S. 400, à la p. 407, confirmant sur ce point la Cour d'appel du Québec (1928), 45 B.R. 129; *Marquette Marketing Corp. c. Continental Insurance Co.*, [1977] C.A. 533). Mais il n'est pas tenu compte des faits que le Conseil a jugé avoir été prouvés devant lui (*Three Rivers Boatman Ltd.* (précité) à la p. 620).

Aux alinéas a) et b) du par. 7) de la requête pour l'émission d'un bref d'évocation, il est allégué:

7.) Lors desdites journées d'audition, la preuve a révélé sans équivoque:

a) Qu'en ce qui concerne la requérante Paul L'Anglais Inc.:

1. its activities are limited to the commercial representation of various television stations, in particular for the sale of air time for advertising purposes;
 2. it is not a broadcaster of programs and holds no licence for that purpose;
- (b) That as regards applicant J.P.L. Productions Inc.:

1. its activities are limited to the production of commercials and audio-visual programs;
2. it does not broadcast programs or commercials, and holds no licence for that purpose;
3. the commercials and audio-visual programs it produces are the property of its customers and it is they who determine how they are used (that is, their broadcasting or other use);

Respondents filed in support of their motion Exhibit R-4, a letter from their counsel to the Board dated July 8, 1977, for the purpose of formulating their objection to the latter's jurisdiction. It reads, *inter alia*:

[TRANSLATION] Paul L'Anglais Inc. sells air time not only for CFTM-TV, Channel 10 ... but also for five other television stations, which are CFCM-TV Quebec City, CFPM-TV Chicoutimi, CHLT-TV Sherbrooke, CHEM-TV Trois-Rivières and CHAU-TV Carleton, and for all the TVA network; ...

The letter goes on:

[TRANSLATION] In addition to the sale of air time, Paul L'Anglais Inc. also in some cases handles the sale of production both for CFTM-TV and for other television stations which have no affiliation with CFTM-TV Channel 10 in Montreal: ...

J.P.L. Productions Inc., the letter continues,

[TRANSLATION] ... is ... essentially a production undertaking but ... in no way is it exclusively for CFTM-TV, since J.P.L. Productions Inc. produces commercials for institutional and private bodies as well as documentaries for the same customers; in addition, this company has obtained the contract to produce certain educational programs to be televised by the Quebec Department of Education.

1. ses activités se limitent à la représentation commerciale de différents postes de télévision en particulier pour la vente du temps d'antenne pour fins de publicité commerciale;
 2. elle n'est pas un diffuseur d'émissions et elle ne détient aucun permis à cet effet;
- b) Qu'en ce qui concerne la requérante J.P.L. Productions Inc.:

1. ses activités se limitent à la production de commerciaux et de documents audio-visuels;
2. elle n'est pas un diffuseur d'émissions ou de commerciaux, et qu'elle ne détient aucun permis à cet effet;
3. que les commerciaux et les documents audio-visuels qu'elle produit sont la propriété de ses clients et que ce sont ces derniers qui en déterminent l'utilisation, (soit leur diffusion ou autre utilisation);

Les intimées ont produit au soutien de leur requête la pièce R-4, soit une lettre en date du 8 juillet 1977 adressée par leurs procureurs au Conseil et ayant pour objet de formuler leur objection à la compétence de celui-ci. On y lit notamment ce qui suit:

La compagnie Paul L'Anglais Inc. fait non seulement la vente du temps d'antenne pour CFTM-TV Canal 10 ... mais également pour cinq autres postes de télévision qui sont CFCM-TV Québec, CFPM-TV Chicoutimi, CHLT-TV Sherbrooke, CHEM-TV Trois-Rivières et CHAU-TV Carleton ainsi que pour l'ensemble du réseau TVA; ...

La lettre ajoute:

Outre la vente du temps d'antenne Paul L'Anglais Inc. s'occupe également dans certains cas de vente de production à la fois pour CFTM-TV et pour d'autres postes de télévision qui n'ont aucune affiliation avec CFTM-TV Canal 10 de Montréal: ...

J.P.L. Production Inc., poursuit la lettre,

... est ... essentiellement une entreprise de production mais ... nullement d'une façon exclusive pour CFTM-TV puisque J.P.L. Production Inc. produit des commerciaux pour des organismes institutionnels et privés ainsi que des documentaires pour la même clientèle; cette compagnie a de plus obtenu le contrat de produire certaines émissions éducatives destinées à la télévision pour le compte du Ministère de l'Éducation du Québec.

Still with regard to this latter company, the letter further states:

[TRANSLATION] With regard to J.P.L. Productions Inc., as its name indicates, the essential purpose of this company is the production of audio-visual programs, sound tracks for televised series, and programs for various institutional or private bodies: several of these productions are not even intended to be televised.

J.P.L. Productions has a variety of customers, ranging from CFTM-TV through the Quebec Department of Education to Radio-Canada, and including various private companies.

Bearing these facts in mind, I turn to the three stages of the method suggested by Dickson J. in *Northern Telecom (supra)*, in reliance on *Arrow Transfer Co. (supra)*.

It is established that Télé-Métropole Inc., which operates CFTM-TV Channel 10, is a television broadcasting undertaking, and as such a federal work, undertaking or business over which the Board has jurisdiction. That disposes of the operation which is at the core of the federal undertaking.

Turning to the second stage, examining the nature of respondents' respective operations, I think it is sufficient to refer to the legislative definitions of "broadcasting" and of "radiocommunication" to see that the sale of time for sponsored programs and the production of programs and commercial messages broadcast by other persons are not activities falling within this field of federal jurisdiction. These definitions are to be found in s. 2 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11:

"broadcasting" means any radiocommunication in which the transmissions are intended for direct reception by the general public;

"radiocommunication" means any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 Gigacycles per second propagated in space without artificial guide;

Neither of the two respondents is concerned with the transmission, emission or reception of

Au sujet toujours de cette dernière société, la lettre affirme de plus:

En ce qui a trait à J.P.L. Production Inc., comme son nom l'indique, le but fondamental de cette compagnie est la production de documents audio et visuels, de bandes sonores pour des séries télévisées, et d'émissions pour divers organismes institutionnels ou privés: plusieurs de ces productions ne sont même pas destinées à la diffusion.

Les clients de J.P.L. Production sont multiples et vont de CFTM-TV à Radio-Canada en passant par le Ministère de l'Éducation du Québec, et par diverses compagnies privées.

À la lumière de ces faits j'aborde les trois étapes de la méthode suggérée par le juge Dickson dans *Northern Telecom (précité)*, en se fondant sur *Arrow Transfer Co. (précité)*.

Il est constant que Télé-Métropole Inc. qui exploite CFTM-TV Canal 10, est une entreprise de télédiffusion et comme telle une entreprise fédérale sur laquelle le Conseil a compétence. Voilà pour ce qui est de l'exploitation principale de l'entreprise fédérale.

Passant à la deuxième étape, l'examen de la nature de l'exploitation respective des intimées, il suffit, à mon avis, de s'en remettre aux définitions législatives de «radiodiffusion» et de «radiocommunication» pour constater que la vente de temps de commandite d'émissions et la production d'émissions et de messages commerciaux diffusés par d'autres ne sont pas des activités visées par ce champ de compétence fédérale. Ces définitions se trouvent à l'art. 2 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11:

«radiodiffusion» désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général;

«radiocommunication» désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel;

Aucune des deux intimées ne s'adonne à la transmission, à l'émission ou à la réception de

signs, signals, writing, images, sounds or intelligence.

Finally, the third stage: in my opinion the facts alleged do not show a "vital", "essential" or "integral" relationship between the operation of Télé-Métropole Inc. and those of its subsidiaries.

It was admitted that respondents are subsidiaries of Télé-Métropole, which is their principal, though not their sole, customer, that the boards of directors of the three companies have certain directors in common and that various services are shared.

The sales which are made by respondents' employees and the programs they produce serve Télé-Métropole. The activities of respondents' employees are conducted on a continuous and regular basis. These facts do not necessarily create the requisite relationship between the respective operations of the businesses. A television broadcasting undertaking may well sell no sponsored air time and produce no programs, yet remain a television broadcasting undertaking. Conversely, an undertaking may sell sponsored air time for another or produce programs which it sells to another undertaking without thereby becoming a television broadcasting undertaking.

It may be asked whether these activities would fall within the field of television broadcasting if they had been undertaken by companies completely unrelated to the parent company. I think the answer to this question is clearly no. Selling sponsored air time and producing programs and commercial messages does not make the seller or producer a television broadcaster. Furthermore, these activities are not indispensable to the Télé-Métropole Inc. operation.

The Attorney General of Quebec wrote, correctly in my view:

[TRANSLATION] In the case at bar we do not contend that no relationship existed between the activities of Télé-Métropole Inc. and those of Paul L'Anglais and J.P.L. Productions Inc., or that the fact that a television broadcasting station has its air time sales company or production company does not constitute a benefit to its operations. We are simply saying that these links with a television broadcasting undertaking do not have the

signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements.

Enfin, troisième étape, les faits allégués ne montrent pas, à mon avis, de lien «fondamental», «essentiel» ou «vital» entre l'exploitation de Télé-Métropole Inc. et celle de ses filiales.

Il est admis que les intimées sont des filiales de Télé-Métropole qui, sans être le seul, est sans contredit leur principal client, que les conseils d'administration des trois sociétés comprennent certains administrateurs communs et que divers services sont partagés.

Les ventes que font les employés des intimées et les émissions qu'ils produisent servent à Télé-Métropole. Les activités des employés des intimées s'exercent sur une base continue et régulière. Ces faits ne créent pas nécessairement le lien requis entre les exploitations respectives des entreprises. Une entreprise de télédiffusion peut fort bien ne vendre aucun temps de commandite d'émissions et ne produire aucune émission. Elle n'en demeure pas moins une entreprise de télédiffusion. Inversement, une entreprise peut vendre du temps de commandite pour une autre ou produire des émissions qu'elle vend à une autre entreprise sans pour autant devenir une entreprise de télédiffusion.

On peut se demander si ces activités entreraient dans le champ de la télédiffusion dans le cas où elles seraient le fait de sociétés totalement étrangères à la société mère. La réponse à cette question me paraît nettement négative. Vendre du temps de commandite d'émissions et produire des émissions et des messages commerciaux ne font pas du vendeur ou du producteur des télédiffuseurs. Du reste ces activités ne sont pas indispensables à l'exploitation de Télé-Métropole Inc.

Le procureur général du Québec écrit, avec raison à mon avis:

En l'espèce nous ne soutenons pas qu'il n'existe aucun rapport entre les activités de Télé-Métropole Inc. et celles de Paul L'Anglais et de J.P.L. Productions Inc., ni que le fait qu'une station de télédiffusion ait sa société de vente de temps d'antenne ou sa maison de production ne puisse pas constituer un avantage à son fonctionnement. Nous soutenons simplement que ces liens avec une entreprise de télédiffusion n'ont pas pour effet de faire

effect of making the undertaking which produces the programs and the undertaking which sells air time component parts of the television broadcasting in all respects. We argue that Paul L'Anglais Inc. and J.P.L. Productions Inc. are not engaged in television broadcasting, but rather in the sale in the one case, and production in the other, of television programming.

Assuming the facts alleged to be proven, and of course evidence of them will have to be presented at the hearing, I am of the view that the conclusions sought are justified and that the Court of Appeal properly authorized the writ of evocation to be issued.

The appeals should be dismissed with costs in favour of respondents and against appellants.

Appeals dismissed with costs.

Solicitors for the appellant and mis en cause the Canada Labour Relations Board: Martineau, Walker, Montreal.

Solicitor for the appellant and mis en cause the Attorney General of Canada: Gaspard Côté, Montreal.

Solicitors for the appellant and mis en cause the Canadian Union of Public Employees: Trudel, Nadeau, Lesage, Cleary & Ménard, Montreal.

Solicitors for the respondents: Heenan, Blaikie, Jolin, Potvin, Trépanier, Cobbett, Montreal.

Solicitors for the mis en cause the Attorney General of Quebec: Boissonneault, Roy & Poulin, Montreal; Jean-K. Samson and Odette Laverdière, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: William A. Anderson, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Attorney General for Alberta: Gowling & Henderson, Ottawa.

de l'entreprise qui produit des émissions et de l'entreprise qui vend du temps d'antenne des composantes de l'entreprise de télédiffusion à tous égards. Nous prétendons que Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc. ne font pas de la télédiffusion mais bien de la vente dans un cas et, dans l'autre cas, de la production d'émissions de télévision.

Tenant pour avérés les faits allégués dont la preuve évidemment devra être faite à l'enquête, je suis d'avis que les conclusions recherchées sont justifiées et que c'est avec raison que la Cour d'appel a autorisé la délivrance du bref d'évocation.

Les pourvois doivent être rejetés avec dépens en faveur des intimées contre les appelants.

Pourvois rejetés avec dépens.

Procureurs de l'appelant et mis en cause le Conseil canadien des relations du travail: Martineau, Walker, Montréal.

Procureur de l'appelant et mis en cause le procureur général du Canada: Gaspard Côté, Montréal.

Procureurs de l'appelant et mis en cause le Syndicat canadien de la fonction publique: Trudel, Nadeau, Lesage, Cleary & Ménard, Montréal.

Procureurs des intimées: Heenan, Blaikie, Jolin, Potvin, Trépanier, Cobbett, Montréal.

Procureurs du mis en cause le procureur général du Québec: Boissonneault, Roy & Poulin, Montréal; Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: William A. Anderson, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Gowling & Henderson, Ottawa.