

Yellow Cab Ltd. *Appellant;*

and

**Board of Industrial Relations, A. Sadownik,
B. Dunbeck, Alberta Union of Provincial
Employees and Yellow Cab Drivers'
Association** *Respondents.*

1980: June 24; 1980: October 7.

Present: Martland, Ritchie, Estey, McIntyre and
Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Administrative law — Certiorari — Privative clause — Alleged error on face of record — Whether or not Board's decision reviewable in face of privative clause — Labour law — Master and servant — Determination of existence of employer-employee relationship within meaning of The Alberta Labour Act — Definition of terms — Details surrounding relationship of taxi drivers to taxi company — The Alberta Labour Act, 1973 (Alta.), c. 33, ss. 1(d), (e), (h), 35(1), (2), 50(1), 51(1), (2), (3).

This appeal to this Court was from a judgment of the Court of Appeal dismissing an appeal from an order dismissing an application in the nature of *certiorari* brought at the instance of Yellow Cab Ltd. to quash a decision of the Board of Industrial Relations constituted under *The Alberta Labour Act*. The proceedings before the Board originated in a written complaint to it by respondents Sadownik and Dunbeck, alleging against Yellow Cab Ltd. unfair labour practices in contravention of that Act. After the Board determined that the relationship of employer and employees did exist between parties, the taxi company proceeded by way of application in the nature of *certiorari* seeking to quash the decision on the ground that the Board had erred in law and had exceeded its jurisdiction in reaching its conclusion.

The question of whether or not it was an error of law to conclude that an employer-employee relationship existed between parties within the meaning of the Act lay at the threshold of this appeal, making it necessary to consider the statutory powers imposed on the Board before proceeding to analyse the factual background. The Board concluded that the decisions which it made under authority of s. 50(1) were to be treated as final and that the terms of the section were tantamount to a privative clause only subject to attack on the ground of

Yellow Cab Ltd. *Appelante;*

et

**Board of Industrial Relations, A. Sadownik,
B. Dunbeck, Alberta Union of Provincial
Employees et Yellow Cab Drivers'
Association** *Intimés.*

1980: 24 juin; 1980: 7 octobre.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Estey, McIntyre
et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit administratif — Certiorari — Clause privative — Erreur alléguée à la lecture du dossier — Décision de la Commission révisable ou non vu la clause privative — Droit du travail — Employeur-employé — Détermination de l'existence de la relation employeur-employé au sens de The Alberta Labour Act — Définition des termes — Détails concrétisant la relation des chauffeurs de taxi avec la compagnie de taxi — The Alberta Labour Act, 1973 (Alta.), chap. 33, art. 1d), e), h), 35(1), (2), 50(1), 51(1), (2), (3).

Le pourvoi à cette Cour attaque un arrêt de la Cour d'appel qui rejette un appel formé contre une ordonnance qui rejetait une demande de la nature d'un *certiorari* présentée par Yellow Cab Ltd. en vue d'obtenir la cassation d'une décision de la Board of Industrial Relations (la Commission) constituée en vertu de *The Alberta Labour Act*. Les procédures tirent leur origine d'une plainte écrite que les intimés Sadownik et Dunbeck ont adressée à la Commission, accusant Yellow Cab Ltd. de pratiques déloyales de travail en violation de la Loi. Suite à la décision de la Commission qu'il existait bien une relation employeur-employé entre les parties, la compagnie de taxi a présenté une demande de la nature d'un *certiorari* aux fins d'obtenir la cassation de cette décision pour le motif qu'en arrivant à cette conclusion, la Commission avait commis une erreur de droit et excédé sa compétence.

La question à se poser au début de ce pourvoi est de savoir si c'était une erreur de droit de conclure qu'une relation employeur-employé au sens de la Loi liait effectivement les parties, rendant nécessaire l'examen des pouvoirs que la Loi confère à la Commission avant de passer à l'analyse de l'ensemble des faits. La Commission a conclu que les décisions qu'elle rend sous le régime de l'art. 50(1) doivent être considérées comme finales et que, comme le texte de l'article équivaut à une clause privative, seule l'absence de compétence peut

lack of jurisdiction. The contention that the Board's decision disclosed "an error in law" on the face of the record could not prevail if s. 51 were construed as a privative clause.

Whether or not the taxi drivers were in receipt of wages as defined by the Act depended on the facts surrounding their relationship with the company. Among these facts were details relating to the ownership and use of the cars and the responsibility for their expenses, the extent and nature of the company's control over the drivers, and the privileges given to and the obligations expected of the drivers by the company.

Held: The appeal should be allowed.

The Board is accorded exclusive jurisdiction to exercise all the powers accorded it by the Act, including the s. 50 power to make the decision which it made in this case, but the effect of the exercise of that jurisdiction is controlled by the provisions of s. 51 of the Act. Although subs. 51(1) and (2) clearly reinforce respondents' contention to protect the decisions of the Board and although the language used is similar to that employed in all privative clauses, subs. 51(3) makes it plain that, notwithstanding the added force which the first two subsections accord to the Board's decision, those privative provisions do not extend to an application for *certiorari* or *mandamus*. Because of subs. 51(3) there is no privative clause when the remedy sought is *certiorari* and where the application therefor is filed and served no later than thirty days after the Board's decision. This Court is clothed with authority to grant *certiorari* if there is an error of law on the face of the record.

The definition section of the Act is all important because an employer-employee relationship must be established before the Board can deal with this case at all. In its definition of the word "employer" in s. 1(e), the Act employs the word "means" and not the word "includes". It follows that the definition is to be construed as being exhaustive and that, in so far as the Board adopted common law principles defining "employer" which were at a variance with the language of the section, there was an error in law. The definition of "employee" in s. 1(d) is similarly exhaustive and the meaning of "employee" for the purpose of the statute is confined to persons who are "in receipt of or entitled to wages".

As the existence of an employer-employee relationship depends upon the payment of wages by the employer to the employee, it becomes central to the final determina-

constituer un motif de contestation des décisions. La prétention que la décision de la Commission comporte «une erreur de droit» apparente à la lecture du dossier serait irrecevable si l'art. 51 était interprété comme une clause privative.

Que les chauffeurs de taxis aient reçu ou non un salaire au sens de la Loi dépend de tous les faits qui concrétisent leur relation avec la compagnie. Parmi les faits, il y a des détails se rapportant à la propriété et à l'utilisation des voitures, à la responsabilité des frais, l'étendue et la nature du contrôle de la compagnie sur les chauffeurs et les privilèges accordés et les obligations attendues des chauffeurs par la compagnie.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

La Commission a seule compétence pour exercer tous les pouvoirs que lui accorde la Loi, y compris le pouvoir visé à l'art. 50 de rendre la décision qu'elle a rendue en l'espèce, mais que l'effet de l'exercice de cette compétence est assujéti à l'art. 51 de la Loi. Même si les par. 51(1) et 51(2) appuient nettement la prétention des intimés que les décisions de la Commission sont protégées et même si le texte est analogue à celui de toutes les clauses privatives, le par. 51(3) énonce clairement que malgré l'immunité dont les deux premiers paragraphes entourent les décisions de la Commission, ces clauses privatives ne s'appliquent pas à une demande de *certiorari* ou de *mandamus*. A cause du par. 51(3), il n'y a pas de clause privative lorsqu'on procède par voie de *certiorari* et que la demande à cette fin est présentée et signifiée avant l'expiration des trente jours qui suivent la décision de la Commission. Cette Cour a le pouvoir d'accorder un bref de *certiorari* s'il y a une erreur de droit apparente à la lecture du dossier.

L'article de définition de la Loi prend une toute première importance parce qu'il faut établir l'existence d'une relation employeur-employé avant que la Commission puisse connaître de la présente affaire. Dans la définition du mot «employeur» à l'al. 1e), la Loi utilise le mot «désigne» et non le mot «comprend». Il en résulte qu'on doit considérer la définition comme exhaustive et que, dans la mesure où la Commission a défini le mot «employeur» en fonction des principes de *common law* qui diffèrent du texte de l'article, elle a commis une erreur de droit. La définition du mot «employé» à l'al. 1d) est également exhaustive et le sens du mot «employé» pour les fins de la Loi est restreint aux personnes qui ont «reçu ou [ont] droit de recevoir un salaire».

Puisque l'existence d'une relation employeur-employé dépend du paiement par l'employeur d'un salaire à son employé, il devient essentiel pour résoudre la question

tion of the issue to consider the statutory definition of wages in s. 1(h). Although there is no express provision in the statute requiring that wages and other remuneration within the meaning of this section must come directly from the employer, this must have been the intention of the Legislature when the Act is read as a whole. Whether or not the taxi drivers can be said to be in receipt of wages within the meaning of this definition must depend on all the facts surrounding their relationship with the taxi company. The agreed facts indicate that the complainant drivers are lessees of the company's vehicles for which they pay a fixed rental and that there is no point in the relationship of the company and drivers at which the former pays wages to the latter. The payments made by the company are largely, if not entirely, provided towards the protection of its own property which it leased to the drivers. As no wages flowed from the employer-owner to the lessee-driver, the relationship of employer and employee did not exist here within the meaning of the statute.

Board of Industrial Relations of the Province of Alberta et al. v. Stedelbauer Chevrolet Oldsmobile Ltd., [1969] S.C.R. 137, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of Alberta¹, dismissing an appeal from an order made by Dechene J. dismissing an application in the nature of *certiorari* brought at the instance of Yellow Cab Ltd. to quash a decision of the Board of Industrial Relations constituted under *The Alberta Labour Act*. Appeal allowed.

J. W. K. Shortreed, Q.C., for the appellant.

R. T. G. McBain, Q.C., for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal of Alberta dismissing an appeal from an order made by Dechene J., whereby he had dismissed an application in the nature of *certiorari* brought at the instance of Yellow Cab Ltd. to quash a decision of the Board of Industrial Relations constituted under *The Alberta Labour Act*, 1973 (Alta.), c. 33 (hereinafter called the Act).

d'examiner la définition légale de salaire à l'al. 1h). Quoique la Loi ne comporte aucune disposition expresse portant que les salaires et autre rémunération, au sens de cet alinéa, doivent venir directement de l'employeur, la Loi lue globalement montre que c'était nécessairement l'intention du législateur. La question de savoir si les chauffeurs de taxis ont reçu un salaire au sens de la définition dépend de tous les faits qui concrétisent leur relation avec la compagnie de taxi. Les faits admis montrent que les chauffeurs plaignants sont locataires des véhicules de la compagnie pour lesquels ils paient un loyer fixe et qu'à aucun stade de la relation entre la compagnie et eux, celle-ci ne leur verse un salaire. Les paiements effectués par la compagnie sont surtout, sinon complètement, orientés vers la protection de ses biens pendant qu'ils sont loués aux chauffeurs. Vu qu'aucun salaire ne passe de l'employeur propriétaire au chauffeur locataire, il n'existe en l'espèce aucune relation employeur-employé au sens de la Loi.

Jurisprudence: *Board of Industrial Relations of the Province of Alberta et al. c. Stedelbauer Chevrolet Oldsmobile Ltd.*, [1969] R.C.S. 137.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta¹, qui a rejeté un appel formé contre une ordonnance du juge Dechene qui rejetait une demande de la nature d'un *certiorari* présentée par Yellow Cab Ltd. en vue d'obtenir la cassation d'une décision de la Board of Industrial Relations constituée en vertu de *The Alberta Labour Act*. Pourvoi accueilli.

J. W. K. Shortreed, c.r., pour l'appelante.

R. T. G. McBain, c.r., pour les intimés.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE RITCHIE:—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta qui rejette un appel formé contre une ordonnance du juge Dechene qui rejetait une demande de la nature d'un *certiorari* présentée par Yellow Cab Limited en vue d'obtenir la cassation d'une décision de la Board of Industrial Relations (ci-après appelée «la Commission») constituée en vertu de *The Alberta Labour Act*, 1973 (Alta.) chap. 33 (ci-après appelée «la Loi»).

¹ (1980), 11 Alta. L.R. (2d) 97, (1979), 18 A.R. 91.

¹ (1980), 11 Alta. L.R. (2d) 97, (1979), 18 A.R. 91.

The origin of these proceedings and the nature of the hearing before the Board are well described in the reasons for judgment of Mr. Justice Clement rendered on behalf of the Court of Appeal of Alberta and I am prepared to adopt the following portion of his judgment as an accurate description of the circumstances. He there said:

The proceedings before the Board originated in a written complaint to it by the respondents Sadownik and Dunbeck, alleging against Yellow Cab unfair labour practices in contravention of provisions in s. 153:

153. (1) No employer or employers' organization and no person acting on behalf of an employer or employers' organization shall

(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union, or

(3) No employer or employers' organization and no person acting on behalf of an employer or employers' organization shall

(a) refuse to employ or continue to employ any person or discriminate against any person in regard to employment or any term or condition of employment because the person

(i) is a member of a trade union, or

(d) seek by intimidation, threat of dismissal or any other kind of threat, by the imposition of a pecuniary or other penalty or by any other means, to compel a person to refrain from becoming or to cease to be a member, officer or representative of a trade union

The authority to make such a complaint to the Board is found in s. 157(1):

157. (1) Subject to subsections (2) and (3), any employer, employers' organization, employee, trade union or other person may make a complaint in writing to the Board that there has been or is a failure to comply with sections 153 to 156 or any provision thereof.

The Board decided to inquire itself into the matters of complaint, as it is empowered to do by s. 158(3), and notice of a hearing was given to interested parties. The powers of the Board following such an inquiry are given by s. 158(5):

158. (5) Where the Board is satisfied after an inquiry that an employer, employers' organization, employee,

Les motifs de jugement que le juge Clement a exposés au nom de la Cour d'appel de l'Alberta décrivent bien l'origine des présentes procédures et la nature de l'audition tenue devant la Commission. Je suis disposé à adopter l'extrait suivant de son jugement qui constitue une description exacte de la situation:

[TRADUCTION] Les procédures tirent leur origine d'une plainte écrite que les intimés Sadownik et Dunbeck ont adressée à la Commission, accusant Yellow Cab de pratiques déloyales de travail en violation de l'art. 153:

153. (1) Nul employeur, nulle organisation d'employeurs, ni aucune personne agissant pour le compte d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs ne doit

a) participer ni mettre obstacle à la formation ou à l'administration d'un syndicat, ou

(3) Nul employeur, nulle organisation d'employeurs, ni aucune personne agissant pour le compte d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs ne doit

a) refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne, ou faire preuve de discrimination envers une personne quant à son emploi ou quant aux conditions d'emploi parce qu'elle est

(i) membre d'un syndicat, ou

d) chercher par intimidation, menaces de congédiement ou par toute autre sorte de menaces, ou par l'imposition d'une peine pécuniaire ou autre ou par tout autre moyen, à obliger une personne à s'abstenir de devenir, ou à cesser d'être membre, dirigeant ou représentant d'un syndicat

Le paragraphe 157(1) permet de présenter pareille plainte à la Commission:

157. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), tout employeur, toute organisation d'employeurs, tout employé, tout syndicat ou toute autre personne peut présenter à la Commission une plainte écrite qui dénonce une violation des articles 153 à 156.

La Commission a décidé de faire enquête sur l'objet de la plainte, comme le lui permet le par. 158(3), et elle a communiqué un avis d'audition aux parties intéressées. Le paragraphe 158(5) énumère les pouvoirs que possède la Commission après une enquête de ce genre:

158. (5) Lorsque, après enquête, la Commission est convaincue qu'un employeur, une organisation d'em-

trade union or other person had failed to comply with sections 153 to 156 or any provision thereof, the Board

- (a) shall issue a directive to the employer, employers' organization, employee, trade union or other person concerned to cease doing the act in respect of which the complaint was made;

Additional powers are given to the Board by further paragraphs of subs. (5), but there is no advantage in detailing them.

On the opening of the hearing counsel for Yellow Cab made a preliminary objection that an "employer-employee" relationship did not exist between Yellow Cab and the complainants, and therefore the Board had no power to deal with the complaints. On this, the Board's decision notes:

It was agreed that before the Board deals with the alleged unfair labour practice, the Board must first determine whether there is an employer-employee relationship between the parties. On this understanding the Board heard the evidence and submissions of the parties. [The italics are my own.]

The Board, having determined that the relationship of employer and employees did indeed exist between the parties, the taxi company proceeded by way of an application in the nature of *certiorari* seeking to quash this decision on the ground that the Board had erred in law and exceeded its jurisdiction in reaching its conclusion.

It will be seen that the question of whether or not, in the circumstances of this case, it was an error of law to conclude that an employer-employee relationship did in fact exist between the parties within the meaning of the Act, lies at the threshold of this appeal and it becomes necessary to consider the statutory powers imposed on the Board before proceeding to analyze the factual background which has, happily, been made the subject of agreement between the parties.

Pursuant to s. 50(1) of the Act:

50. (1) The Board is empowered to decide for the purposes of this Part whether:

- (a) a person is an employer;
(b) a person is an employee;

ployeurs, un employé, un syndicat ou toute autre personne concernée ne s'est pas conformé aux articles 153 à 156, la Commission

- a) doit adresser à l'employeur, à l'organisation d'employeurs, à l'employé, au syndicat ou à toute autre personne intéressée une ordonnance leur enjoignant de cesser l'activité qui fait l'objet de la plainte;

D'autres alinéas du par. (5) accordent à la Commission des pouvoirs supplémentaires qu'il est inutile de préciser ici.

À l'ouverture de l'audience, l'avocat de Yellow Cab a présenté une objection préliminaire portant qu'il n'existait pas de relation «employeur-employé» entre Yellow Cab et les plaignants et que par conséquent la Commission n'avait pas compétence pour examiner les plaintes. Sur ce point, la décision de la Commission note:

Il a été convenu qu'avant de traiter des prétendues pratiques déloyales de travail, la Commission doit d'abord décider s'il existe une relation employeur-employé entre les parties. Compte tenu de cette réserve, la Commission a entendu les témoignages et prétentions des parties. (Les italiques sont de moi.)

Suite à la décision de la Commission qu'il existait bien une relation employeur-employé entre les parties, la compagnie de taxi a présenté une demande de la nature d'un *certiorari* aux fins d'obtenir la cassation de cette décision pour le motif qu'en arrivant à cette conclusion, la Commission avait commis une erreur de droit et excédé sa compétence.

La toute première question à se poser au début de ce pourvoi est donc de savoir si, dans les circonstances de l'espèce, c'était une erreur de droit de conclure qu'une relation employeur-employé au sens de la Loi liait effectivement les parties. Il devient donc nécessaire d'examiner les pouvoirs que la Loi confère à la Commission avant de passer à l'analyse de l'ensemble des faits sur lesquels, heureusement, les parties se sont entendues.

Suivant le par. 50(1) de la Loi:

[TRADUCTION] 50. (1) Aux fins de la présente Partie, la Commission a le pouvoir de décider si:

- a) une personne est un employeur;
b) une personne est un employé;

The Board concluded that the decisions which it made under the authority of this section were to be treated as final and not subject to appeal and that the terms of the section were tantamount to a privative clause only subject to attack on the ground of lack of jurisdiction.

This proposition might afford a conclusive answer to the appellant's contention that the Board's decision disclosed an "error in law" on the face of the record, because if s. 50 was to be construed as a privative clause, such a contention could not prevail and the Board's decision could only be questioned on jurisdictional grounds.

I have no doubt that the Board is accorded exclusive jurisdiction to exercise all the powers accorded to it by the Act, including the s. 50 power to make the decision which it made in this case, but I am equally satisfied that the effect of the exercise of that jurisdiction is controlled by the provisions of s. 51 of the Act which read as follows:

51. (1) The Board has exclusive jurisdiction to exercise the powers conferred upon it by or under this Part and to determine all questions of fact or law that arise in any matter before it and the action or decision of the Board thereon is final and conclusive for all purposes, but the Board may, at any time, reconsider any decision, order, directive, declaration or ruling made by it and vary or revoke the decision, order, directive, declaration or ruling.

(2) No decision, order, directive, declaration, ruling or proceeding of the Board shall be questioned or reviewed in any court, and no order shall be made or process entered or proceedings taken in any court (whether by way of injunction, declaratory judgment, prohibition, *quo warranto* or otherwise) to question, review, prohibit or restrain the Board or any of its proceedings.

(3) Notwithstanding subsections (1) and (2), a decision, order, directive, declaration, ruling or proceedings of the Board may be questioned or reviewed by way of an application for *certiorari* or *mandamus* if an application therefor is filed with the Court and served on the Board no later than 30 days after the issue of the

La Commission a conclu que les décisions qu'elle rend sous le régime de cet article doivent être considérées comme finales et sans appel et que, comme le texte de l'article équivaut à une clause privative, seule l'absence de compétence peut constituer un motif de contestation des décisions.

Cette proposition pourrait constituer une réponse définitive à la prétention de l'appelante portant que la décision de la Commission comporte une «erreur de droit» apparente à la lecture du dossier, parce que, si l'art. 50 devait être interprété comme une clause privative, cette prétention serait irrecevable et la décision de la Commission ne pourrait être contestée que pour des motifs de compétence.

Je suis persuadé que la Commission a seule compétence pour exercer tous les pouvoirs que lui accorde la Loi, y compris le pouvoir visé à l'art. 50 de rendre la décision qu'elle a rendue en l'espèce, mais je suis aussi convaincu que l'exercice de cette compétence est assujéti à l'art. 51 de la Loi dont voici le texte:

[TRADUCTION] 51. (1) La Commission est seule compétente pour exercer les pouvoirs que lui confère la présente Partie et pour trancher toutes les questions de fait ou de droit soulevées dans toute affaire dont elle est saisie et sa réponse ou décision est finale et définitive à toutes fins, mais la Commission peut toujours réexaminer sa décision, ordonnance, directive ou déclaration et la modifier ou l'annuler.

(2) Aucune décision, ordonnance, directive, déclaration ou procédure de la Commission ne doit être contestée ou révisée par un tribunal, et aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun procès intenté ou poursuites engagées devant un tribunal (soit par voie d'injonction, de jugement déclaratoire, de prohibition, de *quo warranto* ou autrement) pour contester, ou limiter les droits de la Commission ou l'une de ses procédures, les réviser ou les interdire.

(3) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), une décision, une ordonnance, une directive, une déclaration ou une procédure de la Commission peut être contestée ou révisée par voie de demande de *certiorari* ou de *mandamus* si pareille demande est présentée à la Cour et signifiée à la Commission avant l'expiration des 30 jours

Board's decision, order, directive, declaration or ruling or reasons in respect thereof, whichever is later.

The first two subsections of this section clearly reinforce the respondents' contention as to the legislative intent to protect the decisions of the Board and the language used in those subsections is similar to that employed in all privative clauses, but subs. (3) of s. 51 makes it plain, in my view, that notwithstanding the added force which the first two subsections accord to the Board's decision, these privative provisions do not extend to an application for *certiorari* or *mandamus*. I think that the decisions made by the Board under s. 50(1) are subject to the following provisions of s. 51(3):

... a decision, order, directive, declaration, ruling or proceeding of the Board may be questioned or reviewed by way of an application for *certiorari* or *mandamus* if an application therefor is filed with the Court and served on the Board no later than 30 days after the issue of the Board's decision, ...

and that there is therefore no privative clause when the remedy sought is *certiorari* and where, as in the present case, application therefor is filed and served no later than thirty days after the issue of the Board's decision. Hence the ability of this Court and its powers to interfere with the decisions are those which are outlined by Martland J. in *The Board of Industrial Relations of the Province of Alberta et al. v. Stedelbauer Chevrolet Oldsmobile Ltd.*, [1969] S.C.R. 137, at pp. 142-3 where he said:

The appellants, before this Court, did not seriously dispute the conclusion of law reached by both the Courts below in respect of the interpretation of the union's constitution. Their position was that the error in law by the Board would not warrant the quashing of its order because it did not relate to the Board's jurisdiction. In the present case, it was said, the Board's decision was in respect of a matter specifically referred to it by the statute and it could not be disturbed because, in reaching it, there had been an error of law.

I am not in agreement with this submission. *The Alberta Labour Act* does not contain a privative section, such as that contained in the British Columbia *Workmen's Compensation Act*, R.S.B.C., c. 370, s. 76(1), referred to in the judgment of this Court in *Farrell v.*

qui suivent le dépôt de la décision, ordonnance, directive ou déclaration de la Commission ou des motifs à l'appui, la date du dépôt le plus tardif étant à retenir.

Les deux premiers paragraphes de cet article appuient nettement la prétention des intimés quant à l'intention du législateur de protéger les décisions de la Commission et le texte de ces paragraphes est analogue à celui de toutes les clauses privatives. Toutefois, le par. 51(3) énonce clairement, à mon avis, que malgré l'immunité dont les deux premiers paragraphes entourent les décisions de la Commission, ces clauses privatives ne s'appliquent pas à une demande de *certiorari* ou de *mandamus*. J'estime que les décisions que la Commission rend en vertu du par. 50(1) sont assujetties aux dispositions suivantes du par. 51(3):

... une décision, une ordonnance, une directive, une déclaration ou une procédure de la Commission peut être contestée ou révisée par voie de demande de *certiorari* ou de *mandamus* si pareille demande est présentée à la Cour et signifiée à la Commission avant l'expiration des 30 jours qui suivent le dépôt de la décision, ...

et qu'il n'y a donc pas de clause privative lorsqu'on procède par voie de *certiorari* et si, comme en l'espèce, la demande à cette fin est présentée et signifiée avant l'expiration des trente jours qui suivent le dépôt de la décision de la Commission. Ainsi, la compétence et le pouvoir d'intervention de cette Cour sont ceux qu'a exposés le juge Martland dans l'arrêt *The Board of Industrial Relations of the Province of Alberta et al. c. Stedelbauer Chevrolet Oldsmobile Ltd.*, [1969] R.C.S. 137, aux pp. 142 et 143:

[TRADUCTION] Les appelants devant cette Cour n'ont pas contesté sérieusement les conclusions de droit des deux tribunaux d'instance inférieure relatives à l'interprétation des statuts du syndicat. Ils affirment que l'erreur de droit que la Commission a commise ne justifie pas la cassation de son ordonnance parce qu'elle n'a pas trait à la compétence de la Commission. En l'espèce, dit-on, la décision de la Commission porte sur une question qui lui est spécifiquement confiée par la loi, et ce n'est pas parce qu'en rendant sa décision, elle a commis une erreur de droit, qu'on peut la modifier.

Je ne suis pas d'accord avec cette prétention. Contrairement au par. 76(1) de la *Workmen's Compensation Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C., 1960, chap. 370, mentionné dans l'arrêt de cette Cour *Farrell c. Workmen's Compensation Board* [1962] R.C.S. 48 *The*

Workmen's Compensation Board [1962] S.C.R. 48, giving to the Board exclusive jurisdiction to determine all questions of fact and law and prohibiting removal of proceedings into any Court by *certiorari*. The question, in this case, is as to the extent to which the proceedings of an administrative Board may be reviewed by way of *certiorari*.

In my opinion, such a review can be made, not only on a question of jurisdiction, but in respect of an error of law on the face of the record. That *certiorari* would issue to quash the decision of a statutory administrative tribunal for an error of law on the face of the record, although the error did not go to jurisdiction, was clearly stated in *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal, Ex p. Shaw* [1951] 1 K.B. 711, approved, an appeal, [1952] 1 K.B. 338. That case was referred to by Kerwin J. (as he then was) in *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [1953] 2 S.C.R. 18, at 24.

I am therefore of opinion that this Court is clothed with authority to grant *certiorari* if there is an error of law on the face of the record.

It must be remembered that the Act can only be properly construed when it is read as a whole, and as I am of opinion that an employer-employee relationship must be established before the Board can deal with this case at all, it follows that the definition section of the Act is all important. That section defines employer in the following terms:

1. In this Act . . .

- (e) "employer" means a person, corporation, partnership or group of persons who
- (i) has control and direction over an employee, or
 - (ii) has control over the manner in which work or services are provided or done by an employee, or
 - (iii) is responsible directly or indirectly for the employment of an employee, or
 - (iv) is responsible for the payment of wages to an employee;

It is significant that the Act employs the word "means" in this definition and not the word "includes" and it follows, in my view, that the definition is to be construed as being exhaustive and that in so far as the Board adopted common law principles defining "employer" which were at variance with the language of the section, there

Alberta Labour Act ne contient pas de disposition privative qui accorde à la Commission compétence exclusive pour trancher toutes les questions de fait et de droit et qui interdit d'évoquer des procédures à une cour par voie de *certiorari*. En l'espèce, il s'agit de savoir dans quelle mesure les procédures d'un organisme administratif peuvent être révisées par voie de *certiorari*.

A mon avis, on peut exercer ce pouvoir de révision, non seulement sur une question de compétence, mais aussi à l'égard d'une erreur de droit apparente à la lecture du dossier. L'arrêt *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal; Ex p. Shaw* [1951] 1 K.B. 711, confirmé en appel, [1952] 1 K.B. 338, dit clairement qu'on peut annuler par *certiorari* la décision d'un tribunal administratif établi en vertu d'une loi dans le cas d'une erreur apparente à la lecture du dossier, même si cette erreur ne touche pas à sa compétence. Le juge Kerwin (plus tard juge en chef) a mentionné cet arrêt dans *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company* [1953] 2 R.C.S. 18, à la p. 24.

Je suis donc d'avis que cette Cour a le pouvoir d'accorder un bref de *certiorari* s'il y a une erreur de droit apparente à la lecture du dossier.

Il faut se rappeler que pour bien interpréter la Loi, on doit la considérer dans son ensemble et, comme je suis d'avis qu'il faut établir l'existence d'une relation employeur-employé avant que la Commission puisse connaître de la présente affaire, l'article de définition de la Loi prend une toute première importance. Cet article donne la définition suivante du mot employeur:

[TRADUCTION] 1. Dans la présente loi . . .

- e) «employeur» désigne une personne, une compagnie, une société ou un groupe de personnes qui
- (i) contrôle et dirige un employé, ou
 - (ii) contrôle la manière dont un employé exécute un travail ou fournit des services, ou
 - (iii) est responsable, directement ou indirectement, de l'embauche d'un employé, ou
 - (iv) est responsable du paiement du salaire d'un employé;

Dans cette définition, l'utilisation du mot «désigne» et non du mot «comprend» est révélateur et il en résulte, à mon avis, qu'on doit considérer la définition comme exhaustive et que, dans la mesure où la Commission a défini le mot «employeur» en fonction de principes de *common law* qui diffèrent du texte de l'article, elle a

was an error in law. In the view of the Court of Appeal, the Board's reliance on the common law was limited to considering the scope of the words "control and direction" in relation to "the manner in which work or services are provided or done by an employee". The word "control" bears no statutory definition and I agree with the Court of Appeal that there was no error of law on the part of the Board in seeking assistance from the common law in determining the meaning to be given to this word in the section.

The inquiry however does not end here. It will be seen that s. 1(e) is entirely concerned with the relationship between the "employer" and an "employee" and that it therefore becomes essential to consider the statutory definition of this latter word. In considering the meaning to be given to the words "control and direction" as used in s. 1(e), it is to be borne in mind that what is under consideration is control and direction over an "employee". "Employee" is defined under s. 1(d) of the Act as follows:

(d) "employee" means a person employed by an employer to do work or provide services of any nature who is in receipt of or entitled to wages;

In my view this definition is also exhaustive and it confines the meaning of "employee" for the purpose of the statute to persons who are "in receipt of or entitled to wages". It appears to me that an employer and employee relationship can only exist where the employee is "in receipt of or entitled to wages", the payment of which is the responsibility of the employer.

In my opinion the scheme of the Act, which is repeatedly indicated in various sections referred to by the appellant, is predicated on the "wages" therein referred to being wages which flow directly from an employer to an employee. This is made manifest for example by s. 35 of the Act which provides:

35. (1) A period of employment for computation of wages earned shall not be longer than one calendar month, or such other period as the Board may fix.

(2) Each employer shall pay to each employee within 10 days after the expiration of each period of employment established for computation of wages earned

commis une erreur de droit. De l'avis de la Cour d'appel, dans son recours à la *common law*, la Commission s'est limitée à l'étude de l'effet des verbes «contrôle et dirige» sur «la manière dont un employé exécute un travail ou fournit des services». Le mot «contrôle» n'est pas défini dans la Loi et j'estime, en accord avec la Cour d'appel, que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en ayant recours à la *common law* pour déterminer le sens à donner à ce mot dans l'article.

Cela ne clôt pas pour autant le débat. On voit que l'al. 1e) porte exclusivement sur la relation entre l'«employeur» et un «employé» et qu'il devient essentiel d'examiner la définition que la Loi donne de ce dernier mot. Dans l'examen du sens à donner aux verbes «contrôle et dirige» utilisés à l'al. 1e), il faut se rappeler qu'en l'espèce on examine le contrôle et la direction d'un «employé». «Employé» est défini à l'al. 1d) de la Loi en ces termes:

[TRADUCTION] d) «employé» désigne une personne embauchée par un employeur pour exécuter un travail ou fournir des services de quelque nature, qui a reçu ou a droit de recevoir un salaire;

A mon avis, cette définition est également exhaustive et restreint le sens du mot «employé» pour les fins de la Loi aux personnes qui ont «reçu ou [ont] droit de recevoir un salaire». Une relation employeur-employé me paraît ne pouvoir exister que si l'employé «a reçu ou a droit de recevoir un salaire» dont le paiement incombe à l'employeur.

A mon sens, l'économie de la Loi, comme l'indiquent nettement plusieurs articles mentionnés par l'appelante, est fondée sur le «salaire» dont la Loi parle comme d'un salaire qui passe directement d'un employeur à un employé. Cela ressort manifestement, par exemple, de l'art. 35 de la Loi qui dispose:

[TRADUCTION] 35. (1) Aux fins du calcul du salaire, une période d'emploi ne doit pas excéder un mois civil ou toute autre période que la Commission peut fixer.

(2) Dans les 10 jours qui suivent la fin de la période d'emploi fixée pour le calcul du salaire gagné et pendant laquelle l'employé a travaillé, l'employeur doit payer à

during which the employee has been employed, all wages earned by the employee within that period.

(3) Where the employment of an employee is terminated by the employer, all wages earned by the employee shall be paid to him by his employer upon the termination of the employment.

As the existence of an employer-employee relationship in my view depends upon the payment of wages by the employer to the employee, it becomes central to the final determination of the issue raised by this appeal to consider the statutory definition of the word "wages" which is contained in s.1(h) and reads as follows:

(h) "wages" includes any salary, pay, overtime pay and any other remuneration for work or services however computed, but does not include tips or other gratuities.

It is pointed out on behalf of the respondents that there is no express provision in the statute requiring that wages and other remuneration within the meaning of this section must come directly from the employer but, as I have indicated, I adopt the view that when the Act is read as a whole this must have been the intention of the Legislature. Whether or not the taxi drivers in the present case can be said to be in receipt of wages within the meaning of this definition must depend on all the facts surrounding their relationship with the taxi company and these have been conveniently set out in the judgment of the Court of Appeal as follows:

At the May 4th, 1978 hearing, *Counsel agreed to a number of facts as alleged in Mr. McBain's submission with respect to Company drivers, including the following:* (The italics are my own.)

- a. He drives a company owned car which is rented from the company on a daily or weekly basis,
- b. The Company applies for and provides the Alberta registration and license plate,
- c. The Company applies for and provides the City of Edmonton Taxi License,
- d. The Company pays for both of the above mentioned licenses,

l'employé tout le salaire que celui-ci a gagné au cours de cette période.

(3) Dès qu'il met fin à l'emploi d'un employé, l'employeur doit payer à l'employé tout le salaire que celui-ci a gagné.

Puisque l'existence d'une relation employeur-employé dépend à mon avis du paiement par l'employeur d'un salaire à son employé, il devient essentiel pour résoudre la question soulevée par ce pourvoi d'examiner la définition du mot «salaire» à l'al. 1h) que voici:

[TRADUCTION] h) «salaire» comprend tout salaire, paiement, paiement de surtemps et toute autre rémunération pour l'exécution d'un travail ou la prestation de services quelle que soit la méthode de calcul, mais ne comprend pas les pourboires et autres gratifications.

Les intimés font remarquer que la Loi ne comporte aucune disposition expresse portant que les salaires et autre rémunération, au sens de cet alinéa, doivent venir directement de l'employeur, mais, comme je l'ai indiqué, je suis d'avis que la Loi lue globalement montre que c'était nécessairement l'intention du législateur. Peut-on dire que les chauffeurs de taxis en l'espèce ont reçu un salaire au sens de la définition? La réponse dépend de tous les faits qui concrétisent leur relation avec la compagnie de taxi; l'arrêt de la Cour d'appel les énumère avec clarté en ces termes:

[TRADUCTION] A l'audience du 4 mai 1978, *les avocats se sont mis d'accord sur un certain nombre de faits allégués dans le mémoire de M^e McBain pour le compte des chauffeurs de la compagnie, notamment:* (Les italiques sont de moi.)

- a. Il conduit une voiture qui appartient à la compagnie et que celle-ci lui loue sur une base journalière ou hebdomadaire;
- b. La compagnie s'occupe de faire immatriculer les voitures et d'obtenir les plaques de l'Alberta et elle les fournit;
- c. La compagnie s'occupe d'obtenir le permis de taxi de la ville d'Edmonton qu'elle fournit;
- d. La compagnie paie les deux permis susmentionnés;

- e. Automobile insurance is paid by and in the name of the Company,
 - f. The cars have the yellow and black colours of the Company painted on them,
 - g. He may use stands set aside for the exclusive use of Yellow Cab taxis as per Section 14(1)(a) of the Edmonton Taxicab By-law,
 - h. The Company pays the Unemployment Insurance contributions for each driver, based on a rate of \$30.00 per shift,
 - i. The Company encourages drivers to wear Yellow Cab uniforms at three stands; the Edmonton Plaza, The Chateau Lacombe and the International Airport,
 - j. Due to the nature of the work there is little supervision necessary,
 - k. Gas is bought from the Company,
 - l. Charge slips bear the Company name,
 - m. The Company is responsible for collection of all charges,
 - n. A record consisting of name, address, photograph, license, permit number, telephone number and driving record is kept of each Company driver by the Company,
 - o. Discipline may vary for breaches of Company rules, but it may include termination,
 - p. The Company pays for all expenses excluding gas but including oil and maintenance of automobile.
- e. L'assurance automobile est payée par la compagnie qui est l'assuré désigné dans la police;
 - f. Les voitures sont peintes en jaune et noir, les couleurs de la compagnie;
 - g. Il peut utiliser les stations de taxi que l'al. 14(1)a) du Règlement sur le taxi d'Edmonton réserve à l'usage des taxis Yellow Cab;
 - h. La compagnie paie des contributions à l'assurance-chômage basées sur un taux de \$30 par poste de travail;
 - i. La compagnie encourage le port de l'uniforme de Yellow Cab par les chauffeurs à trois stations: l'Edmonton Plaza, le Château Lacombe et l'Aéroport international;
 - j. La nature du travail exige peu de surveillance;
 - k. L'essence est achetée à la compagnie;
 - l. Les factures portent le nom de la compagnie;
 - m. La compagnie se charge de la perception des comptes;
 - n. La compagnie tient un dossier qui comprend le nom, l'adresse, la photographie, le permis de conduire, le numéro de permis, le numéro de téléphone et le dossier de conduite automobile pour chacun de ses chauffeurs;
 - o. Les mesures disciplinaires varient selon les infractions aux règles de la compagnie, mais elles vont jusqu'au renvoi;
 - p. A l'exception de l'essence, la compagnie paie tous les frais, y compris l'huile et l'entretien des voitures.

The following additional facts were supplied by Mr. Thiessen, the President of Yellow Cab Ltd. and summarized by the Board as follows:

Mr. Thiessen testified that the Company does not pay any money other than cash for charge slips to the drivers and in fact the drivers pay the Company, pursuant to the Rental Agreement. Mr. Thiessen also testified that the Company has exclusive taxi rights at the International Airport and at the major hotels including the Chateau Lacombe, Hotel Macdonald and the Edmonton Plaza. It is at these major stands that the Company attempts to maintain a strict code of dress. Mr. Thiessen also testified that the drivers themselves do not pay any money to Transport Canada for the exclusive airport stand, nor do they pay any monies directly to the hotels for use of those stands. The evidence also indicated that the drivers have no direct stand rental agreements, either at the stands indicated or at any other Yellow Cab stand.

M. Thiessen, président de Yellow Cab Ltd., a fourni des faits supplémentaires que la Commission a résumés comme suit:

[TRADUCTION] M. Thiessen a témoigné que la compagnie ne verse aucune somme aux chauffeurs, si ce n'est de l'argent comptant pour les facturations, et en fait les chauffeurs paient la compagnie conformément au contrat de location. M. Thiessen a également témoigné que la compagnie a des droits de taxi exclusifs à l'Aéroport international et aux grands hôtels, notamment le Château Lacombe, l'Hôtel Macdonald et l'Edmonton Plaza. C'est à ces stations importantes que la compagnie essaie d'imposer une tenue vestimentaire stricte. M. Thiessen a aussi témoigné que les chauffeurs eux-mêmes ne payent rien à Transports Canada pour l'exclusivité de la station de l'aéroport ni aux hôtels pour l'usage de ces stations. La preuve montre également que les chauffeurs n'ont aucune convention de location directe de station de taxi, que ce soit aux stations indiquées ou à toute autre station de Yellow Cab.

The Board expressed the opinion that the fact that the company provided the opportunity for the drivers to get their remuneration was equivalent to the payment of wages within the statutory definition by the company, but in my opinion the agreed facts indicate that the complainant drivers are lessees of the company's vehicles for which they pay a fixed rental and that there is no point in the relationship of the company and the drivers at which the former pays wages to the latter. The money earned by the taxi drivers is paid to them by their passengers and they in turn pay a rental to the company for the use of the vehicles in which the passenger was carried and for access to the company's facilities, which include the use of taxi stands which are set aside for the exclusive use of the company's taxis in accordance with the Edmonton Taxicab By-law.

The company pays for the Edmonton taxi licences on the rented vehicles and automobile insurance is paid by and in the name of the company. On analysis it will be seen that the payments made by the company are largely if not entirely provided towards the protection of its own property while it is leased to the drivers. The provision of registration and licence plates and the payment of licence fees is an obligation of the owner rather than the lessees of the vehicles and the expenses for maintenance of the vehicles, apart from the provision of gasoline, is clearly in the interest of the owner. It is true that an examination of the agreed facts discloses that the company pays unemployment insurance contributions for each driver, but this can hardly be said to be equivalent to "wages".

As I take the view that no wages flow from the employer-owner to the lessee driver, I cannot find that the relationship of employer and employee existed here within the meaning of the statute.

For all these reasons I would allow this appeal, set aside the judgment of the Alberta Court of Appeal and of Mr. Justice Dechene and the decision of the Board of Industrial Relations of Alberta. The appellant is entitled to its costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Selon la Commission, le fait que la compagnie offre aux chauffeurs la possibilité de gagner leur vie équivaut au paiement d'un salaire au sens de la définition donnée dans la Loi; toutefois, à mon avis, les faits admis montrent que les chauffeurs plaignants sont locataires des véhicules de la compagnie pour lesquels ils paient un loyer fixe et qu'à aucun stade de la relation entre la compagnie et eux, celle-ci ne leur verse un salaire. Ce sont les passagers qui paient aux chauffeurs de taxi ce qu'ils gagnent après quoi ces derniers versent un loyer à la compagnie pour l'utilisation des véhicules qui servent au transport des passagers et pour l'accès à ses installations, ce qui comprend l'utilisation des stations qui sont réservées à l'usage des taxis de la compagnie conformément au Règlement sur le taxi d'Edmonton.

La compagnie paie les permis de taxi d'Edmonton pour les véhicules loués ainsi que les primes des polices d'assurance automobile dont elle est l'assuré désigné. Une analyse de la situation montre que les paiements effectués par la compagnie sont surtout, sinon complètement, orientés vers la protection de ses biens pendant qu'ils sont loués aux chauffeurs. La fourniture de l'immatriculation et des plaques et le paiement des permis sont des obligations qui appartiennent au propriétaire plutôt qu'aux locataires des véhicules et le paiement des frais d'entretien des véhicules, à l'exception de l'essence, est nettement dans l'intérêt du propriétaire. Il est vrai que les faits admis révèlent que la compagnie paie des cotisations d'assurance-chômage pour chaque chauffeur, mais on peut difficilement dire que cela équivaut à un «salaire».

Vu mon opinion qu'aucun salaire ne passe de l'employeur propriétaire au chauffeur locataire, il m'est impossible de conclure à l'existence en l'espèce d'une relation employeur-employé au sens de la Loi.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer les décisions de la Cour d'appel de l'Alberta, du juge Dechene et de la Board of Industrial Relations de l'Alberta. L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Solicitors for the appellant: Shortreed Shocter, Edmonton.

Solicitors for the respondents, A. Sadownik and B. Dunbeck: Barron-McBain, Calgary.

Solicitors for the respondent, Board of Industrial Relations: Sims, Philp & Kent, Edmonton.

Procureurs de l'appelante: Shortreed Shocter, Edmonton.

Procureurs des intimés, A. Sadownik et B. Dunbeck: Barron-McBain, Calgary.

Procureurs de l'intimée, Board of Industrial Relations: Sims, Philp & Kent, Edmonton.