

Thomas Brown, Bobby Koerner, Marc Sequin, Eugene Cherniak, Darren Olynyk, Eino Vesa, Keith Gibson, Gary Robinson, Wade Gibson and Martin Roy *Appellants*

v.

YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. *Respondent*

and

Manitoba Labour Board *Respondent*

and

The Attorney General of Canada and the Attorney General for New Brunswick *Intervenors*

INDEXED AS: YMHA JEWISH COMMUNITY CENTRE OF WINNIPEG INC. v. BROWN

File No.: 20614.

1989: March 14; 1989: June 8.

Present: Dickson C.J. and Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka and Gonthier JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Constitutional law — Labour relations — Federal job creation programmes — Whether federally funded job creation programmes infringe upon provincial jurisdiction over labour relations — Whether provincial wage laws applicable to workers participating in a federal job creation programme — Constitution Act, 1867, ss. 91(2A), (29), 92(10) — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 38 — The Payment of Wages Act, S.M. 1975, c. 21 — The Construction Industry Wages Act, R.S.M. 1970, c. C190.

Master and servant — Federal job creation programmes — YMHA entering into an agreement with federal government to engage workers participating in a federal job creation programme — Whether workers were employees of YMHA within the meaning of The Payment of Wages Act and The Construction Industry Wages Act of Manitoba — Whether YMHA was the "employer" under the same legislation.

Thomas Brown, Bobby Koerner, Marc Sequin, Eugene Cherniak, Darren Olynyk, Eino Vesa, Keith Gibson, Gary Robinson, Wade Gibson et Martin Roy *Appellants*

a

c.

YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. *Intimé*

b et

La Commission du travail du Manitoba *Intimée*

et

c

Le procureur général du Canada et le procureur général du Nouveau-Brunswick *Intervenants*

d RÉPERTORIÉ: YMHA JEWISH COMMUNITY CENTRE OF WINNIPEG INC. c. BROWN

N° du greffe: 20614.

1989: 14 mars; 1989: 8 juin.

e Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka et Gonthier.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

f

Droit constitutionnel — Relations de travail — Programmes fédéraux de création d'emplois — Les programmes de création d'emplois subventionnés par le gouvernement fédéral empiètent-ils sur la compétence d'une province en matière de relations de travail? — La législation provinciale en matière de salaires s'applique-t-elle aux travailleurs qui participent à un programme fédéral de création d'emplois? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2A), (29), 92(10) — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 38 — Loi sur le paiement des salaires, L.M. 1975, chap. 21 — Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction, L.R.M. 1970, chap. C190.

Employeur et employé — Programmes fédéraux de création d'emplois — Conclusion d'une entente entre le YMHA et le gouvernement fédéral en vue d'embaucher des travailleurs participant à un programme fédéral de création d'emplois — Les travailleurs sont-ils des employés au sens de la Loi sur le paiement des salaires et de la Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction du Manitoba? — Le YMHA était-il «employeur» au sens de ces mêmes lois?

The YMHA undertook to renovate its premises and participated in a federal job creation programme aimed at unemployed workers and established pursuant to s. 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. To take advantage of the programme, the YMHA entered into an agreement with the federal government. The Agreement designated the YMHA as "employer" and provided that the Canada Employment and Immigration Commission would continue to pay the unemployment insurance benefits of the "employees" while the "employer" would be responsible for topping up this amount in accordance with the rates set up in the Agreement. The appellants were classified as "cleaners" under the Agreement and were paid an amount equivalent to the minimum wage for that classification. They subsequently contested their classification before the Manitoba Labour Board arguing that they performed general construction work which entitled them to a higher wage. The Board, by virtue of its jurisdiction under the Manitoba *Payment of Wages Act*, allowed the complaint, fixed the appropriate wage according to the regulations passed pursuant to the Manitoba *Construction Industry Wages Act*, and ordered the "employer", the YMHA, to pay to the appellants the difference between the amount already received by them and the new wage rate. The Court of Appeal quashed the Board's order. This appeal is to determine: (1) whether the appellants were employees within the meaning of the relevant provincial legislation; and (2), whether the provincial wage laws were applicable to workers participating in a job creation programme established pursuant to s. 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

Held: The appeal should be allowed.

The appellants were "employees" and the YMHA was an "employer" within the definitions of these words contained in Manitoba's *Payment of Wages Act* and *Construction Industry Wages Act*. First, the YMHA was directly or indirectly responsible for the engagement of the appellants. While the pool of applicants was limited by the Agreement to workers receiving unemployment insurance benefits, the YMHA freely selected workers from that group and thus retained the power of selection of the workers who participated on the project. Second, the top-up pay received by the appellants from the YMHA constituted wages. Section 38(3) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, which provided that money received by the project participants was not "remuneration from employment", did not affect the classification of the money received by the appellants for the purposes of any legislation not specifically referred

Le YMHA a entrepris de rénover ses locaux et il a participé à un programme fédéral de création d'emplois destiné aux travailleurs sans emploi et établi conformément à l'art. 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Pour bénéficier de ce programme, le YMHA a conclu une entente avec le gouvernement fédéral. Cette entente désignait le YMHA comme étant l'«employeur» et prévoyait que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada continuerait de verser les prestations d'assurance-chômage des «employés» alors que l'«employeur» serait responsable de compléter ce montant selon les taux établis dans l'entente. Aux termes de l'entente, les appelants étaient classifiés comme préposés au nettoyage et touchaient un montant équivalent au salaire minimum prévu pour cette classification. Ils ont ultérieurement contesté cette classification devant la Commission du travail du Manitoba en prétendant qu'ils effectuaient du travail général de construction leur donnant droit à un salaire supérieur. En vertu de la compétence qui lui est conférée en application de la *Loi sur le paiement des salaires* du Manitoba, la Commission a accueilli la plainte, fixé le salaire qui devait être payé selon le règlement pris en application de la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction* et ordonné à l'«employeur», le YMHA, de verser aux appelants la différence entre le montant qu'ils avaient déjà reçu et le nouveau taux salarial. La Cour d'appel a annulé l'ordonnance de la Commission. Ce pourvoi vise à déterminer: (1) si les appelants sont des employés au sens de la législation provinciale applicable, et (2), si les lois provinciales en matière de salaires s'appliquent à des travailleurs qui participent à un programme de création d'emplois établi en vertu de l'art. 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les appelants sont des «employés» et le YMHA est un «employeur» au sens de la *Loi sur le paiement des salaires* et de la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction* en vigueur au Manitoba. Premièrement, le YMHA était directement ou indirectement responsable de l'embauchage des appelants. Même si la liste des candidats était restreinte, en vertu de l'entente, aux travailleurs qui touchaient des prestations d'assurance-chômage, le YMHA a choisi librement des travailleurs parmi ce groupe et a donc conservé le pouvoir de choisir les travailleurs qui participeraient au projet. Deuxièmement, le surplus que le YMHA a versé aux appelants constituait un salaire. Le paragraphe 38(3) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, qui prévoit que les sommes reçues par les participants au projet ne constituent pas une «rémunération provenant d'un emploi», n'affecte aucunement la classification des sommes

to in that provision. Third, the YMHA had the control and direction over the appellants. The Agreement between the YMHA and the Commission did not affect the employer/employee relationship.

The provincial wage laws were applicable to the workers participating in the job creation programme at issue. Parliament had no jurisdiction over labour relations in this case. The power to establish the programme is not founded in its exclusive jurisdiction over unemployment insurance (s. 91(2A) of the *Constitution Act, 1867*). Section 38 merely provides for approval of such programmes. The section addresses only the limited issue of the continued application of various provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* during the course of the unemployed person's participation in a job creation programme. It makes no attempt to regulate the work to be performed nor does it address the subject of labour standards or rates of remuneration. The power to establish these programmes is derived from the federal spending power, but the mere spending of federal money does not bring a matter which is otherwise provincial into federal competence. While Parliament may be free to offer grants, the decision to make a grant of money in any particular area cannot be construed as an intention to regulate all related aspects of that area. Thus, a decision to provide a job creation grant to an organization such as the YMHA should not be construed, without other evidence, as an intention to remove provincial labour law jurisdiction over the project. Finally, the job creation programme cannot be categorized as a federal undertaking covered by ss. 91(29) or 92(10) of the *Constitution Act, 1867*.

Cases Cited

Referred to: *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749.

Statutes and Regulations Cited

Constitution Act, 1867, ss. 91(2A), (29), 92(10).
Construction Industry Wages Act, R.S.M. 1970, c. C190, ss. 2(1)(c), (e), 14(4) [am. 1980-81, c. 38, s. 3].
Payment of Wages Act, S.M. 1975, c. 21, ss. 1(c) [rep. & subs. 1985-86, c. 52, s. 1], (d), 16(1) [am. 1978, c. 18, s. 8; rep. & subs. 1985-86, c. 52, s. 10].

reçues par les appelants aux fins d'une loi non mentionnée expressément dans cette disposition. Troisièmement, le contrôle et la surveillance des appelants relevaient du YMHA. L'entente conclue entre le YMHA et la Commission ne modifie pas la relation employeur-employé.

Les lois provinciales en matière de salaires s'appliquent aux travailleurs qui participent au programme de création d'emplois en cause. Le Parlement n'a pas compétence sur les relations de travail en l'espèce. Le pouvoir d'établir ce programme ne relève pas de sa compétence exclusive en matière d'assurance-chômage (par. 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). L'article 38 ne fait que prévoir l'approbation de tels programmes. Cet article prévoit seulement que diverses dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* continuent de s'appliquer lorsqu'une personne sans emploi participe à un programme de création d'emplois. Il ne tente pas de réglementer le travail à accomplir pas plus qu'il n'aborde la question des normes de travail ou des taux de rémunération. Le pouvoir d'établir ces programmes découle du pouvoir de dépense du fédéral, mais le seul fait de dépenser des fonds fédéraux ne peut faire relever de la compétence fédérale un sujet qui relève par ailleurs de la compétence provinciale. Bien que le Parlement soit libre d'offrir des subventions, la décision d'accorder une subvention dans un domaine particulier ne saurait s'interpréter comme une intention de réglementer tous les aspects connexes de ce domaine. Par conséquent, il ne faudrait pas, en l'absence d'autres éléments de preuve, interpréter la décision d'accorder une subvention à un organisme comme le YMHA pour un projet créateur d'emplois comme une intention de soustraire le projet à la compétence provinciale en matière de relations de travail. Enfin, le programme de création d'emplois ne saurait être qualifié d'entreprise fédérale visée par le par. 91(29) ou le par. 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2A), (29), 92(10).
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 38(1) à (6) [abr. & rempl. 1976-77, chap. 54, art. 41].
Loi sur le paiement des salaires, L.M. 1975, chap. 21, art. 1c) [abr. & rempl. 1985-86, chap. 52, art. 1], d), 16(1) [mod. 1978, chap. 18, art. 8; abr. & rempl. 1985-86, chap. 52, art. 10].

Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 38(1) to (6) [rep. & subs. 1976-77, c. 54, s. 41].

Authors Cited

Christie, Innis. *Employment in Canada*. Toronto: Butterworths, 1980.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

La Forest, Gérard Vincent. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, 2nd ed. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.

Oxford English Dictionary, vol. III. Oxford: Clarendon Press, 1969, "engage".

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1987), 48 Man. R. (2d) 236, 42 D.L.R. (4th) 360, quashing an order of the Manitoba Labour Board. Appeal allowed.

W. G. McFetridge and *M. A. Webb*, for the appellants.

Harold Buchwald, Q.C., and *Campbell Wright*, for the respondent YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.

David Gisser, for the respondent the Manitoba Labour Board.

James M. Mabbutt, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

Gabriel Bourgeois, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

The judgment of the Court was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This case raises the issue of whether a federally funded job creation programme can infringe upon provincial jurisdiction over labour relations.

The respondent YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. (the "YMHA") is a non-profit organization which provides social, educational and recreational facilities in the Winnipeg community. From the fall of 1984 to the spring of 1985, the YMHA undertook to renovate its premises. Funding for the renovation project was received by the YMHA from a number of sources.

Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction, L.R.M. 1970, chap. C190, art. 2(1)c), e), 14(4) [mod. 1980-81, chap. 38, art. 3].

Doctrine citée

^a Christie, Innis. *Employment in Canada*. Toronto: Butterworths, 1980.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

^b La Forest, Gérard Vincent. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, 2nd ed. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.

Oxford English Dictionary, vol. III. Oxford: Clarendon Press, 1969, «engage».

^c POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1987), 48 Man. R. (2d) 236, 42 D.L.R. (4th) 360, qui a annulé une ordonnance de la Commission du travail du Manitoba. Pourvoi accueilli.

^d *W. G. McFetridge* et *M. A. Webb*, pour les appelants.

^e *Harold Buchwald, c.r.*, et *Campbell Wright*, pour l'intimé le YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.

David Gisser, pour l'intimée la Commission du travail du Manitoba.

^f *James M. Mabbutt, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Gabriel Bourgeois, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

^g Version française du jugement de la Cour rendu par

^h LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Ce pourvoi soulève la question de savoir si un programme de création d'emplois subventionné par le gouvernement fédéral peut empiéter sur la compétence d'une province en matière de relations de travail.

ⁱ L'intimé, le YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. (le «YMHA») est un organisme à but non lucratif qui offre à la population de Winnipeg des services sociaux, éducatifs et récréatifs. De l'automne 1984 jusqu'au printemps 1985, le YMHA a renové ses locaux. Différentes sources de financement ont contribué à ce projet de rénovation. Les organismes donateurs étaient des secteurs

Contributing bodies were both private and public, provincial and federal. In addition to these sources, the YMHA also participated in a federal job creation programme which provided wage subsidies for workers on the renovation project.

The appellants were among those who participated in the renovation project. At the time of the commencement of renovations, they were unemployed persons receiving benefits under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, as amended. Because the appellants were unemployed at the time of their participation in the job creation programme, the terms of their participation were governed by s. 38 of the Act. Section 38 provides:

Job Creation

38. (1) For the purposes of this section, a job creation project means a project that is approved by the Commission for the purposes of this section under a program designed primarily to create employment and conducted by the Government of Canada pursuant to any Act of Parliament.

(2) Benefit otherwise payable under this Part to a claimant who takes employment on a job creation project may, at the discretion of the Commission and subject to subsection (10), be paid in the manner prescribed.

(3) For the purposes of this Part, a week during which the claimant is employed on a job creation project and is paid benefit under subsection (2) shall be deemed to be a week of unemployment and for the purposes of this Part, Part IV, the *Income Tax Act* and the *Canada Pension Plan*, any benefit paid to a claimant under subsection (2) shall be deemed not to be remuneration from employment.

(4) Notwithstanding section 24, the rate of weekly benefit payable to a claimant employed on a job creation project shall be an amount not exceeding the greater of the rate payable under section 24 and the wage rate applicable to employment on that project, as determined by the Commission.

(5) Notwithstanding anything in this Part, no claimant is disentitled or disqualified from receiving benefit under this Part by reason only of his voluntarily leaving or refusing to accept employment on a job creation project.

privés et publics, provinciaux et fédéraux. Outre ces sources de financement, le YMHA a également participé à un programme de création d'emplois du fédéral qui versait des subventions salariales pour les travailleurs affectés au projet de rénovation.

Les appelants furent parmi ceux qui ont participé au projet de rénovation. À l'époque du début des travaux, ils étaient sans emploi et touchaient des prestations d'assurance-chômage en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 et ses modifications. De ce fait, leurs conditions de travail étaient régies par l'art. 38 de la Loi qui prévoit:

Création d'emplois

38. (1) Aux fins du présent article, un projet créateur d'emplois désigne un projet approuvé par la Commission dans le cadre d'un programme destiné principalement à créer des emplois et mis en œuvre par le gouvernement du Canada en vertu d'une loi du Parlement.

(2) Le prestataire embauché dans un projet créateur d'emplois peut, à la discrétion de la Commission et de la manière prescrite, sous réserve du paragraphe (10), recevoir les prestations autrement prévues à la présente Partie.

(3) Aux fins de la présente Partie, toute semaine au cours de laquelle un prestataire occupe un poste dans un projet créateur d'emplois et reçoit des prestations en vertu du paragraphe (2), est considérée comme une semaine de chômage et, aux fins de la présente Partie, de la Partie IV, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Régime de pensions du Canada* les prestations reçues par un prestataire ne sont pas considérées comme rémunération provenant d'un emploi.

(4) Par dérogation à l'article 24, le taux des prestations hebdomadaires payables à un prestataire qui occupe un poste dans un projet créateur d'emplois ne peut pas dépasser le plus élevé des deux taux suivants: celui visé à l'article 24 et celui du salaire applicable à ce poste, tel que fixé par la Commission.

(5) Par dérogation à toute autre disposition de la présente Partie, le seul fait de quitter volontairement ou de refuser un emploi dans un projet créateur d'emplois ne rend pas un prestataire inadmissible ou exclu du bénéfice des prestations prévues à la présente Partie.

(6) The Commission may require that a claimant who is employed on a job creation project be capable of and available for work in other employment and provide such proof thereof as the Commission may direct.

Section 38 of the Act allowed the appellants to continue to be deemed unemployed for the duration of their participation in the project so that their status under the Act, as unemployment insurance beneficiaries, would not be affected by their participation.

The YMHA engaged a number of workers under the job creation project to carry out its renovations. To do so, it entered into an agreement with the federal government. The Agreement designated the YMHA as "employer", and provided that Canada would continue to pay the unemployment insurance benefits of the "employees" while the "employer" would be responsible for topping up this amount in accordance with the rates set out in Schedule A of the Agreement. The "employer" would maintain at all times the direct supervision, management and control of the project workers.

Schedule A of the Agreement set out the different classifications of the types of workers required by the project. A wage rate was established for each classification. It is significant that the wages set for each category were in line with the applicable provincial minimum wage for that type of employment.

The appellants were classified as "cleaners" under the Agreement, and were paid an amount equivalent to the minimum wage for that classification. However, they subsequently contested the classification and argued that the work they performed was general construction work which would entitle them to a higher wage.

The Manitoba Labour Board (the "Board"), by virtue of its jurisdiction under *The Payment of Wages Act*, S.M. 1975, c. 21, heard the appellants' complaint. The Board determined that the work performed by the appellants:

(6) La Commission peut exiger qu'un prestataire employé dans un projet créateur d'emplois soit capable de travailler et disponible pour un autre emploi, et qu'il en fournisse la preuve de la manière que la Commission peut exiger.

Cet article 38 permet aux appelants de continuer d'être réputés sans emploi pendant leur participation au projet, de manière à éviter que leur statut de prestataires d'assurance-chômage selon la Loi soit modifié en raison de cette participation.

En vue d'effectuer ses rénovations, le YMHA a embauché un certain nombre de travailleurs en vertu de ce projet de création d'emplois. Pour ce faire, il a conclu une entente avec le gouvernement fédéral. Cette entente désignait le YMHA comme étant l'«employeur» et prévoyait que le Canada continuerait de verser les prestations d'assurance-chômage des «employés» alors que l'«employeur» serait responsable de compléter ce montant selon les taux établis à l'annexe A de l'entente. L'«employeur» serait responsable en tout temps de la surveillance, de la gestion et du contrôle directs des travailleurs affectés au projet.

À l'annexe A de cette entente figuraient les différentes classifications des types de travailleurs requis pour le projet. À chaque classification correspondait un taux de rémunération. Il est important de souligner que le salaire fixé pour chaque catégorie était conforme au salaire minimum applicable dans la province pour ce type d'emploi.

Aux termes de l'entente, les appelants étaient classifiés comme préposés au nettoyage et touchaient un montant équivalent au salaire minimum prévu pour cette classification. Cependant, ils ont ultérieurement contesté cette classification et prétendu qu'ils effectuaient du travail général de construction leur donnant droit à un salaire supérieur.

En vertu de la compétence qui lui est conférée en application de la *Loi sur le paiement des salaires*, L.M. 1975, chap. 21, la Commission du travail du Manitoba (la «Commission») a entendu la plainte des appelants. La Commission a conclu que le travail effectué par les appelants:

... entailed extensive structural and mechanical alterations, including such functions as the removal of existing walls, erection of new walls, roof repairs, suspended ceiling installation, as well as other functions which were required to complete the renovations ...

According to the Board, such work fell within the definition of "industrial, commercial and institutional Construction" as defined in Regulation 189/84 under *The Construction Industry Wages Act*, R.S.M. 1970, c. C190. The Board held that the appellants were thus entitled to be paid \$13.45 per hour, being the appropriate wage for general construction labour. The Board made the further determination that the YMHA was the employer of the appellants. It reached this conclusion based on the fact that the YMHA "maintained control over hiring and termination, hours of work, duties to be performed, and supervision, of those so engaged". As a result, the Board ordered the YMHA to pay to the appellants the difference between the amount already received by them and the higher wage to which it held they were entitled. It calculated the total amount owing at \$13,025.13.

Since the order of the Board was made under *The Payment of Wages Act*, an appeal to the Court of Appeal of Manitoba was possible by virtue of s. 16(1) of that Act:

16(1) An appeal lies to the Court of Appeal from any final order or decision of the board upon any question involving the jurisdiction of the board or upon any point of law; and section 58 of *The Public Utilities Board Act* except clause 58(1)(c) thereof applies, mutatis mutandis, to any appeal taken.

Leave to appeal to the Manitoba Court of Appeal was granted by O'Sullivan J.A. who delivered reasons for granting leave. O'Sullivan J.A. accepted the Board's findings that the appellants were performing the work of construction labourers rather than cleaners, and did not grant leave to appeal on this point. However, O'Sullivan J.A. was concerned with the problem of how the appellants could be both unemployed for the purposes of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and employed

[TRADUCTION] ... comportait des modifications de structure et de mécanique considérables, y compris des tâches comme la démolition de murs existants, la construction de nouveaux murs, la réparation du toit, l'installation de plafonds suspendus, ainsi que d'autres tâches nécessaires pour compléter les rénovations ...

Selon la Commission, ce travail était visé par la définition de [TRADUCTION] «construction industrielle, commerciale et institutionnelle» contenue au règlement 189/84 adopté en vertu de la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction*, L.R.M. 1970, chap. C190. La Commission a conclu que les appelants avaient en conséquence le droit de toucher 13,45 \$ l'heure, ce qui correspondait au salaire prévu pour du travail général de construction. La Commission a conclu en outre que le YMHA était l'employeur des appelants. Elle a tiré cette conclusion du fait que le YMHA [TRADUCTION] «exerçait le contrôle sur l'embauchage et la cessation d'emploi, de même que sur les heures de travail, les tâches à accomplir et la surveillance des personnes ainsi embauchées». La Commission a donc ordonné au YMHA de payer aux appelants la différence entre le montant qu'ils avaient déjà reçu et le salaire supérieur auquel, selon elle, ils avaient droit. Selon ses calculs, le montant total dû s'élevait à 13 025,13 \$.

La Commission ayant rendu son ordonnance en vertu de la *Loi sur le paiement des salaires*, un appel pouvait être interjeté devant la Cour d'appel du Manitoba, en vertu du par. 16(1) de cette loi:

16(1) Appel peut être interjeté à la Cour d'appel de toute ordonnance ou décision définitive de la commission sur une question relative à la juridiction de la commission ou sur un point de droit. L'article 58 de la *Loi sur la Régie des services publics*, à l'exception de l'alinéa 58(1)(c), s'applique, avec les adaptations nécessaires, aux appels.

La permission d'en appeler à la Cour d'appel du Manitoba a été accordée par le juge O'Sullivan qui a motivé sa décision. Il a accepté les conclusions de la Commission que les appelants exécutaient des travaux de construction plutôt que des travaux de nettoyage et n'a pas accordé la permission sur ce point. Le juge O'Sullivan était cependant préoccupé par la question de savoir comment les appelants pouvaient être à la fois sans emploi aux fins de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et

for the purposes of *The Payment of Wages Act*. As a result, he granted leave to appeal on the following three grounds:

- (1) That the (board) erred in law and acted in excess of its jurisdiction in making the said order, as the matters in issue fall outside the scope of Manitoba wage and employment legislation.
- (2) That the (board) erred in law and acted in excess of its jurisdiction in finding that work and services performed by those individuals described as employees in the said Order on the premises of the applicant fall within the scope of Manitoba wage and employment legislation.
- (3) That the (board) erred in law in finding that these individuals described as employees in the said Order were either employees of, or employed by, the applicant.

The appeal was heard by Hall, O'Sullivan and Lyon J.J.A. of the Manitoba Court of Appeal: (1987), 42 D.L.R. (4th) 360, 48 Man. R. (2d) 236. Hall J.A. delivered the brief reasons of the Court allowing the appeal of the YMHA. The *ratio* of the Court of Appeal can be reproduced here in full. Hall J.A. wrote:

In my opinion, the board has no jurisdiction to intervene and enhance the benefits payable to workers participating in the programme by invoking provincial wage laws. It is true that the agreement between YMHA and the commission refers to YMHA as an employer but that does not automatically make the workers employees, much less employees governed by provincial wage laws.

In sum, it is my view that having regard to the governing statute and the agreement between YMHA and the commission, the provincial wage laws are not applicable to workers participating in a s. 38 job-creation project.

The appellants appealed to this Court on the following grounds:

- A. The Court of Appeal erred in finding that provincial wage laws are not applicable to workers participating in job creation projects established pursuant to section 38 of the *Unemployment Insurance Act*, [1971, as amended by] S.C. 1976-77 c. 54.

employés aux fins de la *Loi sur le paiement des salaires*. En définitive, il a accordé l'autorisation d'interjeter appel sur les trois moyens suivants:

[TRADUCTION]

- a (1) La (commission) a commis une erreur de droit et a outrepassé sa compétence en rendant ladite ordonnance, étant donné que les questions en litige ne relèvent pas de la législation manitobaine en matière de salaires et de travail.
- b (2) La (commission) a commis une erreur de droit et a outrepassé sa compétence en concluant que le travail exécuté et les services fournis par les individus décrits comme employés dans ladite ordonnance, sur les lieux appartenant au requérant, relevaient de la législation manitobaine en matière de salaires et de travail.
- c (3) La (commission) a commis une erreur de droit en concluant que les individus décrits comme employés dans ladite ordonnance étaient soit des employés du requérant, soit embauchés par lui.

L'appel a été entendu par les juges Hall, O'Sullivan et Lyon de la Cour d'appel du Manitoba: (1987), 42 D.L.R. (4th) 360, 48 Man. R. (2d) 236. Le juge Hall a rédigé la brève opinion de la cour qui a accueilli l'appel du YMHA. La *ratio* de la Cour d'appel peut être reproduite en entier:

[TRADUCTION] À mon avis, la commission n'a aucune compétence pour intervenir et augmenter les prestations payables aux travailleurs qui participent au programme en invoquant les lois provinciales en matière de salaires. Il est vrai que l'accord intervenu entre le YMHA et la commission désigne le YMHA comme employeur, mais les travailleurs ne deviennent pas pour autant des employés automatiquement, encore moins des employés régis par les lois provinciales en matière de salaires.

En résumé, j'estime, compte tenu de la loi applicable et de l'accord intervenu entre le YMHA et la commission, que les lois provinciales en matière de salaires ne s'appliquent pas à des travailleurs qui participent à un projet créateur d'emplois visé à l'art. 38.

Les appelants se sont pourvus devant notre Cour sur les points suivants:

[TRADUCTION]

- A. La Cour d'appel a commis une erreur en concluant que les lois provinciales en matière de salaires ne s'appliquent pas à des travailleurs qui participent à des projets créateurs d'emplois établis conformément à l'art. 38 de la *Loi [de 1971] sur l'assurance-chômage*, [modifiée par] S.C. 1976-77, chap. 54.

B. The Court of Appeal erred in finding that workers performing work and services pursuant to section 38 projects were not employees.

B. La Cour d'appel a commis une erreur en concluant que les travailleurs qui exécutent un travail et fournissent des services conformément à des projets visés à l'art. 38 ne sont pas des employés.

In their arguments as to whether the appellants should be considered employed or unemployed for the purposes of the application of provincial wage legislation, counsel for both the appellants and the respondent YMHA engaged in a debate which pitted federal against provincial jurisdiction in the matter. It was argued that the appellants were either employees under provincial jurisdiction, or that they were unemployed persons under federal jurisdiction.

^a Dans leurs arguments sur la question de savoir si les appelants devraient être considérés comme étant ou non sans emploi aux fins de l'application des lois provinciales en matière de salaires, les avocats des appelants et de l'intimé, le YMHA, se sont engagés dans un débat opposant les compétences fédérale et provinciale en la matière. On a prétendu que les appelants étaient soit des employés assujettis à la compétence provinciale soit des personnes sans emploi assujetties à la compétence fédérale.

Following the fundamental principle that legislative competence over labour relations is provincial, unless that jurisdiction is an integral part of Parliament's primary and exclusive jurisdiction over another class of subjects, I will begin from the assumption that there is provincial competence over labour relations in the present case. Thus, I will first address the question of whether the appellants were employees within the meaning of *The Payment of Wages Act* and *The Construction Industries Wages Act*. If the answer to this question is in the affirmative, I will next address the issue of whether there is anything in the matter which would remove provincial competence and bring the question within federal jurisdiction.

^b Suivant le principe fondamental portant que la compétence en matière de relations de travail relève des provinces, à moins que cette compétence ne fasse partie intégrante de la compétence première et exclusive du Parlement sur une autre catégorie de sujets, je vais partir de la présomption que les relations de travail en l'espèce sont de compétence provinciale. En conséquence, j'aborderai en premier lieu la question de savoir si les appelants sont des employés au sens de la *Loi sur le paiement des salaires* et de la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction*. Si la réponse à cette question est affirmative, je vais ensuite aborder celle de savoir s'il existe en l'espèce un élément qui aurait pour effet d'écarter la compétence provinciale et d'assujettir la question à la compétence fédérale.

1. Employee Status Under Provincial Legislation

Because the order of the Board was made against the YMHA as employer, it is necessary to determine not only that the appellants were employees, but also that they were employed by the YMHA.

1. Le statut d'employé selon la législation provinciale

Parce que la Commission a rendu son ordonnance contre le YMHA à titre d'employeur, il faut déterminer non seulement si les appelants étaient des employés, mais encore s'ils étaient employés par le YMHA.

The relevant provincial legislation is as follows:

^c La législation provinciale applicable est la suivante:

The Payment of Wages Act

Loi sur le paiement des salaires

1. ...

(c) "employee" means a person engaged by another person to perform skilled or unskilled

1. ...

(c) «employé» Personne embauchée par une autre pour exécuter un travail ou fournir un service

manual, clerical, domestic, professional or technical work or services, but does not include an independent contractor or a person who is an employer as defined in clause (d);

(d) "employer" means a person, firm, corporation, principal, agent, manager, representative, contractor, or subcontractor, having control and direction of, or responsible directly or indirectly for the engagement or employment of, or payment of wages to, a person employed;

The Construction Industry Wages Act

2(1) ...

(c) "employee" includes a person who personally does labour notwithstanding that he, either alone or jointly with others, employs other persons;

(e) "employer" means a person who, either solely or jointly, is responsible directly or indirectly for the wages of an employee, and includes the agent, manager, and representative, of any such person;

The Board set the appropriate wage to be paid to the appellants according to the regulations passed pursuant to *The Construction Industry Wages Act*. By virtue of s. 14(4) of that Act, *The Payment of Wages Act* applied to the recovery of those wages.

a. "Person Engaged By Another Person"

The appellants argue that three elements support the finding that they were employed by the YMHA for the purposes of the provincial Acts. They cite the actual control and supervision by the YMHA of their work, as found by the Board. They also cite the terms of the Agreement between the YMHA and the Canada Employment and Immigration Commission ("CEIC"), and the wording of s. 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

The YMHA counters that no contract of employment ever existed between the appellants and the YMHA. They argue that without a contract of employment, no employer-employee relationship is possible. The respondent YMHA prefers to categorize the appellants as having an

manuel, de bureau, domestique, professionnel ou technique, spécialisé ou non. Est exclu l'entrepreneur indépendant ou la personne qui est un employeur au sens de la définition de ce terme.

d) «employeur» Personne, société, corporation, mandant, agent, gérant, représentant, entrepreneur ou sous-entrepreneur, qui a, directement ou indirectement, la charge ou la responsabilité de l'embauchage ou de l'emploi d'une personne ou du paiement de son salaire;

Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction

2(1) ...

c) «employé» Est assimilée à un employé la personne qui elle-même travaille, même si elle emploie, seule ou conjointement avec d'autres, d'autres personnes;

e) «employeur» Personne qui, seule ou conjointement, a directement ou indirectement la responsabilité du salaire d'un employé. Le terme s'entend également d'un agent, d'un gérant ou d'un représentant de cette personne;

C'est en vertu des règlements adoptés sous l'égide de la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction* que la Commission a fixé les salaires qui devaient être versés aux appelants. En vertu du par. 14(4) de cette loi, la *Loi sur le paiement des salaires* s'applique au recouvrement de ces salaires.

a. «Personne embauchée par une autre»

Les appelants soutiennent que trois éléments appuient la conclusion qu'ils ont été embauchés par le YMHA pour les fins des lois provinciales. Ils invoquent la surveillance et le contrôle réels de leur travail qu'exerçait le YMHA, tel que constaté par la Commission. Ils invoquent également les conditions de l'entente intervenue entre le YMHA et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada («CEIC») ainsi que le texte de l'art. 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

Le YMHA rétorque qu'il n'y a jamais eu de contrat de travail entre les appelants et le YMHA. Il soutient que sans un contrat de travail aucune relation employeur-employé n'est possible. L'intimé, le YMHA, préfère dire que les appelants ont conclu avec la CEIC une entente selon laquelle les

agreement with the CEIC that the workers would perform the services on the premises of the YMHA. The respondent further argues that the appellants were not paid "wages" within the meaning of the definitions of "employer" in either *The Construction Industry Wages Act* and *The Payment of Wages Act*.

It seems to me that these arguments essentially turn on the question of the characterization of the relationship between the appellants and the YMHA. *The Payment of Wages Act* defines an employee as one who is "engaged" by an employer. The respondent argues that "engagement" in this context requires a contract. They argue that in the present case, there was no contract between themselves and the appellants, and that their sole contract or "engagement" was with the CEIC.

The dictionary definition of "engage" is not particularly helpful in the present case. The *Oxford English Dictionary* (1969), vol. III, refers both to a contract, and, in the employment context, to hiring:

Engage . . .

4. To bind by a contract or formal promise.

5. . . . a. To hire, secure the services of (a servant, workman, agent, etc.).

The substitution of the word "hire" for "engage" does not answer the respondent's contention that they did not enter into any direct agreement with the appellants to perform the work, although "secure the services of" appears to give a somewhat broader scope to the definition. However, the position of the respondent would require a strict, literal approach to the meaning of the word "engage", and a narrow approach to the definition of a relationship of employment. In my view, the terms of the provincial legislation in the present case do not support such an interpretation. The definitions of "employer" and "employee" are broad and inclusive.

Even if one were to accept the respondent's argument that a contract is required to satisfy the definition of "employee" in *The Payment of Wages Act*, it cannot automatically be assumed that no such "contract" existed in the present case.

travailleurs fourniraient les services sur les lieux du YMHA. L'intimé soutient en outre que les appelants n'ont pas touché de «salaire» au sens de la définition du terme «employeur» contenue tant dans la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction* que dans la *Loi sur le paiement des salaires*.

Il me semble que ces arguments dépendent essentiellement de la qualification de la relation entre les appelants et le YMHA. La *Loi sur le paiement des salaires* définit l'employé comme une personne «embauchée» par un employeur. L'intimé fait valoir que l'«embauchage» dans ce contexte exige un contrat. Il plaide qu'en l'espèce il n'y avait pas de contrat entre lui et les appelants et que leur seul contrat ou «embauchage» était avec la CEIC.

La définition que donne le dictionnaire du mot «embaucher» n'est pas particulièrement utile en l'espèce. L'*Oxford English Dictionary* (1969), vol. III, parle à la fois de contrat et d'embauchage dans le contexte d'un emploi.

[TRADUCTION] **Engage** [embaucher] . . .

4. Lier par une promesse formelle ou par un contrat.

5. . . . a. Engager, retenir les services d'un (serviteur, travailleur, mandataire, etc.)

La substitution du mot «engager» au mot «embaucher» ne répond pas à l'argument de l'intimé selon lequel aucune entente directe n'est intervenue entre lui et les appelants en vue d'exécuter les travaux, quoique l'expression «retenir les services de» semble élargir quelque peu la portée de la définition. Cependant, la position de l'intimé exigerait une interprétation plus stricte et littérale du mot «embaucher» et une interprétation étroite de la définition de la relation employeur-employé. À mon sens, les termes de la législation provinciale en l'espèce n'appuient pas une telle interprétation. Les définitions des mots «employeur» et «employé» sont générales et globales.

Même si on accepte l'argument de l'intimé qu'un contrat est requis pour satisfaire à la définition du mot «employé» qui se trouve à la *Loi sur le paiement des salaires*, on ne peut pas automatiquement présumer qu'il n'y avait aucun «contrat» de cette nature en l'espèce.

Dean Innis Christie, in his work *Employment Law in Canada* (1980), draws the conclusion that a contract is required to create an employment relationship. However, he notes at p. 13 that:

Subject in certain cases to the requirements of the Statute of Frauds or similar provincial legislation contracts of employment need not be in writing and may be quite informal. Indeed the arrangement may be unspoken, arising from the acts of the parties. Its substance may be drawn from terms normally implied by the common law or imposed by statute, from general and particular customs and practices or from rules of the work-place which the employee knows about and which the employer has made reasonable attempts to bring to his attention. [Emphasis added.]

Thus, an inquiry into the existence of a "contract" between the parties need not necessarily be limited to a search for a written text.

The respondent contends that the existence of the Agreement entered into by the YMHA and the CEIC would indicate that there is no contract between the YMHA and the project workers. In my view, the existence of this Agreement, *per se*, does not remove the possibility of an employer-employee relationship arising between the parties. Because it is not an agreement between the YMHA and the appellants, it cannot alone be determinative of the existence of a relationship between those parties. However, it can help to establish that the funding arrangements entered into by the YMHA and the CEIC were not intended to disturb the relationship which would otherwise have existed between the appellants and the respondent.

The YMHA is designated as "employer" throughout the Agreement. While the Manitoba Court of Appeal was correct in pointing out that this could not be decisive of the question of the existence of an employer-employee relationship, it is still a relevant factor. In my view, the use of the term "employer" may be indicative that the CEIC had no intention to affect the relationship between the YMHA and the project workers.

Dans son ouvrage intitulé *Employment Law in Canada* (1980), le doyen Innis Christie conclut qu'un contrat est nécessaire à l'existence d'une relation employeur-employé. Il souligne toutefois, à la p. 13, que:

[TRADUCTION] Sous réserve des exigences du Statute of Frauds ou des lois provinciales analogues dans certains cas, les contrats de travail n'ont pas à être par écrit et peuvent d'ailleurs être conclus de façon tout à fait informelle. En effet, l'entente peut être tacite et découler des actes des parties. Son contenu peut ressortir des conditions qui sont généralement implicites en *common law* ou imposées par une loi écrite, des coutumes et des pratiques générales et particulières ou des règles du milieu de travail que l'employé connaît et que l'employeur a tenté de porter à son attention par des moyens raisonnables. [Je souligne.]

Ainsi, la détermination de l'existence d'un «contrat» entre les parties ne se limite pas nécessairement à la recherche d'un écrit.

L'intimé prétend que l'existence de l'entente conclue entre le YMHA et la CEIC indiquerait qu'il n'y a aucun contrat entre le YMHA et les travailleurs affectés au projet. À mon avis, l'existence de cette entente n'écarte pas en soi la possibilité qu'une relation employeur-employé existe entre les parties. Puisqu'il ne s'agit pas d'une entente conclue entre le YMHA et les appelants, elle ne peut à elle seule être déterminante quant à l'existence d'une relation entre ces parties. Il peut cependant permettre d'établir que les arrangements financiers conclus entre le YMHA et la CEIC n'avaient pas pour but de modifier la relation qui aurait existé par ailleurs entre les appelants et l'intimé.

Le YMHA est décrit comme l'«employeur» tout au long de l'entente. Bien que la Cour d'appel du Manitoba ait eu raison de souligner que cela ne pouvait être déterminant quant à l'existence d'une relation employeur-employé, il reste qu'il s'agit là d'un facteur pertinent. À mon avis, l'utilisation du mot «employeur» est de nature à indiquer que la CEIC n'avait pas l'intention de modifier la relation entre le YMHA et les travailleurs affectés au projet.

b. *Engagement of the Employees*

The definitions in *The Payment of Wages Act* refer to the "employer" as being responsible "directly or indirectly for the engagement or employment of" the employees. The Agreement does not directly address the question of the actual selection of project workers. Clause 12 of the Agreement provides that the facilities and services of the Canada Employment Centre must be used for enlisting project participants. Naturally, because of the nature of the funding arrangement, the employer would be limited to a pool of applicants who were, at the time, receiving unemployment insurance benefits.

While it seems clear that the pool of applicants available to the employer will be limited in these respects, there is nothing to indicate that the employer could not freely select workers from within that group. Thus, within certain parameters, the employer would retain the power of selection of the workers who will participate on the project. The Board found that:

The Board is satisfied that although a condition of the Canada Works Program Grant, was that the Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg Inc., employ persons deemed eligible under this program, the Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg, Inc., maintained control over hiring and termination, hours of work, duties to be performed, and supervision, of those so engaged. Accordingly, the Board is satisfied that the Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg, Inc., was the Employer of the affected Employees. [Emphasis added.]

Under *The Payment of Wages Act*, the employer can be responsible directly or indirectly for the engagement of employees. Thus even if the employees are selected "indirectly" through an agreement with the CEIC, there is still the exercise of a choice on the part of the employer to participate in the programme and to select from the pool of applicants presented by the CEIC.

c. *Payment of Wages*

The payment of wages features prominently in the definitions of "employer" contained in both *The Payment of Wages Act* and *The Construction*

b. *L'embauchage des employés*

Les définitions contenues dans la *Loi sur le paiement des salaires* désignent l'employeur comme étant responsable «directement ou indirectement [...] de l'embauchage ou de l'emploi» des employés. L'entente ne traite pas directement de la question du choix des travailleurs qui seront affectés au projet. La clause 12 de l'entente prévoit que les installations et les services du Centre d'emploi du Canada doivent servir au recrutement des participants au projet. Il va de soi qu'en raison de la nature des arrangements financiers le choix de l'employeur devait se limiter à une liste de candidats qui, à l'époque, touchaient des prestations d'assurance-chômage.

Bien qu'il semble clair que la liste de candidats dont disposerait l'employeur serait restreinte à ces égards, rien n'indique que l'employeur ne pourrait choisir librement des travailleurs parmi ce groupe. C'est donc à l'intérieur de certains paramètres que l'employeur a conservé son pouvoir de choisir les travailleurs qui participeraient au projet. La Commission a conclu:

[TRADUCTION] La Commission estime que même si une des conditions rattachées à la subvention du Programme Canada au travail était que le Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. embauche des personnes réputées admissibles à ce programme, le Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. exerçait le contrôle sur l'embauchage et la cessation d'emploi, de même que sur les heures de travail, les tâches à accomplir et la surveillance des personnes ainsi embauchées. La Commission est donc convaincue que le Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. était l'employeur des employés visés. [Je souligne.]

En vertu de la *Loi sur le paiement des salaires*, l'employeur peut être responsable directement ou indirectement de l'embauchage des employés. Donc, même si les employés sont choisis «indirectement» par le biais d'un accord avec la CEIC, l'employeur continue d'avoir le choix de participer au programme et de choisir des candidats à partir de la liste présentée par la CEIC.

c. *Le paiement des salaires*

Le paiement des salaires occupe une place importante dans les définitions du mot «employeur» qui figurent dans la *Loi sur le paie-*

Industry Wages Act. In fact, *The Construction Industry Wages Act* defines "employer" exclusively by reference to the sole or joint payment of wages.

The *Unemployment Insurance Act, 1971* deems the money received by the project participants not to be wages:

38. ...

(3) For the purposes of this Part, a week during which the claimant is employed on a job creation project and is paid benefit under subsection (2) shall be deemed to be a week of unemployment and for the purposes of this Part, Part IV, the *Income Tax Act* and the *Canada Pension Plan*, any benefit paid to a claimant under subsection (2) shall be deemed not to be remuneration from employment.

The respondent YMHA argues that this provision means that no wages were paid to the appellants, and that therefore no employer-employee relationship existed.

However, it should be noted that s. 38(3) deems the money received not to be wages for the purposes of that Part of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. Thus that provision must be construed to have a fairly limited effect. In addition, the "deeming" of the money received as not being wages is made only with respect to certain federal statutes. There is no attempt to affirmatively designate the money received as anything other than wages. Furthermore, there is no attempt to affect any legislation outside of federal legislative competence. In my view, s. 38(3) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* in no way affects the classification of the money received by the appellants for the purposes of any legislation not specifically referred to in that provision.

The appellants performed work on the premises of the YMHA. They received more money for the performance of that work than they would have received had they not participated in the job creation project. The appellants were not simply doing chores to pass the time while on unemployment. By working, they could increase their income

ment des salaires et la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction*. En fait, la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction* définit le mot «employeur» exclusivement comme
 a une personne qui, seule ou conjointement, paie les salaires.

Selon la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, les sommes touchées par les participants au projet
 b sont réputées ne pas constituer un salaire:

38. ...

(3) Aux fins de la présente Partie, toute semaine au cours de laquelle un prestataire occupe un poste dans un projet créateur d'emplois et reçoit des prestations en vertu du paragraphe (2), est considérée comme une
 c semaine de chômage et, aux fins de la présente Partie, de la Partie IV, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Régime de pensions du Canada* les prestations reçues par un prestataire ne sont pas considérées comme rémunération provenant d'un emploi.
 d

L'intimé, le YMHA, prétend que cette disposition signifie qu'aucun salaire n'a été versé aux appelants et qu'il n'y a donc jamais eu de relation
 e employeur-employé.

Il convient toutefois de souligner que, selon le par. 38(3), les sommes reçues sont réputées ne pas constituer un salaire aux fins de cette partie de la
 f *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Il faut donc interpréter cette disposition comme ayant un effet assez restreint. De plus, les sommes reçues sont réputées ne pas constituer un salaire uniquement en ce qui a trait à certaines lois fédérales. On ne
 g tente aucunement d'affirmer que les sommes reçues sont autre chose qu'un salaire. On ne tente pas non plus d'influer sur la législation qui ne relève pas de la compétence législative du fédéral. À mon avis, le par. 38(3), de la *Loi de 1971 sur*
 h *l'assurance-chômage* n'affecte aucunement la classification des sommes reçues par les appelants aux fins d'une loi non mentionnée expressément dans cette disposition.

Les appelants ont exécuté le travail sur les lieux du YMHA. Ils ont reçu, pour l'exécution de ce travail, des sommes supérieures à celles qu'ils auraient reçues s'ils n'avaient pas participé au
 i projet de création d'emplois. Les appelants n'effectuaient pas simplement des travaux de routine pour passer le temps pendant qu'ils touchaient des
 j

above and beyond the amounts to which they would be entitled under the *Unemployment Insurance Act, 1971*. In my view it is not necessary to decide whether the portion of the payment representing the unemployment insurance benefits constituted "wages". I do not see how the top-up paid directly by the YMHA to the appellants could constitute anything other than wages, in view of the definition of wages in the provincial Act which speaks of wages as meaning "any compensation". *The Construction Industry Wages Act* makes it clear that an employer can be someone who is only jointly and indirectly responsible for the wages of the employee.

d. *Control and Direction of the Employees*

The Payment of Wages Act also defines "employer" as someone who has "control and direction of" the employees. This element is clearly present on the facts of this case. The Agreement specifically provides that the project employer will retain full control over the employees:

3. The project and all persons employed thereon shall be at all times under the direct supervision, management and control of the EMPLOYER or of an agent of the EMPLOYER who has been approved by CANADA.

Furthermore, the Board made a finding of fact that the element of control was clearly present. As noted above, the Board found that the YMHA maintained control over "hours of work, duties to be performed, and supervision, of those so engaged." I am satisfied that this element of "control" is present in this case.

In my view, there can be no question that the appellants fall within the definitions of "employee" contained in the relevant provincial legislation, and that the YMHA was the "employer" under the same legislation. While it is not necessary to decide this point, it is my view that the appellants were so clearly the employees of the respondent that the same result would also be reached under the common law. The only remaining question is whether there is anything on the

prestations d'assurance-chômage. Leur travail leur permettait d'augmenter leur revenu au-delà des montants auxquels ils avaient droit en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. À mon avis, il n'est pas nécessaire de décider si la partie du paiement correspondant aux prestations d'assurance-chômage constituait un «salaire». Je ne vois pas comment le surplus que le YMHA a versé directement aux appelants pouvait constituer autre chose qu'un salaire, compte tenu du fait que la loi provinciale définit le mot «salaire» comme désignant les «rétributions». Selon la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction*, il est clair qu'un employeur peut être une personne qui n'est que conjointement et indirectement responsable du salaire d'un employé.

d. *La surveillance, la gestion et le contrôle des employés*

La *Loi sur le paiement des salaires* définit également l'employeur comme quelqu'un qui a la «charge» des employés. Cet élément est nettement présent dans les faits de l'espèce. L'entente prévoit expressément que l'employeur retient le plein contrôle sur les employés:

[TRADUCTION] 3. L'EMPLOYEUR, ou un représentant de l'EMPLOYEUR approuvé par le CANADA, est responsable en tout temps de la surveillance, de la gestion et du contrôle directs du projet et de tous les employés travaillant à ce projet.

De plus, la Commission a déterminé que, dans les faits, l'élément de contrôle était nettement présent. Comme je l'ai déjà noté, la Commission a conclu que le YMHA exerçait le contrôle sur [TRADUCTION] «les heures de travail, les tâches à accomplir et la surveillance des personnes ainsi embauchées». Je suis convaincue que cet élément de «contrôle» est présent en l'espèce.

À mon avis, il ne fait pas de doute que les appelants sont visés par les définitions du mot «employé» contenues dans la législation provinciale pertinente, et que le YMHA était l'«employeur» au sens de cette même législation. Même s'il n'est pas nécessaire de trancher ce point, j'estime qu'il est tellement clair que les appelants étaient les employés de l'intimé qu'on arriverait au même résultat en *common law*. Il ne reste qu'à déterminer s'il existe dans les faits de l'espèce un élément

present set of facts which would remove the matter from provincial jurisdiction.

2. Job Creation and the Federal Power

The respondent YMHA raises several arguments to the effect that the Manitoba wage legislation does not apply since the matter properly falls within the legislative authority of Parliament.

a. *Jurisdiction Over Unemployment Insurance*

The respondent argues that the job creation programme falls within the exclusive federal jurisdiction over unemployment insurance, as set out in s. 91(2A) of the *Constitution Act, 1867*.

This argument is premised upon the notion that s. 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* is the source of authority for the establishment of job creation schemes. In my view, this premise is not supported by the terms of the legislation.

It is clear from a reading of s. 38 that it neither establishes job creation programmes, nor contains the power to do so. Section 38 merely provides for approval of such programmes:

38. (1) For the purposes of this section, a job creation project means a project that is approved by the Commission for the purposes of this section under a program designed primarily to create employment and conducted by the Government of Canada pursuant to any Act of Parliament.

Section 38 addresses the limited issue of the continued application of various provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* during the course of the unemployed person's participation in a job creation programme. Section 38 does not establish, regulate or define such programmes. The provisions make no attempt to regulate the work to be performed, nor do they in any manner address the subject of labour standards or rates of remuneration. As such, the federal head of power regarding unemployment insurance cannot be said to be the source of the power to establish federal job creation programmes, nor can it be the source of constitutional authority to override provincial

qui a pour effet de soustraire l'affaire à la compétence provinciale.

2. La création d'emplois et la compétence fédérale

^a L'intimé, le YMHA, invoque plusieurs arguments portant que la législation manitobaine en matière de salaires ne s'applique pas puisque le litige relève véritablement du pouvoir législatif du Parlement.

^b a. *La compétence en matière d'assurance-chômage*

^c L'intimé soutient que le programme de création d'emplois relève de la compétence fédérale exclusive en matière d'assurance-chômage, conférée par le par. 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

^d Cet argument repose sur la prémisse que l'art. 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* est la disposition qui permet l'établissement de programmes de création d'emplois. À mon avis, les termes de la législation n'appuient pas cette prémisse.

^e Il ressort clairement de la lecture de l'art. 38 que cette disposition n'établit pas de programmes de création d'emplois non plus qu'elle contient le pouvoir de le faire. L'article 38 ne fait que prévoir l'approbation de tels programmes:

^f 38. (1) Aux fins du présent article, un projet créateur d'emplois désigne un projet approuvé par la Commission dans le cadre d'un programme destiné principalement à créer des emplois et mis en œuvre par le gouvernement du Canada en vertu d'une loi du Parlement.

^h L'article 38 prévoit seulement que diverses dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* continuent de s'appliquer lorsqu'une personne sans emploi participe à un programme de création d'emplois. L'article 38 ne crée pas, ne réglemente pas ou ne définit pas ces programmes. Ses dispositions ne tentent pas de réglementer le travail à accomplir pas plus qu'elles n'abordent d'aucune façon la question des normes de travail ou des taux de rémunération. On ne peut pas dire que, comme tel, le pouvoir fédéral en matière d'assurance-chômage soit la source du pouvoir d'établir des programmes fédéraux de création d'emplois, ni qu'il soit le fondement de l'autorité

competence in the area of wages and labour relations.

The federal financial assistance for job creation projects is authorized by annual appropriation acts voted by Parliament. Job creation programmes consist essentially of a federal agreement to fund projects which will employ persons currently unemployed. They consist of a provision of funds under a certain set of conditions which constitute an Agreement between Canada and the "employer". The programmes are approved under discretionary spending programmes, and not pursuant to the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

In my view, the power to establish a job creation scheme is derived from the federal spending power. The scope and extent of this power has been the subject of some speculation. Professor Peter Hogg describes the constitutional basis for this power in *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), at p. 124:

What is the constitutional basis for federal grants to the provinces, and for federal involvement in shared-cost programmes which are outside federal legislative competence? The only possible basis is the "spending power" of the federal Parliament, a power which is nowhere explicit in the Constitution Act, 1867, but which must be inferred from the powers to levy taxes (s. 91(3)), to legislate in relation to "public property" (s. 91(1A)), and to appropriate federal funds (s. 106). Plainly the Parliament must have the power to spend the money which its taxes yield, and to dispose of its own property. But of course the issue is whether this spending power authorizes payments for objects which are outside federal legislative competence.

There has been some debate over the extent to which the exercise of the federal spending power can justify federal incursions into what would otherwise be areas of provincial legislative jurisdiction. In *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2nd ed. 1981), at p. 45, Dr. G. V. La Forest, now a Justice of this Court, expressed the view that the federal spend-

constitutionnelle pour passer outre à la compétence des provinces en matière de salaires et de relations de travail.

Le financement des projets de création d'emplois par le fédéral est autorisé par des lois de crédits annuelles votées par le Parlement. Les programmes de création d'emplois consistent essentiellement en un accord en vertu duquel le fédéral accepte de financer des projets dans lesquels seront embauchées des personnes actuellement sans emploi. Ils consistent à attribuer des fonds sous réserve de certaines conditions qui constituent l'accord entre le Canada et l'«employeur». Ces programmes sont approuvés en vertu de programmes de dépenses discrétionnaires et non en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

À mon avis, le pouvoir d'établir un programme de création d'emplois découle du pouvoir de dépense du fédéral. La portée et l'étendue de ce pouvoir ont fait l'objet de spéculations. Le professeur Peter Hogg décrit le fondement constitutionnel de ce pouvoir dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada* (2^e éd. 1985), à la p. 124:

[TRADUCTION] Quel est le fondement constitutionnel des subventions fédérales aux provinces et de la participation du fédéral dans les programmes à frais partagés qui ne relèvent pas de la compétence législative fédérale? Le seul fondement possible est le «pouvoir de dépense» du Parlement fédéral, pouvoir qui n'est prévu expressément nulle part dans la Loi constitutionnelle de 1867 mais dont l'existence doit être déduite des pouvoirs de prélever des impôts (par. 91(3)), de légiférer en matière de «propriété publique» (par. 91(1A)) et d'affecter des fonds fédéraux (art. 106). Il est clair que le Parlement doit avoir le pouvoir de dépenser les sommes que rapporte ses impôts et d'aliéner ses propres biens. Mais la question est évidemment de savoir si ce pouvoir de dépenser permet que des paiements soient effectués pour des matières qui ne relèvent pas de la compétence législative du fédéral.

La question de savoir dans quelle mesure l'exercice du pouvoir de dépense du fédéral peut justifier celui-ci de s'immiscer dans ce qui constituerait autrement des domaines de compétence législative provinciale a fait l'objet de certains débats. Dans son ouvrage intitulé *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2^e éd. 1981), à la p. 45, M. G. V. La Forest, maintenant

ing power can be exercised so long as it is not in substance legislation on a provincial matter. Thus, the federal government could spend money to create jobs in the private sector, or in areas not directly under its competence. However, while Parliament may be free to offer grants subject to whatever restrictions it sees fit, the decision to make a grant of money in any particular area should not be construed as an intention to regulate all related aspects of that area. Thus, a decision to provide a job creation grant to an organization such as the YMHA should not be construed, without other evidence, as an intention to remove provincial labour law jurisdiction over the project.

On several occasions this Court has determined that the mere spending of federal money cannot bring a matter which is otherwise provincial into federal competence. The role of federal funding in determining questions of legislative competence has also been considered by this Court in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031. In that case, a company named Four B was incorporated pursuant to the laws of Ontario to carry on business as a shoe manufacturer on an Indian reserve. While the company was located on the reserve, it was privately owned and operated. The company received certain sums of money as federal grants advanced pursuant to programmes of the Department of Indian Affairs and Northern Development. The issue which arose in *Four B* was whether the provincial *Labour Relations Act* applied, and whether the Labour Board had jurisdiction to make the particular decisions under review.

Beetz J. for the majority of this Court indicated that the actual business carried out by Four B was clearly provincial. He wrote, at p. 1046:

juge de cette Cour, a estimé que le pouvoir de dépense du fédéral peut être exercé du moment que cela ne constitue pas essentiellement de la législation relative à un sujet de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral pourrait donc dépenser des sommes pour créer des emplois dans le secteur privé ou dans des domaines qui ne relèvent pas directement de sa compétence. Bien que le Parlement soit toutefois libre d'offrir des subventions sous réserve des restrictions qu'il juge appropriées, la décision d'accorder une subvention dans un domaine particulier ne doit pas être interprétée comme une intention de réglementer tous les aspects connexes de ce domaine. Par conséquent, il ne faudrait pas, en l'absence d'autres éléments de preuve, interpréter la décision d'accorder une subvention à un organisme comme le YMHA pour un projet créateur d'emplois comme une intention de soustraire le projet à la compétence provinciale en matière de droit du travail.

La Cour a décidé à maintes reprises que le seul fait de dépenser des fonds fédéraux ne peut faire relever de la compétence fédérale un sujet qui relève par ailleurs de la compétence provinciale. Notre Cour a également analysé le pouvoir de dépenser du fédéral dans la détermination de questions de compétence législative dans l'arrêt *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031. Dans cette affaire, une société appelée Four B, constituée sous le régime des lois de l'Ontario, exploitait une entreprise de fabrication de chaussures sur une réserve indienne. Pendant tout le temps où la société a été située dans la réserve, elle était la propriété de particuliers et exploitée privément. La société a reçu du fédéral des subventions versées conformément à des programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. La question en litige était de savoir si la *Labour Relations Act* s'appliquait et si la Commission des relations du travail avait compétence pour rendre les décisions sous étude.

S'exprimant au nom de la majorité de cette Cour, le juge Beetz a indiqué que l'entreprise effectivement exploitée par Four B relevait nettement de la compétence provinciale. Voici ce qu'il a écrit, à la p. 1046:

There is nothing about the business or operation of *Four B* which might allow it to be considered as a federal business: the sewing of uppers on sport shoes is an ordinary industrial activity which clearly comes under provincial legislative authority for the purposes of labour relations. Neither the ownership of the business by Indian shareholders, nor the employment by that business of a majority of Indian employees, nor the carrying on of that business on an Indian reserve under a federal permit, nor the federal loan and subsidies, taken separately or together, can have any effect on the operational nature of that business. By the traditional and functional test, therefore, *The Labour Relations Act* applies to the facts of this case, and the *Board* has jurisdiction.

Beetz J. tersely rejected the proposition that the federal subsidy given to *Four B* could bring the company within the jurisdiction of Parliament, at p. 1050:

I do not see much substance either in the argument the *Four B* was federally subsidized. The Government of Canada subsidizes a great many industries without Parliament thereby acquiring the power to regulate their labour relations.

Similarly, in the present case, I find it difficult to believe that simply by providing federal money to promote employment in a region or sector, the federal government can obtain jurisdiction over the workers employed by virtue of the grant. It is worth noting that the Attorney General of Canada, who intervened in this matter, did not support this position, and argued against federal competence in the matter:

It is submitted that s. 38 of the *Act* is legislation limited in scope to the scheme of unemployment insurance which the *Act* itself establishes. The system of payments and the statutory presumptions it creates as to the nature of those payments have nothing to do with the employment relationship which may arise where a claimant works on a job creation project. This relationship is something entirely separate from the unemployment insurance scheme. Parliament has not, under this legislation, purported to regulate conditions of employment.

In the present case, the federal spending at issue consisted of money received by the employees in the form of benefits. Other amounts were received

Rien dans l'affaire ou l'exploitation de *Four B* ne pourrait permettre de la considérer comme une affaire de compétence fédérale: la couture d'empignes sur des souliers de sport est une activité industrielle ordinaire qui relève nettement du pouvoir législatif provincial sur les relations de travail. Ni la propriété de l'entreprise par des actionnaires indiens, ni l'embauchage par cette entreprise d'une majorité d'employés indiens, ni l'exploitation de cette entreprise sur une réserve indienne en vertu d'un permis fédéral, ni le prêt et les subventions du fédéral, pris séparément ou ensemble, ne peuvent avoir d'effet sur la nature de l'exploitation de cette entreprise. Donc, compte tenu du critère fonctionnel et traditionnel, *The Labour Relations Act* s'applique aux faits de l'espèce et la *Commission* a compétence.

Le juge Beetz a rejeté laconiquement la proposition que la subvention fédérale accordée à *Four B* puisse faire en sorte que l'entreprise relève de la compétence du Parlement, à la p. 1050:

Je n'accorde pas non plus beaucoup de valeur à l'argument que *Four B* a reçu des subventions du fédéral. Le gouvernement du Canada subventionne de très nombreuses industries sans que le Parlement acquière par le fait même le pouvoir de régler leurs relations de travail.

De même, en l'espèce, il m'est difficile de croire qu'en accordant simplement des fonds fédéraux en vue de favoriser l'emploi dans une région ou un secteur donnés, le gouvernement fédéral puisse se donner une compétence sur les travailleurs embauchés grâce à cette subvention. Il convient de souligner que le procureur général du Canada, qui est intervenu dans la présente affaire, n'a pas défendu cette thèse et a présenté des arguments à l'encontre de la compétence fédérale en la matière:

[TRADUCTION] On prétend que l'art. 38 de la *Loi* a une portée limitée au régime d'assurance-chômage que la *Loi* établit elle-même. Le système de paiements et les présomptions que la *Loi* crée quant à la nature de ces paiements n'ont rien à voir avec la relation employeur-employé qui peut exister lorsqu'un prestataire travaille à un projet créateur d'emplois. Cette relation est tout à fait distincte du régime d'assurance-chômage. Le Parlement n'a pas voulu, en vertu de cette loi, régler les conditions de travail.

Le pouvoir de dépense du fédéral, dont il est question en l'espèce, consistait à verser aux employés des sommes sous forme de prestations.

by the YMHA from a variety of sources: provincial, municipal, federal and private. While the funds received from all sources made the renovation project possible, it cannot be said that any of this money "bought" jurisdiction over the project.

Regulation of the status of a worker engaged in a job creation project clearly has a double aspect. For the purpose of provincial legislation, a person can be employed while, from the federal perspective, that same person can be considered unemployed. Application of the provincial employment laws in question to the workers on the job creation project does not, in the words of Beetz J. in *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, at p. 762, "bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction".

b. *The Job Creation Programme as a Federal Undertaking*

The respondent YMHA also argues that the job creation programme itself is a federal undertaking.

Section 91(29) of the *Constitution Act, 1867* allows for federal jurisdiction with respect to:

91. ...

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

This express exception occurs in s. 92(10), which gives the provinces jurisdiction over local works and undertakings, with the exception of those enumerated in paragraphs 92(10)(a), (b), and (c):

92. ...

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:—

(a) Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the

Les autres sommes touchées par le YMHA provenaient de diverses sources: provinciale, municipale, fédérale et privée. Même si le projet de rénovation a pu être réalisé grâce à toutes ces sommes, on ne peut affirmer qu'une partie quelconque de celles-ci a permis «d'acquérir» la compétence sur le projet.

Il est évident que la réglementation du statut d'un travailleur embauché dans un projet créateur d'emploi revêt un double aspect. Aux fins de la loi provinciale, une personne peut être employée alors que du point de vue fédéral, elle peut être considérée sans emploi. L'application des lois provinciales en question en matière de travail aux travailleurs du projet créateur d'emplois n'a pas, pour reprendre l'expression du juge Beetz dans l'arrêt *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, à la p. 762, «pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale».

b. *Le programme de création d'emplois comme entreprise fédérale*

L'intimé, le YMHA, prétend également que le programme de création d'emplois constitue lui-même une entreprise fédérale.

Le paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral la compétence sur:

91. ...

29. les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

Cette exception expresse se trouve au par. 92(10) qui confère aux provinces la compétence sur les ouvrages et entreprises d'une nature locale, sous réserve des exceptions énumérées aux al. 92(10)a, b) et c):

92. ...

10. les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:

a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à

Provinces, or extending beyond the Limits of the Province;

(b) Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country;

(c) Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

The rule with respect to jurisdiction over labour relations in federal undertakings is made clear in *Bell Canada, supra*, at pp. 761-62, where Beetz J. for the unanimous Court stated that:

... Parliament is vested with exclusive legislative jurisdiction over labour relations and working conditions when that jurisdiction is an integral part of its primary and exclusive jurisdiction over another class of subjects, as is the case with labour relations and working conditions in the federal undertakings covered by ss. 91(29) and 92(10)*a., b. and c.* of the *Constitution Act, 1867*, that is undertakings such as Alltrans Express Ltd., Canadian National and Bell Canada.

However, I do not see how the job creation scheme in the present case can be categorized as a federal undertaking covered by ss. 91(29) or 92(10). Subsections 92(10)(a) and (b) deal with works or undertakings related to transportation or communication. Subsection 92(10)(c) requires that such works be declared, either before or after their execution, to be for the general advantage of Canada. Not only has this not been done in the present case, but the Attorney General of Canada has, in his intervention in this matter, clearly expressed the position that the federal government has no desire to assume competence over labour relations in the job creation programme at issue.

Conclusion

Although I find against the respondent YMHA in this matter, I cannot help but have sympathy for its position. The YMHA is a non-profit organization which no doubt makes a valuable contribution to the Winnipeg community. I note the observation of the Board that the rate of pay set for the appellants was established through consultation

d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

b) lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays britannique ou étranger;

c) les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces;

La règle en ce qui concerne la compétence sur les relations de travail dans les entreprises fédérales est formulée clairement dans l'arrêt *Bell Canada*, précité, aux pp. 761 et 762, où le juge Beetz affirme, au nom de la Cour à l'unanimité que:

... le Parlement est investi d'une compétence législative exclusive sur les relations de travail et les conditions de travail ou d'emploi lorsque cette compétence fait partie intégrante de sa compétence principale et exclusive sur une autre catégorie de sujets, comme c'est le cas pour les relations et conditions de travail des entreprises fédérales visées par les par. 91(29) et 92(10)*a., b. et c.* de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit des entreprises telles Alltrans Express Ltd., les Chemins de fer nationaux et Bell Canada.

Je ne puis cependant voir comment le programme de création d'emplois en l'espèce peut être qualifié d'entreprise fédérale visée par le par. 91(29) ou le par. 92(10). Les alinéas 92(10)*a* et *b*) portent sur des ouvrages ou entreprises liés au transport ou aux communications. L'alinéa 92(10)*c*) exige que ces ouvrages soient déclarés, avant ou après leur exécution, à l'avantage général du Canada. Non seulement cela n'a-t-il pas été fait en l'espèce, mais dans son intervention à ce sujet, le procureur général du Canada a clairement affirmé que le gouvernement fédéral n'avait pas l'intention d'assumer la compétence en matière de relations de travail relativement au programme de création d'emplois en question.

Conclusion

Bien que ma conclusion soit défavorable en l'espèce à l'intimé, le YMHA, je ne puis m'empêcher d'exprimer ma sympathie pour sa position. Le YMHA est un organisme à but non lucratif qui fournit indubitablement des services appréciables à la population de Winnipeg. Je souligne la remarque de la Commission selon laquelle le taux de

with the Employment and Immigration Project Officer assigned to this project:

... Employment and Immigration Canada should take note of the fact that the initial rate paid by the Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg, Inc., for this classification had been established, and authorized by the Project Officer assigned to the Project.

It is unfortunate indeed that an organization like the YMHA should be called to bear the burden of this costly error. I nonetheless cannot escape the conclusion that the appellants are employees within the meaning of the relevant provincial legislation, and that such legislation applies to workers in the job creation scheme at issue. As a result, the appellants are entitled to the difference between the amount they received for the work performed and the amount to which they were entitled under *The Construction Industry Wages Act*. The Board, which had jurisdiction to decide the matter, set this sum at \$13,025.13.

Accordingly, I would allow the appeal and restore the decision of the Board, with costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellants: John P. Guy, Winnipeg.

Solicitors for the respondent YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.: Buchwald Asper Henteleff, Winnipeg.

Solicitor for the respondent the Manitoba Labour Board: Gordon Pilkey, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: James M. Mabbutt, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: Gabriel Bourgeois, Fredericton.

rémunération des appelants a été fixé après consultation de l'agent d'Emploi et Immigration responsable de ce projet:

[TRADUCTION] ... Emploi et Immigration Canada devrait prendre note du fait que le taux initial versé par le Y.M.H.A. Jewish Community Centre of Winnipeg, Inc. pour cette classification a été fixé et autorisé par l'agent responsable du projet.

Il est en effet malheureux qu'un organisme comme le YMHA doive assumer le fardeau de cette erreur coûteuse. Néanmoins, je dois conclure que les appelants sont des employés au sens de la législation provinciale applicable et que cette législation s'applique aux travailleurs visés par le programme de création d'emplois en question. Par conséquent, les appelants ont droit à la différence entre la somme perçue pour le travail accompli et la somme à laquelle ils ont droit en vertu de la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction*. La Commission, qui avait compétence pour statuer sur l'affaire, a fixé ce montant à 13 025,13 \$.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la décision de la Commission, avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur des appelants: John P. Guy, Winnipeg.

Procureurs de l'intimé le YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc.: Buchwald Asper Henteleff, Winnipeg.

Procureur de l'intimée la Commission du travail du Manitoba: Gordon Pilkey, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: James M. Mabbutt, Ottawa.

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