

Alex Tomko *Appellant*;

and

**Labour Relations Board (Nova Scotia);
Canatom Mon-Max; Labourers' International
Union of North America, Local 1115; and the
Attorney General of Nova Scotia**
Respondents;

and

Alex Tomko *Appellant*;

and

**John F. MacDonald, Donald C. MacNeil and
The Attorney General of Nova Scotia**
Respondents;

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General of Ontario, The Attorney
General of Quebec, The Attorney General of
British Columbia, The Attorney General of
Alberta and The Attorney General of
Saskatchewan** (*Intervenors*)

1975: October 9, 10; 1975: December 19.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie,
Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF NOVA
SCOTIA, APPEAL DIVISION

Constitutional law—Distribution of powers—Validity of provincial legislation empowering provincial labour relations board to issue 'cease and desist' orders—Distinction between 'cease and desist' order and injunction—British North America Act, 1867, s. 96—Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, s. 49.

Administrative law—Labour relations board—Validity and regularity of interim order—'Cease and desist' order—Administrative character of such order—British North America Act, 1867, s. 96—Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, s. 49.

Respondent employer lodged a complaint with the Labour Relations Board and requested a cease and desist order. It named as respondents the union with which it had a collective agreement, the union's business agent Tomko and employees who were union members

Alex Tomko *Appellant*;

et

**Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse);
Canatom Mon-Max; Labourers' International
Union of North America, Local 1115; et le
procureur général de la Nouvelle-Écosse**
Intimés;

et

Alex Tomko *Appellant*;

et

**John F. MacDonald, Donald C. MacNeil et
le procureur général de la Nouvelle-Écosse**
Intimés;

et

**Le procureur général du Canada, le procureur
général de l'Ontario, le procureur général du
Québec, le procureur général de la
Colombie-Britannique, le procureur général
de l'Alberta et le procureur général de la
Saskatchewan** (*Intervenants*)

1975: les 9 et 10 octobre; 1975: le 19 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,
Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et
de Grandpré.

EN APPEL DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR
SUPRÊME DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Droit constitutionnel—Répartition des tâches—Validité d'une loi provinciale qui autorise la Commission des relations de travail de la province à décerner des ordres de ne pas faire—Distinction entre un ordre de ne pas faire et une injonction—Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 96—Trade Union Act, 1972 (N.-É.), c. 19, art. 49.

Droit administratif—Commission des relations de travail—Validité et régularité d'un ordre provisoire—Ordre de ne pas faire—Caractère administratif d'un tel ordre—Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 96—Trade Union Act, 1972 (N.-É.), c. 19, art. 49.

L'employeur intimé a logé une plainte à la Commission des relations de travail et a demandé la délivrance d'un ordre de ne pas faire. Y figurait, à titre d'intimés, le syndicat avec lequel l'employeur avait conclu une convention collective, Tomko, l'agent d'affaires du syn-

and taking part in an allegedly illegal work stoppage. The chief executive officer of the Board received the complaint and in informing the members of the Construction Industry Panel by telephone said that he would report back further after making an investigation. He contacted the manager of the project where the strike was and then telephoned Tomko to inform him of the complaint though without reading the whole document to him. Thereafter he talked with two other union officials and then without further communication with Tomko contacted the chairman of the Board and similarly the two other persons who with the chairman acted as members of the Construction Industry Panel and reported orally on his inquiries. The Panel that same day issued an interim cease and desist order of which the parties were informed by telephone. A copy of the complaint and of the interim order were mailed to Tomko. Three days later Tomko was served with a summons charging him with a failure to comply with the interim order. Tomko brought *certiorari* proceedings to have the order quashed and also sought prohibition against a magistrate to enjoin him from hearing the charge of failure to obey the interim order. Both proceedings were reserved for consideration by the Appeal Division which in a unanimous judgment dismissed both applications. Two questions were raised on subsequent appeal, a constitutional one relating to s. 96 of the *B.N.A. Act* in its bearing on the *Trade Union Act*, 1972 (N.S.), c. 19, particularly s. 49, and an administrative one concerning the validity and regularity of the interim order.

Held (de Grandpré J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Beetz JJ.: The contention was made by the appellant and by the Attorney General of Canada that the power to issue cease and desist orders and allied mandatory orders is equivalent to a power to grant an injunction which has been traditionally a power of a Superior Court. However, the Board, or Panel, does not approach the issue of a cease and desist order in the same way as a Court approaches the issue of an injunction. The Board, or Panel, makes its own investigations of the issues raised by a complaint and decides on its own findings whether an interim order should issue.

The character of the Board is that of a non-legal but specialized agency having a limited discretionary power

dicat, et les employés membres du syndicat qui participaient à un arrêt de travail prétendument illégal. Le premier fonctionnaire de la Commission a reçu la plainte et il en a informé par téléphone les membres du Comité de l'industrie de la construction, ajoutant qu'il communiquerait à nouveau avec eux après avoir faite enquête. Il a joint le directeur du chantier où la grève était en cours et il a ensuite téléphoné à Tomko pour l'informer de la plainte, mais apparemment sans lui en lire tout le texte. Il a ensuite parlé de la grève à deux autres dirigeants du syndicat et, sans communiquer à nouveau avec Tomko, il est entré en contact avec le président de la Commission et avec deux autres personnes qui, avec le président, agissaient à titre de membres du Comité de l'industrie de la construction, et leur a fait part oralement du résultat de son enquête. Le même jour, le Comité a délivré un ordre provisoire de ne pas faire dont les parties ont été informées par télégramme. Une copie de la plainte et de l'ordre provisoire a été envoyée à Tomko par courrier. Trois jours plus tard, on a signifié à Tomko une sommation où on l'accusait de ne pas s'être conformé à l'ordre provisoire. Tomko a institué des procédures de *certiorari* pour faire infirmer l'ordre et il a en outre demandé un bref de prohibition contre un magistrat pour l'empêcher d'instruire l'accusation de désobéissance à l'ordre provisoire. Ces deux procédures ont été prises en délibéré et déferées à la Division d'appel qui, dans un jugement unanime, les a rejetées. Le pourvoi soulève deux questions, l'une de droit constitutionnel visant l'art. 96 de l'*Acte de l'A.N.B.*, dans son application au *Trade Union Act*, 1972 (N.-É.), c. 19, notamment à l'art. 49, et l'autre de droit administratif portant sur la validité et la régularité de l'ordre provisoire.

Arrêt (le juge de Grandpré étant dissident): Le pourvoi doit être rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Beetz: L'appelant et le procureur général du Canada soutiennent que le pouvoir de décerner des ordres de ne pas faire et des ordres impératifs équivaut au pouvoir d'accorder une injonction, ce qui a traditionnellement été un pouvoir de la Cour supérieure. Cependant, la Commission (ou le Comité) n'aborde pas la délivrance d'un ordre de ne pas faire de la même façon qu'une cour de justice examine une demande d'injonction. La Commission (ou le Comité) fait sa propre enquête sur les questions soulevées par une plainte et décide, à partir de ses propres constatations, s'il y a lieu de décerner un ordre provisoire.

La Commission est un organisme non judiciaire mais spécialisé et a le pouvoir, limité et discrétionnaire, d'ac-

to apply remedies to support the precepts of the legislation. The added power thought necessary to enable such an administrative agency to deal with illegal strikes or lockouts (*viz.* the authority to induce or compel a settlement on the cease and desist order) and given to the Board by s. 49 of the *Trade Union Act* does not offend s. 96 of the *B.N.A. Act*.

The emergency nature of the s. 49 proceeding is clear. Section 49(2) permits the Board or Panel to issue an interim order if satisfied after investigation of a complaint that s. 48 has not been complied with "notwithstanding any provision of this Act." An administrative agency which has not been clearly charged to conduct an investigation itself can do so through its officers especially in the exercise of an emergency authority to make an interim order. As s. 49(2) empowers the Board (or Panel) to direct an interim order to "any person" and against "any activity or action", the terms of the order did not require to be limited to the exact requests for relief sought in the complaint.

Per de Grandpré J. dissenting: The power vested in the Board under s. 49 to issue an order to cease and desist is in substance a power to issue an injunction; such a power, by its nature, is vested in the Superior Courts in s. 96 of the *B.N.A. Act* and may not be conferred on a body the members of which are not appointed in the manner provided in that section, even though the particular type of injunction, in this case an injunction in labour law, was unknown in 1867. The similarity between the order in question and an injunction is apparent from the very words used by the Board and by s. 49(8) of the *Trade Union Act*. The Board is not a s. 96 Court as such but s. 49 gave it a function to perform which, by its nature, belongs to the courts described in s. 96. The function is not incidental to the administrative function of the Board, since the Board operated until 1968 without it and since the ordinary courts retain a parallel jurisdiction.

[*Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *Tremblay v. La Commission des Relations de Travail du Québec*, [1967] S.C.R. 697 followed; *Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535; *A.G. (Ont.) and Display Services Co. Ltd. v. Victoria Medical Building*, [1960] S.C.R. 32; *Brooks v. Pavlick*, [1964] S.C.R. 108; *International Brotherhood of Electrical Workers v. Winnipeg Builders Exchange*, [1967] S.C.R. 628; *Re Polymer Corp.* (1961), 26

corder les redressements nécessaires pour faire respecter les principes de la législation. Le pouvoir additionnel jugé nécessaire pour permettre à un organisme administratif de faire cesser les grèves et lock-out illégaux (à savoir le pouvoir de provoquer ou forcer un règlement du litige par un ordre provisoire de ne pas faire) conféré à la Commission par l'art. 49 du *Trade Union Act* n'est pas incompatible avec l'art. 96 de l'*Acte de l'A.N.B.*

Le caractère d'urgence de la procédure prévue à l'art. 49 est évident. En vertu du par. 49(2), «nonobstant toute disposition contraire de la présente Loi», la Commission (ou le Comité) peut délivrer un ordre provisoire si elle est convaincue, après avoir fait enquête sur la plainte, que l'art. 48 n'a pas été respecté. Un organisme administratif qui n'est pas clairement chargé de mener une enquête lui-même peut le faire par l'entremise de ses fonctionnaires, surtout dans l'exercice d'un pouvoir d'urgence, celui de décerner un ordre provisoire. Puisque le par. 49(2) habilite la Commission (ou le Comité) à viser dans l'ordre provisoire «toute personne» et «toute activité ou action», les termes de l'ordre ne devaient pas nécessairement se limiter strictement aux redressements précisés dans la plainte.

Le juge de Grandpré dissident: Le pouvoir accordé à la Commission aux termes de l'art. 49 de délivrer un ordre de ne pas faire est en substance un pouvoir de délivrer une injonction; un tel pouvoir, de sa nature, appartient aux tribunaux supérieurs de l'art. 96 et ne peut être confié à un organisme dont les membres ne sont pas nommés de la façon y prévue, même si le type particulier d'injonction, en l'espèce une injonction en matière de droit du travail, était inconnu en 1867. La similitude de nature entre l'ordre en question et l'injonction ressort des termes employés par la Commission et du par. 49(8) du *Trade Union Act*. La Commission n'est pas un tribunal en vertu de l'art. 96, mais l'art. 49 lui confère un pouvoir qui, de par sa nature, appartient aux tribunaux décrits à l'art. 96. Ce pouvoir n'est pas accessoire à la fonction administrative confiée à la Commission, celle-ci ayant fonctionné jusqu'en 1968 sans ce pouvoir et les tribunaux ordinaires ayant encore une juridiction parallèle.

[Arrêts suivis: *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *Tremblay c. La Commission des Relations de Travail du Québec*, [1967] R.C.S. 697; arrêts mentionnés: *Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535; *P.G. (Ont.) et Display Services Co. Ltd. c. Victoria Medical Building*, [1960] R.C.S. 32; *Brooks c. Pavlick*, [1964] R.C.S. 108; *International Brotherhood of Electrical Workers c. Winnipeg Builders Exchange*, [1967] R.C.S. 628; *Re*

D.L.R. (2d) 609, aff'd. (1961), 28 D.L.R. (2d) 81, aff'd. [1962] S.C.R. 338 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Nova Scotia, Appeal Division¹, in the matter of applications for orders of the nature of *certiorari* and prohibition reserved for the consideration of the Appeal Division pursuant to s. 30(3) of the *Judicature Act*, 1972 (N.S.), c. 2 by Cowan C.J.T.D. Appeal dismissed, de Grandpré J. dissenting.

Sydney L. Robins, Q.C., Raymond Koskie, and Joel Pink, for the appellant.

Kenneth A. MacInnis, Graham Stewart, and Mary Clancy, for the respondents, Labour Relations Board (N.S.), the Attorney General of Nova Scotia, John F. MacDonald and Donald C. MacNeil.

Merlin Nunn, Q.C., and Gregory North, for the respondent, Canatom Mon-Max.

T. B. Smith, Q.C., for the Attorney General of Canada.

D. W. Mundell, Q.C., and Lorraine E. Weinrib, for the Attorney General of Ontario.

Ross Goodwin, for the Attorney General of Quebec.

D. H. Vickers, and N. J. Prelypchan, for the Attorney General of British Columbia.

Darryl G. Bogdasavich, for the Attorney General of Saskatchewan.

William Henkel, Q.C., for the Attorney General of Alberta.

The judgment of Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Beetz JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal raises two questions, one of constitutional law and one of administrative law. The constitutional question relates to s. 96 of the *British North America Act* in its bearing on certain provisions of the *Trade*

Polymer Corp. (1961), 26 D.L.R. (2d) 609, confirmé par (1961), 28 D.L.R. (2d) 81, confirmé par [1962] R.C.S. 338.]

POURVOI interjeté de l'arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse¹, concernant des demandes de brefs de *certiorari* et de prohibition, prises en délibéré et déferées à la Division d'appel en conformité du par. 30(3) du *Judicature Act*, 1972 (N.-É.), c. 2, par le juge en chef de la Division de première instance, le juge Cowan. Pourvoi rejeté, le juge de Grandpré étant dissident.

Sydney L. Robins, c.r., Raymond Koskie, et Joel Pink, pour l'appelant.

Kenneth A. MacInnis, Graham Stewart, et Mary Clancy, pour les intimés, Labour Relations Board (N.-É.), le procureur général de la Nouvelle-Écosse, John F. MacDonald et Donald C. MacNeil.

Merlin Nunn, c.r., et Gregory North, pour l'intimé, Canatom Mon-Max.

T. B. Smith, c.r., pour le procureur général du Canada.

D. W. Mundell, c.r., et Lorraine E. Weinrib, pour le procureur général de l'Ontario.

Ross Goodwin, pour le procureur général du Québec.

D. H. Vickers, et N. J. Prelypchan, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

Darryl G. Bogdasavich, pour le procureur général de la Saskatchewan.

William Henkel, c.r., pour le procureur général de l'Alberta.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Beetz a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le présent pourvoi soulève deux questions, une de droit constitutionnel, l'autre de droit administratif. La question constitutionnelle vise l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, dans son application à certaines

¹ (1974), 9 N.S.R. (2d) 277.

¹ (1974), 9 N.S.R. (2d) 277.

Union Act, 1972 (N.S.), c. 19 and especially s. 49, which authorizes the Nova Scotia Labour Relations Board, and the division thereof called the Construction Industry Panel, to issue cease and desist orders and also orders of an affirmative nature in respect of a lockout or strike prohibited by the Act, or in respect of a jurisdictional dispute over the assignment of work. The administrative law question concerns the validity and regularity, under the Act and the regulations thereunder, of an interim order made under s. 49 by the Construction Industry Panel, an order directed to the appellant Tomko, to a union of which he was the business agent, and to employees members of the union who were engaged in an unlawful strike. Neither the union nor the aforesaid employees are parties to this appeal.

The *Trade Union Act*, which is at the base of the two questions of law in this case and of the issues to which those questions give rise, is of a character common to labour relations legislation in Canada. It was first enacted in 1947 and was refined in 1964 and 1968, and again in 1972, to be better able to deal with the complexities of labour relations resulting from the increasing sophistication of unions and employers in that field. Briefly, the Act establishes a procedure for certification of trade unions, and provides for the negotiation of collective agreements and for the conciliation of negotiation differences, and for the arbitration of disputes arising under concluded collective agreements. The freedom of employees to engage in collective bargaining through unions of their own choosing and the integrity of the collective bargaining process are protected by the prohibition of specified unfair labour practices and by the prohibition of strikes and lockouts pending certification and the conclusion of prescribed conciliation procedures and by the prior requirement of a favourable strike vote. In addition, strikes and lockouts are prohibited during the currency of a collective agreement.

Administration of the Act is confided largely to a bipartite Labour Relations Board with an

dispositions du *Trade Union Act*, 1972 (N.-É.), c. 19, notamment à l'art. 49 qui autorise la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Écosse (Labour Relations Board) ainsi qu'une division appelée Comité de l'industrie de la construction (Construction Industry Panel), à décerner des ordres de faire et des ordres de ne pas faire relativement à un lock-out ou à une grève interdits par la Loi ou relativement à un conflit de juridiction sur la répartition des tâches. La question de droit administratif porte sur la validité et la régularité, en vertu de la Loi et du règlement établi sous son régime, d'un ordre provisoire décerné en vertu de l'art. 49 par le Comité de l'industrie de la construction et adressé à l'appelant Tomko, à un syndicat dont il était l'agent d'affaires et aux employés membres du syndicat qui participaient à une grève illégale. Ni le syndicat ni les employés susdits ne sont parties au présent pourvoi.

Le *Trade Union Act*, qui est à la base des deux questions de droit soulevées en l'espèce, est typique des lois régissant les relations de travail au Canada. Promulgué en 1947, il a été modifié en 1964 et en 1968, puis encore en 1972, en vue de mieux faire face à la complexité des relations de travail résultant de la sophistication croissante des syndicats et des employeurs dans ce domaine. Résumée en quelques mots, cette Loi établit une procédure d'accréditation des syndicats et prévoit la négociation de conventions collectives ainsi que la conciliation des différends qui surviennent pendant la négociation, de même que l'arbitrage des griefs qui surviennent pendant la durée des conventions collectives. La liberté des employés de négocier collectivement par l'intermédiaire de syndicats qu'ils ont eux-mêmes choisis et l'intégrité du processus de la négociation collective sont protégés par l'interdiction de certaines pratiques déloyales et par l'interdiction de la grève et du lock-out en attendant l'accréditation et la conclusion des procédures de conciliation prescrites, ainsi que par l'exigence préalable d'un vote en faveur de la grève. En outre, les grèves et les lock-out sont interdits pendant la durée de la convention collective.

L'administration de la Loi est confiée pour une grande part à une Commission des relations de

independent Chairman, all members serving on a part time rather than on a full time basis. Since 1964 the Board has been invested with power to give remedial relief against unfair labour practices, as by ordering reinstatement of employees unfairly dismissed in violation of the Act and by ordering the employer to compensate them for loss of remuneration. Similarly, the Board may order reinstatement or admission of an employee as a union member and compensation for monetary loss suffered by reason of unlawful union disciplinary action. In 1968, the Legislature invested the Board with cease and desist powers in respect of illegal work stoppages, whether lockouts or strikes, and set up a speedy procedure for certification of unions in the construction industry. Additional attention was paid to the construction industry in the 1972 revision of the Act by the establishment of a Construction Industry Panel of the Board and by providing for the accreditation of employer organizations in that industry. Arbitration procedures therein were strengthened and the Board's enforcement authority was given greater force in respect of unfair practices and of cease and desist orders in respect of unlawful work stoppages.

Sections 48 and 49 of the present Act are the provisions immediately germane to the determination of the constitutional question. That question, in respect of which there was an intervention by the Attorney General of Canada in support of the appellant and interventions by the Attorneys General of Ontario, Quebec, British Columbia, Saskatchewan and Alberta in support of the respondents (among whom was the Attorney General of Nova Scotia) was formulated as follows:

Whether Section 49 of the Trade Union Act of Nova Scotia is *ultra vires* of the Legislature of Nova Scotia because it purports to confer on the Construction Industry Panel of the Labour Relations Board (Nova Scotia) judicial powers and functions which under Section 96 of the British North America Act can only be exercised by and conferred upon a Court whose members are appointed by the Governor General in Council.

travail bipartite dont le président est indépendant et dont tous les membres occupent leurs fonctions à temps partiel. Depuis 1964, la Commission a le pouvoir d'accorder un redressement contre les pratiques déloyales, en ordonnant par exemple la réintégration d'employés congédiés à l'encontre des dispositions de la Loi et en ordonnant à l'employeur d'indemniser ces employés de la perte de leur rémunération. Réciproquement, la Commission peut ordonner la réintégration ou l'admission d'un employé dans le syndicat et l'indemnisation des pertes pécuniaires subies en raison d'une mesure disciplinaire illégale de la part du syndicat. En 1968, la législature a investi la Commission du pouvoir de décerner un ordre de ne pas faire dans le cas d'un arrêt de travail illégal, qu'il s'agisse d'un lock-out ou d'une grève, et a prévu une procédure expéditive pour l'accréditation des syndicats dans l'industrie de la construction. Le législateur s'est encore intéressé à l'industrie de la construction dans la révision qu'il a faite de la Loi en 1972 en établissant un Comité de l'industrie de la construction, dont il a fait une division de la Commission, et en prévoyant l'accréditation d'associations d'employeurs dans cette industrie. Les procédures d'arbitrage prévues dans la Loi ont été renforcées et les pouvoirs coercitifs de la Commission ont été accrus en matière de pratiques déloyales et d'ordres de ne pas faire dans le cas d'arrêts de travail illégaux.

Les deux dispositions de la Loi pertinentes à la question constitutionnelle sont les art. 48 et 49. Sur cette question, le procureur général du Canada est intervenu à l'appui de l'appelant et les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta, à l'appui des intimés (au nombre desquels figure le procureur général de la Nouvelle-Écosse). La question a été formulée de la façon suivante:

L'art. 49 du *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse est-il *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse au motif qu'il prétend conférer au Comité de l'industrie de la construction, qui est une division de la Commission des relations de travail, des pouvoirs et des fonctions judiciaires qui, en vertu de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ne peuvent être conférés qu'à une cour dont les membres sont nommés par le gouverneur en conseil.

In addition to ss. 48 and 49 of the Act, reference may be made, to assess the constitutional question in fuller perspective, to ss. 81 and 82. These provisions in their relevant terms read as follows:

48. (1) In this Section, Section 49 and Section 50,

(a) "person" includes a trade union, council of trade unions, employee, employer, employers' organization and any agent, attorney or counsel of a person, trade union, council of trade unions, employee, employer or employers' organization;

(b) "work stoppage" means any discontinuance or cessation of all or any part of the normal work or activity carried on by an employer and employees on whose behalf a trade union is certified as bargaining agent caused by

(i) a lockout or strike prohibited by this Act; or

(ii) a jurisdictional dispute.

(2) No person shall cause, authorize, participate in or commit a work stoppage.

49. (1) Any person who claims to be involved in or affected by acts contrary to Section 48 may make a complaint to the Board identifying the complainant and the circumstances and nature of the work stoppage.

(2) If the Board is satisfied after investigation of the complaint that Section 48 has not been complied with, the Board, notwithstanding any provision of this Act, may issue an interim order requiring any person named in the order to forthwith cease and desist any activity or action or to perform any act or commence any activity or action stated in the interim order.

(3) Where there has been a complaint under subsection (1) the Board may, before or after the making of an interim order under subsection (2), authorize an officer of the Department of Labour or a person designated by the Minister, to inquire into the acts complained of, to endeavor to effect a settlement and to make a report to the Board.

(4) If the officer of the Department of Labour or a person designated by the Minister is unable to effect a settlement or if the complainant or a person named in an interim order so requests in writing, the Board shall conduct a hearing for the purpose of considering evidence and representations together with the report made

Pour étudier la question constitutionnelle dans une perspective plus large, je citerai, en outre des art. 48 et 49, les art. 81 et 82 de la Loi. Les dispositions pertinentes en sont rédigées de la façon suivante:

[TRANSLATION] 48. (1) Dans le présent article, l'article 49 et l'article 50,

a) «personne» comprend un syndicat, un conseil de syndicats, un employé, un employeur, une association d'employeurs et tout agent, avocat ou procureur d'une personne, d'un syndicat, d'un conseil de syndicats, d'un employé, d'un employeur ou d'une association d'employeurs;

b) «arrêt de travail» désigne une interruption ou cessation entière ou partielle de l'activité ou du travail normal d'un employeur et d'employés pour lesquels un syndicat est accrédité comme agent négociateur, causée par

(i) un lock-out ou une grève interdits par la présente loi; ou par

(ii) un conflit de juridiction.

(2) Aucune personne ne doit causer un arrêt de travail, l'autoriser, y participer ou s'y livrer.

49. (1) Une personne qui prétend être atteinte ou visée par des actes qui contreviennent à l'art. 48 peut présenter à la Commission une plainte identifiant le plaignant et précisant les circonstances et la nature de l'arrêt de travail.

(2) Si, après avoir fait enquête sur la plainte, la Commission est convaincue qu'on a contrevenu à l'art. 48, elle peut, nonobstant toute disposition contraire de la présente Loi, décerner un ordre provisoire obligeant toute personne nommée à cesser immédiatement toute activité ou action ou à accomplir toute action ou à commencer toute activité ou action qui y est précisée.

(3) Lorsqu'une plainte a été présentée en vertu du par. (1), la Commission peut, avant de décerner un ordre provisoire en vertu du par. (2) ou après l'avoir décerné, autoriser un fonctionnaire du ministère du Travail ou une personne désignée par le Ministre à faire enquête sur les actes visés par la plainte, à chercher à provoquer une entente et à faire rapport à la Commission.

(4) Si le fonctionnaire du ministère du Travail ou la personne désignée par le Ministre est incapable de provoquer une entente ou si le plaignant ou une personne nommée dans un ordre provisoire en fait la demande par écrit, la Commission doit tenir une audience aux fins d'examiner la preuve et les arguments présentés ainsi

in accordance with subsection (3) and shall arrive at a decision with respect to the complaint.

(5) The decision shall be in the form of and issued as an order of the Board and may

- (a) require any person to forthwith cease and desist any activity or action or to perform any act or commence any activity or action;
- (b) confirm, vary or rescind an interim order.

(8) An interim order in accordance with subsection (3) or decision of the Board in accordance with subsection (5) shall have the force and effect of law and shall be binding upon and govern the persons involved in or affected by acts contrary to Section 48 and shall bind and govern any person named in the interim order or decision.

(11) An interim order in accordance with subsection (3) is deemed to be in force until a decision in accordance with subsection (5) is made or the Board makes an order rescinding or varying the interim order and a decision in accordance with subsection (5) is deemed to be in force unless the Board makes a further order rescinding or varying the decision.

81.

(3) Every trade union that declares or authorizes a strike contrary to this Act is liable upon summary conviction to a penalty not exceeding three hundred dollars for each day that the strike exists.

(4) Every officer or representative of a trade union who declares or authorizes a strike contrary to this Act is liable upon summary conviction to a penalty not exceeding two hundred dollars for each day that the strike exists.

82. (1) Every person who, knowing that he is required to perform any act or to cease or desist from any act by virtue of an interim order or decision of the Board made pursuant to Section 49 of this Act,

- (a) fails to perform any act required by the interim order or decision; or
- (b) fails to cease or desist from any act required by the interim order or decision,

is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a penalty not exceeding one thousand dollars, in the case of an individual, or ten thousand dollars in any other case.

que le rapport fait conformément au par. (3) et rendre une décision sur la plainte.

(5) La décision doit être en la forme d'un ordre décerné par la Commission et peut

- a) obliger toute personne à cesser immédiatement une activité ou une action ou à accomplir un acte ou à commencer une activité ou une action;
- b) confirmer, modifier ou rescinder un ordre provisoire.

(8) Un ordre provisoire visé au par. (3) ou une décision de la Commission visée au par. (5) a force de loi et lie et régit les personnes atteintes ou visées par des actes qui contreviennent à l'art. 48, et il lie et régit toute personne nommée dans l'ordre provisoire ou la décision.

(11) Un ordre provisoire visé au par. (3) est réputé en vigueur jusqu'à ce que soit rendue une décision visée au par. (5) ou jusqu'à ce que la Commission rende un ordre rescindant ou modifiant l'ordre provisoire, et une décision visée au par. (5) est réputée en vigueur à moins que la Commission rende un autre ordre rescindant ou modifiant la décision.

81.

(3) Tout syndicat qui déclare ou autorise une grève en contravention des dispositions de la présente loi est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende ne dépassant pas trois cents dollars par jour que dure la grève.

(4) Tout dirigeant ou représentant d'un syndicat qui déclare ou autorise une grève en contravention des dispositions de la présente loi est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende ne dépassant pas deux cents dollars par jour que dure la grève.

82. (1) Quiconque, sachant qu'il est obligé d'accomplir une action ou de cesser une activité aux termes d'un ordre provisoire ou d'une décision de la Commission rendue conformément à l'art. 49 de la présente loi,

- a) n'accomplit pas une action exigée aux termes de l'ordre provisoire ou de la décision; ou
- b) ne cesse pas une activité comme l'exige l'ordre provisoire ou la décision,

est coupable d'une infraction et est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende ne dépassant pas mille dollars, dans le cas d'un particulier, ou dix mille dollars, dans tout autre cas.

(4) Each day that a person commits an offence under subsection (1) constitutes a separate offence.

...

Section 96 of the *British North America Act*, in terms an appointing power ("The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick"), is now regarded as a limitation not only on provincial power to provide for the appointment of Judges of the status of those mentioned in s. 96 but also on their power to invest agencies of their creation and members thereof appointed under their authority with jurisdiction or powers that (to use the formula adopted by the Privy Council and by this Court in a succession of cases) are broadly conformable or analogous to jurisdiction or powers exercised and exercisable by Courts which are within s. 96. In my opinion, the judgment of the Privy Council in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*², and of this Court in *Tremblay v. Commission des Relations de Travail du Québec*³, have properly emphasized what other cases have reflected in their consideration of the force of s. 96 (as for example, *Dupont v. Inglis*⁴, *Attorney General for Ontario and Display Services Co. Ltd. v. Victoria Medical Building*⁵ and *Brooks v. Pavlick*⁶, namely, that it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears and is exercisable under the provincial legislation. I think that this is particularly true where remedial authority, such as that involved in the present case, is concerned.

Although no constitutional objection is taken here to the constitution of the Labour Relations Board or of its Construction Industry Panel, nor to the powers granted in respect of certification and

(4) Il y a infraction distincte au par. (1) pour chaque jour où elle est commise.

...

L'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui, textuellement, ne confère qu'un pouvoir de nomination («Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick»), est maintenant considéré comme une disposition qui empêche les provinces non seulement de nommer des juges ayant le statut de ceux mentionnés à l'art. 96, mais aussi de conférer aux organismes qu'elles créent et aux membres de ceux-ci qu'elles nomment de leur propre autorité, une juridiction ou des pouvoirs qui (pour employer la formule adoptée par le Conseil privé et par cette Cour dans une série d'arrêts) sont dans l'ensemble assimilables ou analogues à la juridiction ou aux pouvoirs exercés et susceptibles d'être exercés par les cours visées à l'art. 96. A mon avis, la décision rendue par le Conseil privé dans *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*², et l'arrêt de cette Cour dans *Tremblay c. Commission des Relations de Travail du Québec*³, ont à bon droit renforcé ce qui ressortait d'autres arrêts dans l'examen de l'effet de l'art. 96 (par exemple, *Dupont c. Inglis*⁴, *Le Procureur général de l'Ontario et Display Services Co. Ltd. c. Victoria Medical Building*⁵, et *Brooks c. Pavlick*⁶, à savoir, qu'il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent et s'exercent en vertu de la loi provinciale. Je suis d'avis que c'est notamment le cas lorsqu'il s'agit du pouvoir d'accorder un redressement comme en l'espèce.

Aucune objection d'ordre constitutionnel n'est soulevée dans la présente affaire au sujet de la constitution de la Commission des relations de travail ou de sa division, le Comité de l'industrie

² [1949] A.C. 134.

³ [1967] S.C.R. 697.

⁴ [1958] S.C.R. 535.

⁵ [1960] S.C.R. 32.

⁶ [1964] S.C.R. 108.

² [1949] A.C. 134.

³ [1967] R.C.S. 697.

⁴ [1958] R.C.S. 535.

⁵ [1960] R.C.S. 32.

⁶ [1964] R.C.S. 108.

the monitoring of unfair practices, it is contended by the appellant and by the Attorney General of Canada that the power to issue cease and desist orders and allied mandatory orders is equivalent to a power to grant an injunction which has been traditionally a power of a Superior Court. Without insisting that the allegedly judicial character of this power was determinative of the constitutional issue, the appellant and the Attorney General of Canada relied on statutory history to support their submission that the addition to the arsenal of Board powers of the power to issue cease and desist orders indicated that it was not essential to the maintenance of the integrity of the collective bargaining system envisaged by the *Trade Union Act* but rather provided a remedy open concurrently with or alternatively to the injunction that Superior Court Judges could issue in like circumstances under the *Nova Scotia Judicature Act*, 1972 (N.S.), c. 2, ss. 39 and 40. Indeed, it was submitted that the power under s. 49 of the *Trade Union Act* was even broader than the power given by the *Judicature Act* to issue injunctions in labour relations matters.

The legislative history relied on related to the fact that when the Board was given power in 1968 to issue cease and desist orders provision was made for filing them in the office of the prothonotary of the Supreme Court whereupon they became enforceable in the same manner as orders of that Court. In 1972, this method of enforcement was dropped and s. 82 was enacted to provide for prosecution and imposition of a heavy penalty for failure to obey a cease and desist order made under s. 49. What is clear under the previous state of the law as under the present state is that the Board (or, as here, the Construction Industry Panel) does not have power itself to punish for a breach of a cease and desist order in contradistinction to the power of a Superior Court to entertain contempt proceedings upon a breach of an injunction issued by the Court.

de la construction, non plus qu'au sujet des pouvoirs accordés en matière d'accréditation et de pratiques déloyales, mais l'appelant et le procureur général du Canada soutiennent que le pouvoir de décerner des ordres de ne pas faire et des ordres impératifs équivaut au pouvoir d'accorder une injonction, ce qui a traditionnellement été un pouvoir de la Cour supérieure. L'appelant et le procureur général du Canada n'ont pas soutenu que le caractère prétendument judiciaire de ce pouvoir est un facteur concluant sur la question constitutionnelle. Ils se sont fondés sur l'historique législatif pour appuyer leur prétention que l'addition à l'arsenal des pouvoirs de la Commission de celui de décerner des ordres de ne pas faire démontre que ce n'est pas un élément essentiel à la protection de l'intégrité du système de négociation collective envisagé par le *Trade Union Act* mais plutôt un redressement susceptible d'être accordé en outre ou au lieu de l'injonction que les juges de la Cour supérieure peuvent décerner dans de pareilles circonstances en vertu du *Judicature Act*, 1972 (N.-É.), c. 2, art. 39 et 40. On a même prétendu que le pouvoir prévu à l'art. 49 du *Trade Union Act* est plus large que celui que donne le *Judicature Act* de décerner des injonctions dans des affaires de relations de travail.

L'historique législatif invoqué fait voir que lorsqu'on a donné à la Commission, en 1968, le pouvoir de décerner des ordres de ne pas faire, on en a prévu le dépôt au bureau du protonotaire de la Cour suprême, ce qui les rendait exécutoires de la même façon que les ordres de cette cour. En 1972, on a abandonné cette méthode d'exécution et promulgué l'art. 82, qui prévoit la poursuite pénale et l'imposition d'une lourde amende comme sanction de la désobéissance à un ordre de ne pas faire décerné en vertu de l'art. 49. Ce qui est certain, tant sous l'ancienne disposition que la nouvelle, c'est que la Commission (ou, comme en l'espèce, le Comité de l'industrie de la construction) n'a pas elle-même le pouvoir de punir celui qui viole un ordre de ne pas faire alors que la Cour supérieure, elle, peut accueillir des procédures pour outrage au tribunal si l'on passe outre à une injonction décernée par elle.

Again, the retention by the ordinary Courts of power to issue injunctions in labour-management disputes, albeit with restrictions on their power to issue interim or interlocutory injunctions *ex parte*, is simply a consideration which must be taken into account on the constitutional question. There may, indeed, be a choice open of one of three available procedures for seeking relief against an unlawful strike or lockout. There may be prosecution under s. 81, for which consent, as required by s. 77, is obtained; there may be an action in the Courts for an injunction and damages; or a cease and desist order may be sought under s. 49 which, in turn, if disobeyed, may lead to prosecution under s. 82.

What is significant about the provision for a cease and desist order obtainable from the Board or, in the construction industry, from the special Panel for that industry, is that it makes allowance for efforts at settlement before or after the making of an interim cease and desist order. The fluidity and the volatility of labour relations issues must be counted as weighing heavily with the Legislature in providing this alternative means of seeking an accommodation between employers and trade unions under the superintendence of the Board or its special division and with the assistance of the Department of Labour, an accommodation that puts to one side the alternative routes of prosecution and Court injunction. The policy considerations are evident, and in pursuit thereof the mechanism of a cease and desist order to restore the lawful *status quo ante* seems to me to be a rational way of dealing administratively with a rupture of peaceful labour relations.

The Labour Relations Board or the Construction Industry Panel does not approach the issue of a cease and desist order in the same way that a Court approaches the issue of an injunction. Unlike a Court, the Board or Panel makes its own investigation of the issues raised by a complaint and decides for itself on its own findings whether an interim order should issue; and it is required to

Le fait que les tribunaux ordinaires conservent le pouvoir de décerner des injonctions dans les conflits entre patrons et employés, même avec certaines restrictions au pouvoir de décerner des injonctions provisoires ou interlocutoires *ex parte*, n'est, je le répète, qu'un seul des facteurs dont il faut tenir compte sur la question constitutionnelle. Il se peut en effet qu'on puisse choisir entre trois procédures pour obtenir un redressement dans le cas d'une grève ou d'un lock-out illégaux: une poursuite pénale en vertu de l'art. 81, une fois obtenu le consentement visé par l'art. 77, une action judiciaire en dommages-intérêts et en délivrance d'une injonction, ou une plainte sous l'art. 49 en vue d'un ordre de ne pas faire, susceptible de donner lieu, au cas de désobéissance, à une poursuite pénale en vertu de l'art. 82.

Ce qui est intéressant dans la disposition portant que la Commission ou, dans le cas de l'industrie de la construction, le Comité spécial, peut décerner un ordre de ne pas faire, c'est qu'elle permet des efforts en vue d'un règlement avant ou après la délivrance de l'ordre intérimaire de ne pas faire. Il faut croire que la fluidité et la volatilité des litiges en matière de relations de travail ont fortement influencé la décision de la Législature de prévoir cet autre moyen de chercher un accommodement entre les employeurs et les syndicats sous la surveillance de la Commission ou de sa division spéciale et avec l'assistance du ministère du Travail. Cet accommodement s'écarte des autres moyens que constituent les poursuites pénales et l'injonction délivrée par la Cour. Il y a là un aspect politique, c'est évident; par le mécanisme d'un ordre de ne pas faire, on cherche à rétablir le *statu quo ante*, c'est-à-dire la légalité, et cela me semble une façon rationnelle de régler par un processus administratif le problème posé par la rupture des relations paisibles de travail.

La Commission des relations de travail ou le Comité de l'industrie de la construction n'aborde pas la délivrance d'un ordre de ne pas faire de la même façon qu'une cour de justice examine une demande d'injonction. Contrairement à ce que fait une cour, la Commission ou le Comité fait sa propre enquête sur les questions soulevées par une plainte et décide lui-même, à partir de ses propres

do so irrespective of any balance of convenience once it is satisfied that there is an unlawful work stoppage. The Board or Panel is involved in continuous supervision directed to achieving a settlement, if it can, and this is something which ordinarily militates against the issue of an injunction by a Court. There are other differences in the respective approaches, such as the absence of any requirement under s. 49 of an undertaking as to damages, and it may be doubted that requirements of full disclosure or clean hands are as compelling under s. 49 as they are where an interim injunction is sought.

The scope of superintendence by the Legislature, through an administrative agency, of the initiation and continuation of collective bargaining relations between employers and trade unions without rupture has been considerably increased, and this monitoring of the quality of those relations has necessitated the introduction of new methods for control and vindication of the policies of the legislation. It has involved the adaptation to the legislative and administrative regime of remedies that in another, more individualistic, context had been evolved and are still being exercised by the ordinary Courts. That, however, does not necessarily make them impermissible for exercise by the administrative agencies as violative of s. 96 of the *British North America Act*.

In the *John East* case, it was held that a provincial labour relations board could validly be given power, in the exercise of its authority to deal with unfair labour practices, to order reinstatement of an unlawfully dismissed employee and to order compensation to be made to him for his monetary loss. I do not need to consider that equity did not order specific performance of personal service contracts, but certainly declarations can be made that dismissals are unlawful, and compensation or damages for loss resulting from unlawful dismissal is a traditional remedy in the Courts. Moreover, this Court in *International Brotherhood of Electrical*

constatations, s'il y a lieu de décerner un ordre provisoire; et il est tenu de le faire sans égard à ce qui va causer le plus grand préjudice, dès qu'il est convaincu qu'il y a arrêt de travail illégal. La Commission ou le Comité exerce une surveillance continue en vue d'en arriver à un règlement, si cela est possible, et c'est là un facteur qui joue d'ordinaire contre la délivrance d'une injonction par une cour. Il existe d'autres différences entre les façons respectives d'aborder le problème, telle que l'absence, sous le régime de l'art. 49, de toute exigence d'un engagement relatif aux dommages, et l'on peut douter que les exigences de divulgation complète ou de conduite irréprochable soient aussi rigoureuses sous l'art. 49 que lors d'une demande d'injonction provisoire.

On a considérablement augmenté l'étendue de la surveillance que la Législature exerce, par l'intermédiaire d'un organisme administratif, sur la mise en branle et la poursuite des négociations collectives entre les employeurs et les syndicats, sans rupture des relations de travail. Cette surveillance de la qualité de ces relations a nécessité l'introduction de nouvelles méthodes de contrôle et de sanction de la politique législative. Il a fallu adapter à un régime législatif et administratif des modes de redressement qui, dans un autre contexte plus individualiste, avaient été institués par les tribunaux ordinaires et sont encore utilisés par eux. Cela ne veut pas nécessairement dire, toutefois, qu'il est interdit aux organismes administratifs de les utiliser, au motif que cela irait à l'encontre de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Dans l'arrêt *John East*, il a été statué qu'on peut valablement donner à une commission provinciale des relations de travail le pouvoir d'ordonner, dans l'exercice de son autorité sur les pratiques de travail déloyales, la réintégration d'un employé congédié illégalement avec indemnité pour la perte financière subie. Point n'est besoin de s'arrêter à considérer que l'*equity* n'accordait pas l'exécution même des obligations découlant de contrats de louage de service personnel, mais on peut sûrement déclarer, le cas échéant, qu'un congédiement est illégal, et l'indemnisation ou les dommages-intérêts dus pour la perte résultant d'un congédiement

*Workers v. Winnipeg Builders Exchange*⁷ supported the grant of an injunction having the effect of requiring employees illegally on strike to return to work. What the *John East* case shows is that in the particular framework of the legislation there in question there is no invasion of s. 96 in empowering an administrative board to apply remedies which in another context are obtainable from the ordinary courts.

Again in the *Tremblay* case, this Court upheld the power of the Legislature to empower the administering agency under labour relations legislation to direct the dissolution of an employer-dominated trade union, a power akin to a traditional authority in the ordinary courts to dissolve corporations. The principle upon which the *Tremblay* case proceeded was that derivable from the *John East* case, with its emphasis on the character of the Labour Relations Board as a non-legal but specialized agency having a limited, discretionary power to apply remedies to support the precepts of the legislation. I may add that arbitrators have asserted their power, even without express warrant in the collective agreement, to award damages for breach of the agreement against a defaulting party without it being contended that in so doing they would be offending s. 96 of the *British North America Act* in that they were applying a remedy that was traditionally one applied by Superior, District or County Courts: see *Re Polymer Corp.*⁸

In my opinion, the same principle applies here in respect of the added power thought necessary to enable the administrative agency to deal with illegal strikes or lockouts by exercising a remedial authority to induce or compel a settlement of the dispute which led to the unlawful activity or

illégal sont un redressement traditionnellement accordé par les tribunaux. De plus, cette Cour, dans l'arrêt *International Brotherhood of Electrical Workers c. Winnipeg Builders Exchange*⁷, a confirmé la délivrance d'une injonction ayant pour effet d'obliger des employés illégalement en grève à retourner au travail. Ce qui ressort de l'arrêt *John East*, c'est que dans le contexte donné de la législation en cause, on n'empiète pas sur l'art. 96 en donnant à un organisme administratif le pouvoir d'accorder des redressements qui, dans un autre contexte, peuvent être obtenus des tribunaux ordinaires.

De même, dans l'arrêt *Tremblay*, cette Cour a reconnu le pouvoir de la Législature de donner à l'organisme chargé de l'administration de la législation sur les relations de travail, le pouvoir de décréter la dissolution d'un syndicat dominé par l'employeur, soit un pouvoir analogue au pouvoir traditionnel des tribunaux ordinaires de dissoudre une corporation. Le principe sur lequel on s'est fondé dans l'arrêt *Tremblay* est celui que l'on peut tirer de l'arrêt *John East*, où l'on souligne bien la nature de la Commission des relations de travail, un organisme non judiciaire mais spécialisé ayant le pouvoir, limité et discrétionnaire, d'accorder les redressements nécessaires pour faire respecter les principes de la législation. Ajoutons que des arbitres se sont déclarés fondés, même en l'absence d'une disposition expresse à cet effet dans la convention collective, à accorder des dommages-intérêts pour violation d'une de ses dispositions, et que personne n'a prétendu qu'ils allaient ainsi à l'encontre de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* au motif qu'ils se trouvaient à accorder un redressement traditionnellement réservé aux cours supérieures, de district ou de comté: voir *Re Polymer Corp.*⁸.

A mon avis, le même principe s'applique en l'espèce à l'égard du pouvoir additionnel jugé nécessaire pour permettre à l'organisme administratif de faire cesser les grèves et lock-out illégaux en exerçant un pouvoir de redressement qui consiste à provoquer ou forcer un règlement du litige

⁷ [1967] S.C.R. 628.

⁸ (1961), 26 D.L.R. (2d) 609; aff'd. (1961), 28 D.L.R. (2d) 81; aff'd. [1962] S.C.R. 338 *sub nom. Imbleau et al. v. Laskin et al.*

⁷ [1967] R.C.S. 628.

⁸ (1961), 26 D.L.R. (2d) 609; conf. (1961), 28 D.L.R. (2d) 81; conf. [1962] R.C.S. 338 *sub nom. Imbleau et al. v. Laskin et al.*

peremptorily to bring that activity to an end by an interim cease and desist order. I hold, therefore, as did the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court, that s. 96 of the *British North America Act* is not offended by the vesting of such a power in the Labour Relations Board under s. 49 of the *Trade Union Act* and in the Construction Industry Panel, by derivation, under s. 91(4) of the Act.

I turn now to the administrative law question. The respondent employer lodged a complaint in writing with the Labour Relations Board, entitled "Complaint Concerning a Work Stoppage—Request for a Cease and Desist Order". It named as respondents the union with which the employer had a collective agreement, the union's business agent Tomko and employees members of the union who were on strike, allegedly unlawfully since the collective agreement was then in force. The complaint was made under Form 14 in the Regulations made pursuant to the *Trade Union Act*, and it alleged that a strike had occurred on May 1st as a result of certain disciplinary action taken against some members of the union, that picketing had occurred and that as a result all of the tradesmen represented by a number of unions stayed off work. It asked for "issue [of] an order that the respondents cease and desist from causing, authorizing, participating in or committing a work stoppage, and from picketing and causing other employees of the complainant not to perform their regular work".

The chief executive officer of the Board, Langlois, received the complaint about 9:30 a.m. on May 7, 1974. He informed the members of the Construction Industry Panel of the complaint by telephone and said he would report back further after making an investigation. Having contacted the manager of the project where the strike was on foot he then telephoned Tomko to inform him of the complaint but apparently without reading the whole document to him. There was a short discussion of what was going on at the site of the strike

qui a mené à l'activité illégale ou à faire cesser cette activité de façon péremptoire par un ordre provisoire de ne pas faire. Je dis donc, comme l'a fait la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, qu'il n'y a pas incompatibilité entre l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et l'attribution d'un tel pouvoir à la Commission des relations de travail par l'art. 49 du *Trade Union Act* et au Comité de l'industrie de la construction, par l'effet de l'art. 91(4) de la Loi.

Je passe maintenant à la question de droit administratif. L'employeur intimé a logé une plainte écrite à la Commission des relations de travail, intitulée [TRADUCTION] «Plainte au sujet d'un arrêt de travail—Demande de délivrance d'un ordre de ne pas faire». Y figurent à titre d'intimés le syndicat avec lequel l'employeur avait conclu une convention collective, Tomko, l'agent d'affaires du syndicat, et les employés membres du syndicat qui étaient en grève, grève qu'on dit illégale puisqu'une convention collective était alors en vigueur. La plainte a été faite conformément à la formule 14 du règlement établi sous le régime du *Trade Union Act*, et l'on y affirme qu'une grève a commencé le 1^{er} mai après que l'employeur eut pris certaines mesures disciplinaires contre certains membres du syndicat, qu'il y a eu du piquetage et qu'en conséquence tous les gens de métier représentés par un certain nombre de syndicats ont refusé de se présenter au travail. On y demande [TRADUCTION] «la délivrance d'un ordre obligeant les intimés à cesser de causer, d'autoriser ou de commettre un arrêt de travail ou d'y participer, et de faire du piquetage et d'amener d'autres employés de la demanderesse à ne pas effectuer leur travail normal».

Langlois, le premier fonctionnaire de la Commission, a reçu la plainte à environ 9 h 30, le 7 mai 1974. Il en a informé par téléphone les membres du Comité de l'industrie de la construction, ajoutant qu'il communiquerait à nouveau avec eux après avoir fait enquête. Il a communiqué avec le directeur du chantier où la grève était en cours et il a ensuite téléphoné à Tomko pour l'informer de la plainte, mais apparemment sans lui en lire tout le texte. Ils se sont brièvement entretenus de ce qui se passait au chantier et Langlois a demandé si

and whether the men had been directed to return to work. I accept that Tomko was not given any detail of the nature of the formal complaint other than that it had been filed, but his evidence is clear that he knew what it was all about, knew the issue that prompted the complaint and knew that its purpose was to have the Construction Industry Panel bring the strike to an end. Unless therefore, there is an inexorable requirement under the applicable law that he must be given a copy of the formal complaint, in order to make representations thereon, before any action on the complaint may be taken by the Panel, I see no merit in the appellant's contention that there was in this respect a failure of natural justice. I will return to this point later in these reasons.

After his talk with Tomko, Langlois talked with two other union officials about the strike situation and then, without further communication with Tomko, he contacted the chairman of the Labour Relations Board and reported to him orally on his inquiries, and reported similarly to the two other persons who with the chairman acted as members of the Construction Industry Panel. In the result, the Panel authorized at about 1:30 p.m. of May 7, 1974, the issue of an interim order in the following terms:

- (a) Ordered the employees of the Company represented by the Union who have participated in an illegal work stoppage to forthwith cease and desist from participating in the illegal work stoppage;
- (b) Ordered the Union and the Appellant to forthwith cease and desist from causing or condoning the illegal work stoppage; and
- (c) Ordered the Appellant to direct all employees members of the Union who are participating in the illegal work stoppage to return to work forthwith.

The parties were informed of the order by telegram and a copy of the complaint and of the interim order was mailed to Tomko. It is not alleged that he did not receive them.

On May 10, 1974, Tomko was served with a summons charging him with a failure to comply

l'on avait ordonné aux hommes de reprendre le travail. J'admets qu'on n'a donné à Tomko aucun détail sur la nature de la plainte sauf le fait qu'elle avait été logée; il n'en reste pas moins, cela ressort de son témoignage, qu'il savait de quoi il s'agissait, qu'il était au courant du litige qui avait donné naissance à la plainte et qu'il savait qu'elle avait pour objet d'amener le Comité de l'industrie de la construction à mettre fin à la grève. Par conséquent, sauf s'il existait en vertu du droit applicable une obligation absolue de lui donner une copie de la plainte officielle, pour lui permettre de faire des observations à son sujet, avant que le Comité puisse prendre des mesures y faisant suite, j'estime mal fondée la prétention de l'appelant qu'on n'a pas respecté à cet égard la justice naturelle. Je reviendrai sur cette question plus loin dans les présents motifs.

Après avoir parlé à Tomko, Langlois a parlé de la grève à deux autres dirigeants du syndicat et, sans communiquer à nouveau avec Tomko, il est entré en contact avec le président de la Commission des relations de travail et lui a fait part oralement du résultat de son enquête; il a ensuite répété ces renseignements aux deux autres personnes qui, avec le président, agissaient à titre de membres du Comité de l'industrie de la construction. Il en est résulté que le Comité, le 7 mai 1974, vers 13 h 30, a autorisé la délivrance d'un ordre provisoire rédigé de la façon suivante:

- [TRADUCTION] a) Il est ordonné que les employés de la compagnie représentés par le syndicat qui ont participé à un arrêt de travail illégal mettent immédiatement fin à cette participation;
- b) Il est ordonné que le syndicat et l'appelant cessent immédiatement de causer ou d'encourager l'arrêt de travail illégal; et
- c) Il est ordonné que l'appelant enjoigne à tous les employés membres du syndicat qui participent à l'arrêt de travail illégal de retourner immédiatement au travail.

Les parties ont été informées de l'ordre par télégramme et une copie de la plainte et de l'ordre provisoire a été envoyée à Tomko par courrier. Celui-ci ne prétend pas ne pas l'avoir reçue.

Le 10 mai 1974, on a signifié à Tomko une sommation où on l'accuse de ne pas s'être con-

with the interim order. A few days later Tomko brought *certiorari* proceedings to have the order quashed and also sought prohibition against a magistrate to enjoin him from hearing the charge of failure to obey the interim order. Both proceedings were, by order of Cowan C.J.T.D., reserved for consideration by the Appeal Division which in a unanimous judgment dismissed both applications. In my opinion, this judgment should be affirmed.

Among the contentions made by counsel for the appellant were the following: (1) Tomko should have had a copy of the complaint before the Panel acted upon it; (2) he should have had a previous opportunity to make representations; (3) the Panel exceeded its jurisdiction in including in the interim order directions for remedial action not sought in the complaint; (4) the so-called investigation by Langlois was not one for him to make but was a duty cast upon the Panel. There was also an allegation of bias against a member of the Panel but this Court did not require the respondents to meet it, holding the allegation to be without substance.

Counsel for the appellant founded himself in respect of his contentions on Regulation 2 as requiring service of the complaint, on s. 15(9) of the Act as obliging the Panel to afford Tomko a previous opportunity to present evidence and make representations, on Regulation 24, Form 14 and s. 49 in objecting to the inclusion of directions in the interim order not requested in the complaint, and again on s. 49 in taking issue with the investigation by Langlois and not by the Panel.

I find it necessary to set out only the terms of s. 15(9)(10) of the Act and to refer again to s. 49(2) which has already been quoted. These provisions read as follows:

15. . . .

(9) The Board shall determine its own procedure, but shall, subject to subsection (10), in every case give an opportunity to all interested parties to present evidence and make representation.

(10) Upon application for an interim order pursuant to Section 49 or Section 50 and in any case where a hearing is not requested, if the Chairman deems it

formé à l'ordre provisoire. Quelques jours plus tard, Tomko a institué des procédures de *certiorari* pour faire infirmer l'ordre et il a en outre demandé un bref de prohibition contre un magistrat pour l'empêcher d'instruire l'accusation de désobéissance à l'ordre provisoire. Sur l'ordre du juge en chef de la Division de première instance, le juge Cowan, ces deux procédures ont été prises en délibéré et déferées à la Division d'appel qui, dans un jugement unanime, les a rejetées. A mon avis, il y a lieu de confirmer ce jugement.

Au nombre des moyens soulevés par l'avocat de l'appellant figurent les suivants: 1) le Comité n'aurait pas dû donner suite à la plainte avant que Tomko en ait une copie en main; 2) il aurait dû lui donner préalablement l'occasion de faire des observations; 3) le Comité a dépassé sa compétence en incluant dans l'ordre provisoire des directives visant des redressements que le plaignant n'avait pas demandés; 4) il n'appartenait pas à Langlois de mener ce qu'il a appelé une enquête, car c'est un devoir qui incombe au Comité. On a aussi allégué la partialité d'un membre du Comité, mais cette Cour, considérant l'allégation sans fondement, n'a pas demandé aux intimés d'y répondre.

Au dire de l'appellant, la Règle 2 exige signification de la plainte, le par. (9) de l'art. 15 de la Loi obligeant le Comité à donner à l'intimé l'occasion de présenter de la preuve et de faire des représentations avant qu'une décision soit rendue, la Règle 24, la formule 14 et l'art. 49 ne permettent pas d'inclure dans l'ordre provisoire des directives qui n'ont pas été requises dans la plainte, et l'art. 49 réserve au Comité, et non à Langlois, le droit de mener une enquête.

Il suffit, me semble-t-il, de citer les par. (9) et (10) de l'art. 15 de la Loi et de répéter le par. (2) de l'art. 49. Ces dispositions sont rédigées de la façon suivante:

[TRADUCTION] 15. . . .

(9) La Commission établit sa propre procédure mais, sous réserve du paragraphe (10), elle doit donner dans chaque cas l'occasion à toutes les parties intéressées de présenter de la preuve et de faire des observations.

(10) Lorsqu'est logée une demande de délivrance d'un ordre provisoire conformément à l'art. 49 ou à l'art. 50 et dans chaque cas où une audience n'est pas requise,

appropriate, the Board may deal with any matter by each member conferring separately with the Chief Executive Officer and each deciding the matter.

49. . . .

(2) If the Board is satisfied after investigation of the complaint that Section 48 has not been complied with, the Board, notwithstanding any provision of this Act, may issue an interim order requiring any person named in the order to forthwith cease and desist any activity or action or to perform any act or commence any activity or action stated in the interim order.

I am prepared to agree that s. 15(10) may not have been drafted clearly enough to exclude the application of s. 15(9) to complaints leading to an interim cease and desist order and to the making of such an order *ex parte*. In my opinion, however, the emergency nature of the proceeding is underlined by the terms of s. 49 which in subs. (4) makes provision for a hearing at the request of a person named in an interim order. Above this, however, there are the key words in s. 49(2) that "notwithstanding any provision of this Act" the Board (or Panel) may issue an interim order if satisfied after investigation of a complaint that s. 48 has not been complied with. This means notwithstanding s. 15(9), and none of the Regulations upon which the appellant relies can supersede this statutory qualification. I have already indicated that Tomko was aware of what the complaint was about and I do not think, in any event, that any tenable objection can be taken to the quality of the investigation in this case. There is, however, the objection to it being conducted by Langlois.

I am unable to agree that an administrative agency which is not clearly charged to conduct an investigation itself cannot do so through its officers, especially where it is being asked to exercise an emergency authority to make an interim order. I think that when s. 49(2) is read together with s. 15(10) and s. 91(9) which enables the Board or Panel members to confer separately with the chief executive officer and each to come to a decision on the issue of an interim order, there can be little doubt that a permissible procedure was followed.

la Commission, à la discrétion du président, peut statuer sur toute question de la façon suivante: Chaque membre confère séparément avec le fonctionnaire principal et chacun statue sur la question.

49. . . .

(2) Si, après avoir fait enquête sur la plainte, la Commission est convaincue qu'on a contrevenu à l'art. 48, elle peut, nonobstant toute disposition contraire de la présente Loi, décerner un ordre provisoire obligeant toute personne nommée à cesser immédiatement toute activité ou action ou à accomplir toute action ou à commencer toute activité ou action qui est précisée.

Je veux bien reconnaître que le par. (10) de l'art. 15 n'a peut-être pas été rédigé assez clairement pour exclure l'application du par. (9) du même article aux plaintes menant à un ordre provisoire de ne pas faire et à la délivrance d'un tel ordre *ex parte*. A mon avis, toutefois, le caractère d'urgence de la procédure est souligné par les dispositions de l'art. 49 qui, au par. (4), prévoit une audience à la demande d'une personne nommée dans un ordre provisoire. Plus importants encore, toutefois, sont les mots clés du par. (2) de l'art. 49 portant que [TRADUCTION] «nonobstant toute disposition contraire de la présente Loi», la Commission (ou le Comité) peut délivrer un ordre provisoire si elle est convaincue, après avoir fait enquête sur la plainte, que l'art. 48 n'a pas été respecté. Cela veut dire: nonobstant le par. (9) de l'art. 15, et aucune des règles invoquées par l'appellant ne peut prévaloir sur cette restriction formulées dans la Loi. J'ai déjà indiqué que Tomko savait ce dont il était question dans la plainte et, de toute façon, je ne pense pas qu'on soit fondé à soulever des objections à la nature de l'enquête menée en l'espèce. Reste l'objection fondée sur le fait que l'enquête a été menée par Langlois.

Je ne puis accepter qu'un organisme administratif qui n'est pas clairement chargé de mener une enquête lui-même ne puisse le faire par l'entremise de ses fonctionnaires, surtout lorsqu'on lui demande d'exercer un pouvoir d'urgence, celui de décerner un ordre provisoire. Je suis d'avis que si l'on interprète le par. (2) de l'art. 49 en tenant compte du par. (10) de l'art. 15 et du par. (9) de l'art. 91 (ce dernier permet aux membres de la Commission ou du Comité de conférer séparément avec le fonctionnaire principal et d'en arriver

The Panel was therefore fully entitled to have Langlois investigate and report to it before making the interim order herein.

There remains only the question whether the terms of the order must be limited to the exact request for relief sought in the complaint. There is no such limitation in s. 49(2) which empowers the Board (or the Panel) to direct an interim order to "any person" and against "any activity or action". Indeed, having regard to the purpose of the authority, it could not be otherwise so long, at least, as the activity or action whose cessation is directed by the interim order or is required thereunder is related to or connected with the illegal work stoppage. That was certainly the case here; the terms of the interim order concern only those involved in the work stoppage and are limited to action to bring it to an end.

The appellant fails on both the questions on which this appeal has proceeded and I would dismiss it with costs. There will be no order as to costs to or against any of the intervenors.

DE GRANDPRÉ J. (*dissenting*)—Since the judgment *a quo* is reported in (1975), 9 N.S.R. (2d) 277 there is no need for me to relate the facts or summarize the views of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia, except where necessary for a proper understanding of my reasoning. As appears from the judgment, in the Court of Appeal the appellant put forward three arguments, which were again submitted to this Court. Since, in my opinion, appellant must succeed on the constitutional question, I shall not examine his other two arguments.

By an order of October 10, 1974, the constitutional question was defined as follows:

Whether Section 49 of the Trade Union Act of Nova Scotia is *ultra vires* of the Legislature of Nova Scotia because it purports to confer on the Construction Industry Panel of the Labour Relations Board (Nova Scotia) judicial powers and functions which under Section 96 of the British North America Act can only be exercised by and conferred upon a Court whose members are appointed by the Governor General in Council.

chacun à une décision sur l'ordre provisoire), il fait peu de doute qu'une procédure acceptable a été suivie. Le Comité avait donc tout à fait le droit de demander à Langlois de faire enquête et de lui faire rapport, avant de décerner l'ordre provisoire.

Il ne reste que la question de savoir si l'ordre devait se limiter strictement aux redressements précisés dans la plainte. On ne trouve aucune restriction de ce genre au par. (2) de l'art. 49 qui donne à la Commission (ou au Comité) le pouvoir de viser dans l'ordre provisoire «toute personne» et «toute activité ou action». Étant donné le but de ce pouvoir, il ne peut en être autrement, du moins tant que l'activité ou l'action qui, aux termes de l'ordre doit être menée ou à laquelle il doit être mis fin, est reliée ou afférente à l'arrêt de travail illégal. C'était sûrement le cas en l'espèce; l'ordre provisoire ne vise que les personnes impliquées dans l'arrêt de travail et se limite à ordonner une action visant à le faire cesser.

L'appellant échoue sur les deux questions faisant l'objet du pourvoi et je suis d'avis de le rejeter avec dépens. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur des intervenants ou contre eux.

LE JUGE DE GRANDPRÉ (*dissident*)—Le jugement dont appel est rapporté à (1975), 9 N.S.R. (2d) 277 et cela me dispense de réciter les faits et de résumer la pensée de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, sauf lorsque cela s'avérera nécessaire pour la bonne compréhension de mes motifs. Ainsi qu'il appert de ce jugement, trois moyens furent plaidés par l'appellant devant la Cour d'appel et ces mêmes moyens furent soulevés à nouveau devant nous. Comme je crois que l'appellant doit réussir sur la question constitutionnelle, je n'étudierai pas ses deux autres moyens.

Par ordonnance du 10 octobre 1974, cette question constitutionnelle a été définie:

[TRADUCTION] L'art. 49 du *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse est-il *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse au motif qu'il prétend conférer au Comité de l'industrie de la construction, qui est une division de la Commission des relations de travail, des pouvoirs et des fonctions judiciaires qui, en vertu de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ne peuvent être conférés qu'à une cour dont les membres sont nommés par le gouverneur en conseil.

The Chief Justice of Nova Scotia, speaking for the Court of Appeal, approached the issue from two aspects (p. 287, par. 21):

(1) as an institution, is the Board a tribunal "endowed with jurisdiction conforming broadly to the type of that exercised in 1867 by the courts mentioned in the section (96) or tribunal analogous to them?"

(2) if the institution itself is not such a tribunal, "is the particular function in question a power or function (and I prefer the word 'function') of the type which belongs to a s. 96 Court?"

To answer these questions the Court of Appeal relied, *inter alia*, on the Privy Council decision in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*⁹, and on the decision of this Court in *Tremblay v. La Commission des Relations de Travail du Québec*¹⁰.

The Court of Appeal answered the first question as follows (p. 291, par. 27):

Obviously, the jurisdiction conferred on the Board does not 'broadly conform to the type of jurisdiction exercised by the Superior, District or County Courts'.

Turning to the second question, the Court accepts, for the purposes of its decision, that a cease and desist order is in substance similar to an injunction in the matter of labour law (p. 292, par. 32). It then adds that if today an injunction in such matters is a procedure to which the parties regularly have recourse in the superior courts, this was not the case in 1867. Hence it concludes:

It requires a further leap in logic to find that the courts in 1867 had jurisdiction in such matters, a leap which I fear fails.

The Court clarifies its opinion by pointing out that, at the time of Confederation, unions were illegal organizations and an injunction of the modern sort was unheard of in cases of labour conflicts.

For these reasons, of which I have given a general outline, the Court of Appeal concluded that the constitutional argument was unfounded

Le Juge en chef de la Nouvelle-Écosse, parlant pour la Cour d'appel, a examiné la matière sous deux angles (à la p. 287, par. 21):

(1) la Commission comme institution est-elle un tribunal [TRADUCTION] «investi d'une juridiction qui correspond de façon générale au type de juridiction exercée en 1867 par les cours mentionnées dans l'art. 96 ou par des tribunaux analogues?»

(2) si l'institution elle-même n'est pas un tel tribunal, [TRADUCTION] «la fonction précise en question est-elle un pouvoir ou une fonction (et je préfère le terme «fonction») du type de ceux qui appartiennent à une cour visée à l'art. 96?»

Pour répondre à ces questions, la Cour d'appel s'est appuyée entre autres sur l'arrêt du Conseil Privé dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd.*⁹, et sur celui de cette Cour dans *Tremblay c. La Commission des Relations de Travail du Québec*¹⁰.

A la première question, la Cour d'appel a apporté la réponse suivante (p. 291, par. 27):

[TRADUCTION] Manifestement la juridiction conférée à la Commission n'est pas «généralement conforme au type de juridiction exercée par les cours supérieures, de district et de comté».

Passant à la deuxième question, la Cour accepte pour les fins de sa décision qu'une ordonnance «cease and desist» est substantiellement semblable à une injonction en matière de droit du travail (p. 292, par. 32). Tout aussitôt, elle ajoute que, si de nos jours une injonction en pareille matière est une procédure à laquelle les parties ont régulièrement recours devant les tribunaux supérieurs, tel n'était pas le cas en 1867. Elle conclut donc:

[TRADUCTION] Il faut donc faire un autre pas dans notre raisonnement pour décider que les cours en 1867 avaient juridiction sur ce genre de questions, un pas qui, je le crains, ne peut se justifier.

Et la Cour précise sa pensée en soulignant que, à la date de la Confédération, les syndicats étaient des organisations illégales et qu'une injonction du type moderne était impensable dans un cas de conflit ouvrier.

Pour ces raisons, que j'ai résumées à grands traits, la Cour d'appel en est venue à la conclusion que l'attaque constitutionnelle n'avait pas de fon-

⁹ [1949] A.C. 134.

¹⁰ [1967] S.C.R. 697.

⁹ [1949] A.C. 134.

¹⁰ [1967] R.C.S. 697.

and had to fail. Having already expressed my disagreement with this conclusion, I shall now explain it.

My disagreement with the decision of the Court of Appeal does not rest on the first aspect of its analysis. As an institution, the Labour Relations Board of Nova Scotia is not a tribunal that corresponds to the description of those mentioned in s. 96 of the Constitution. However, the question that has been referred to this Court is not really concerned with this general aspect; appellant is only challenging s. 49 of the Act. We must therefore examine the function conferred on the Board by this section. This function must clearly be assessed within its own institutional framework. Accordingly, we must consider the second question dealt with by the Court of Appeal.

On this point my views are as follows:

(a) the power vested in the Board under s. 49 to issue an order to cease and desist is in substance a power to issue an injunction;

(b) such a power, by its nature, is vested in the superior courts referred to in s. 96 and may not be conferred on a body the members of which are not appointed in the manner provided in that section, even though the particular type of injunction, in this case an injunction in labour law, was unknown in 1867.

I

The similarity between the nature of the order concerned here and the injunction is apparent in the very words used by the Board:

THEREFORE, the Labour Relations Board (Nova Scotia) does hereby order the Labourers' International Union of North America, Local 1115, and Alex Tomko, Business Agent, Labourers' International Union of North America, Local 1115, to forthwith cease and desist from causing and condoning the illegal work stoppage;

AND the Board further orders that Alex Tomko, Business Agent, Labourers' International Union of North America, Local 1115, direct all employees, members of the Labourers' International Union of North America, Local 1115, who are participating in the illegal work stoppage to return to work forthwith.

dement et devait faillir. J'ai déjà dit mon désaccord avec cette conclusion et je m'en explique.

Ce n'est pas sur le premier aspect de l'étude faite par la Cour d'appel que je me sépare de celle-ci. En effet, comme institution, la Commission des Relations de Travail de la Nouvelle-Écosse n'est pas un tribunal répondant à la description de ceux mentionnés dans l'art. 96 de la Constitution. Mais cet aspect global n'est pas vraiment la question qui nous est soumise; l'appelant s'attaque au seul art. 49 de la Loi. Ce qu'il nous faut donc examiner est la fonction confiée par cet article à la Commission, fonction qu'il faut évidemment peser dans le cadre institutionnel qui est le sien. C'est donc la deuxième question étudiée par la Cour d'appel qui doit retenir notre attention.

Sur ce point, mes vues sont les suivantes:

a) le pouvoir accordé à la Commission aux termes de l'art. 49 d'émettre une ordonnance «cease and desist» est en substance un pouvoir d'émettre une injonction;

b) un tel pouvoir, de sa nature, appartient aux tribunaux supérieurs de l'art. 96 et ne peut être confié à un organisme dont les membres ne sont pas nommés de la façon y prévue, même si le type particulier d'injonction, en l'espèce une injonction en matière de droit du travail, était inconnu en 1867.

I

La similitude de nature entre l'ordonnance dont il est ici question et l'injonction ressort des termes mêmes employés par la Commission:

[TRADUCTION] La Commission des relations de travail (Nouvelle-Écosse) ordonne au Labourers' International Union of North America, Local 1115, et à Alex Tomko, agent d'affaires de celui-ci, de cesser immédiatement de causer et d'encourager l'arrêt de travail illégal;

Et la Commission ordonne en outre à Alex Tomko, agent d'affaires du Labourers' International Union of North America, Local 1115, d'ordonner à tous les employés membres de ce dernier qui participent à l'arrêt de travail illégal de retourner immédiatement au travail.

I see no substantial difference between this order and the injunction considered and upheld by this Court in *International Brotherhood of Electrical Workers v. Winnipeg Builders' Exchange*¹¹. In my opinion, the following excerpts from the reasons of Cartwright J., as he then was, speaking for the Court, reveal the characteristics of an injunction, characteristics which to my mind are exactly those of the order made in the case at bar. After citing Freedman J., as he then was, Cartwright J. continues (at p. 639):

In these passages the learned Justice of Appeal appears to me to enunciate as a principle of law that when a group of employees engage in concert in an illegal strike, forbidden alike by statute and by the terms of the collective agreement by which their employment is governed, the courts must not enjoin them from continuing the strike; that the employer must resort to forms of redress other than an application for an injunction.

The question which we are called upon to decide is whether the principle so enunciated is a correct statement of the law. In my respectful opinion it is not.

There is no doubt that it has been repeatedly held in cases of high authority that the courts will not issue an injunction if it will result in the enforcement *in specie* of a contract not otherwise specifically enforceable and that a contract for personal services such as an agreement for hiring and service constituting the common relation of master and servant will not be specifically enforced.

Some lines later, Cartwright J. adds (at p. 640):

One of the main purposes of *The Labour Relations Act*, R.S.M. 1954, c. 132, is to achieve and maintain harmonious relations between employers and employees and to avoid the loss caused to the parties directly involved and to the public at large by work stoppages caused either by strikes or lockouts. Procedure is provided for arriving at collective agreements. A collective agreement duly entered into is made binding upon the employer and upon every employee in the unit for which the bargaining agent has been certified, s. 18(1). During the term of a collective agreement the employer is forbidden to declare or cause a lockout, s. 22(1)(a), and employees are forbidden to go on strike, s. 22(1)(b). Attention has already been called to the fact that under the terms of the collective agreements existing in the case at bar it

Je ne vois dans ce texte rien de substantiellement différent de l'injonction étudiée et maintenue en vigueur par cette Cour dans l'arrêt *International Brotherhood of Electrical Workers c. Winnipeg Builders' Exchange*¹¹. Les extraits suivants tirés des motifs de M. le juge Cartwright, tel qu'il était alors, parlant pour la Cour, exposent à mes yeux les caractéristiques de l'injonction, caractéristiques qui me semblent être exactement celles de l'ordonnance prononcée en l'espèce. Après avoir cité M. le juge Freedman, tel qu'il était alors, M. le juge Cartwright continue (à la p. 639):

[TRADUCTION] Dans ces passages, le savant juge d'appel semble dire, en en faisant un principe de droit, que lorsqu'un groupe d'employés se concertent pour faire une grève illégale, interdite à la fois par la loi et par les dispositions de la convention collective qui les régit, les tribunaux ne doivent pas leur interdire de poursuivre la grève; que l'employeur doit demander des mesures de redressement autres que l'injonction.

La question qu'on nous demande de trancher est de savoir si le principe ainsi énoncé est bien fondé en droit. A mon avis, il ne l'est pas.

Il n'y a pas de doute qu'il a été décidé à de nombreuses reprises par des tribunaux de haute instance que les tribunaux ne délivreront pas d'injonction s'il doit en résulter l'exécution *in specie* d'un contrat dont on ne pourrait par ailleurs forcer l'exécution, et qu'on ne forcera pas l'exécution d'un contrat de services personnels, tel qu'un contrat de louage d'ouvrage, qui lie le maître au serviteur.

Et quelques lignes plus loin, M. le juge Cartwright ajoute (à la p. 640):

[TRADUCTION] Un des principaux objets du *Labour Relations Act*, R.S.M. 1954, c. 132, est d'assurer et de maintenir des relations harmonieuses entre les employeurs et leurs employés et d'éviter les pertes causées aux parties directement en cause et au public en général par les arrêts de travail, qu'ils prennent la forme de grèves ou de lock-out. Une procédure est prévue par la Loi pour la conclusion de conventions collectives et, une fois conclues, celles-ci lient l'employeur et chaque employé de l'unité pour laquelle a été accrédité l'agent de négociation (par. 18(1)). Pendant la durée d'une convention collective, il est interdit à l'employeur de déclarer ou de causer un lock-out (al. 22(1)a)), et il est interdit aux employés de faire la grève (al. 22(1)b)). On a déjà signalé le fait qu'en vertu des dispositions des

¹¹ [1967] S.C.R. 628.

¹¹ [1967] R.C.S. 628.

was expressly provided that there should be no strike during the life of the agreements.

In my view the purposes of the *Labour Relations Act* would be in large measure defeated if the Court were to say that it is powerless to restrain the continuation of a strike engaged in in indirect violation of the terms of a collective agreement binding on the striking employees and in breach of the express provisions of the Act. The ratio of such decisions as *Lumley v. Wagner, supra*, does not, in my opinion, require us so to hold. There is a real difference between saying to one individual that he must go on working for another individual and saying to a group bound by a collective agreement that they must not take concerted action to break this contract and to disobey the statute law of the province.

In my view, these passages could be applied word for word to the Board's order and the situation that it endeavours to correct.

Strictly by way of illustration, art. 751 of the *Code of Civil Procedure* of the Province of Quebec should be cited here.

An injunction is an order of the Superior Court or of a judge thereof, enjoining a person, his officers, agents or employees, not to do or to cease doing, or, in cases which admit of it, to perform a particular act or operation, under pain of all legal penalties.

To try to make out, as respondents do, that a cease and desist order is not an injunction because the former is not equipped with the classical procedural features of the latter, is to lose sight of the very wording of the Act. Section 49(8) describes the consequences of the order:

An interim order in accordance with subsection (3) or decision of the Board in accordance with subsection (5) shall have the force and effect of law and shall be binding upon and govern the persons involved in or affected by acts contrary to Section 48 and shall bind and govern any person named in the interim order or decision.

Furthermore, in the search for the substance of the procedure prescribed by s. 49, respondents' approach gives undue importance to something that is only secondary.

conventions collectives applicables en l'espèce, il est expressément prévu qu'il ne doit pas y avoir de grève pendant la durée des conventions.

A mon avis, la Cour se trouverait à aller sérieusement à l'encontre des objets du *Labour Relations Act* si elle se disait incompétente à empêcher la poursuite d'une grève qui, d'une part, viole carrément les dispositions d'une convention collective liant les employés en grève et qui, d'autre part, contrevient aux dispositions expresses de la Loi. La *ratio* de décisions telles que *Lumley v. Wagner*, précitée, ne nous oblige pas, à mon avis, à rendre une décision dans ce sens. Ce sont deux choses très différentes que de dire à une personne qu'elle doit continuer à travailler pour une autre et de dire à un groupe lié par une convention collective qu'il ne doit pas se concerter pour violer ce contrat et pour désobéir aux lois de la province.

A mon sens, ces passages pourraient s'appliquer mot à mot à l'ordonnance de la Commission et à la situation qu'elle vise à corriger.

A titre d'éclairage et rien de plus, il y a lieu de citer ici l'art. 751 du *Code de procédure civile* de la province de Québec:

L'injonction est une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges, enjoignant à une personne, à ses officiers, représentants ou employés, de ne pas faire ou de cesser de faire, ou, dans les cas qui le permettent, d'accomplir un acte ou une opération déterminés, sous les peines que de droit.

Vouloir, comme le prétendent les intimés, qu'une ordonnance «cease and desist» ne soit pas une injonction parce que la première n'est pas entourée des éléments de procédure classiques de la seconde, c'est perdre de vue le texte même de la Loi. L'article 49(8) y énonce les conséquences de l'ordonnance:

[TRADUCTION] Un ordre provisoire visé au par. (3) ou une décision de la Commission visée au par. (5) a force de loi et lie et régit les personnes mises en cause ou affectées par des actes qui contreviennent à l'art. 48, et il lie et régit les personnes qui y sont nommées.

C'est aussi attacher à ce qui n'est qu'accessoire une importance indue dans le cadre d'une étude qui recherche la substance de la procédure prescrite par l'art. 49.

A more serious aspect of respondents' argument is their tacit reliance on a dynamic interpretation of s. 92 of the Constitution and a static reading of s. 96. It goes without saying that this is a mistake, since the entire Constitution must be given a dynamic interpretation. If the jurisdiction of the inferior courts was not forever fixed as at the time of Confederation (*cf. Reference on the Constitutionality of the Act respecting the jurisdiction of the Magistrate's Court*¹², at p. 782), neither was that of the superior courts. In my view, this is the meaning that must be ascribed to the following paragraph from the reasons of Fauteux C.J., speaking for the Court, in *Séminaire de Chicoutimi v. La Cité de Chicoutimi*¹³, at p. 686:

The question presented in the case at bar is whether the jurisdiction conferred by the provisions of s. 42 of 13 George VI, c. 59, and s. 411 of the *Cities and Towns Act* R.S.Q. 1964, c. 193, is, in a general way, in conformity with the kind of jurisdiction exercised in 1867 by the courts of summary jurisdiction, rather than with the kind of jurisdiction exercised by the courts described in s. 96 (*In Re Adoption Act Reference*, [1938] S.C.R. 398; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works*, [1949] A.C. 134).

II

This situation leads to consideration of the second point. The Court of Appeal approached it as though it raised a single question: was the exact function of s. 49, namely the issue of an order for an injunction in the area of labour law, known in 1867, and if so, to what jurisdiction (s. 96 courts or others) was this function ascribed? With respect, in my opinion this is an oversimplification of the problem. To my mind, the solution lies elsewhere and the relevant principles are the following:

- (1) the year 1867 is not a magic date; it is useful in so far as it serves as a reference point in time;
- (2) if the function was, in fact, known at the time of Confederation, we need only seek to discover which court exercised it;

¹² [1965] S.C.R. 772.

¹³ [1973] S.C.R. 681.

Ce qui est plus grave dans cette proposition des intimés est que, sans le dire, ils mettent de l'avant une lecture dynamique de l'art. 92 de la Constitution et une lecture statique de l'art. 96. Il va de soi que c'est là une erreur, l'ensemble des articles de notre Constitution devant recevoir une interprétation dynamique. Si la juridiction des cours inférieures n'est pas à jamais figée à la date de la Confédération (*cf. Renvoi touchant la constitutionnalité de la Loi concernant la juridiction de la Cour de Magistrat*¹² (à la p. 782), celle des cours supérieures ne l'est pas davantage. A mes yeux, c'est le sens qu'il faut donner au paragraphe suivant tiré des notes de M. le juge en chef Fauteux, parlant pour la Cour, dans l'arrêt *Séminaire de Chicoutimi c. La Cité de Chicoutimi*¹³ (à la p. 686):

La question qui se pose dans le cas qui nous occupe est de savoir si la juridiction conférée par les dispositions des art. 42 de 13 George VI, c. 59 et 411 de la *Loi des Cités et Villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, est, d'une façon générale, conforme au genre de juridiction exercée en 1867 par les cours de juridiction sommaire plutôt qu'au genre de juridiction exercée par les cours décrites à l'art. 96 (*In Re Adoption Act Reference* [1938] R.C.S. 398; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works*, [1949] A.C. 134).

II

Cette situation m'amène à l'étude du deuxième point. La Cour d'appel l'a traité comme si une seule démarche était nécessaire: la fonction exacte de l'art. 49, savoir l'émission d'une ordonnance d'injonction dans le domaine du droit ouvrier, était-elle connue en 1867 et, dans l'affirmative, à quelle juridiction (tribunaux de 96 ou autres tribunaux) cette fonction était-elle attribuée? Avec respect, je vois là une trop grande simplification du problème. Il me paraît que la solution est ailleurs et que les principes pertinents sont les suivants:

- 1) l'année 1867 n'est pas une date miracle; son utilité est de servir de point de repère dans le temps;
- 2) si de fait la fonction était connue à l'époque de la Confédération, il suffit de rechercher par quel tribunal elle était alors exercée;

¹² [1965] R.C.S. 772.

¹³ [1973] R.C.S. 681.

(3) if the function was unknown at the time, it can still come within the framework of s. 96 of the Constitution; the nature of the function must then be determined;

(a) either this nature forces us to conclude that the jurisdiction must be exercised by a s. 96 court or, conversely, that it may be exercised by another court;

(b) or this nature alone does not provide the solution, in which case we must weigh the various factors enabling us to determine whether this function is, in a general way, in conformity with the kind of jurisdiction exercised in 1867, either by the inferior courts or the superior courts; as part of this analysis which, must I repeat it again, is to be made in a general manner, several factors, including the following, must be studied:

(i) is the jurisdiction merely an appendage to the administrative function, and necessary to the exercise of the latter?

(ii) is the administrative function dependent on the discretion of the state (as mentioned in *Tremblay v. La Commission des Relations de Travail du Québec*, *infra*)?

(iii) can this administrative decision be corrected by a proceeding in the ordinary courts (as mentioned in *Brooks v. Pavlick*, *infra*)?

It goes without saying that the question cannot be studied without reference to *O. Martineau and Sons, Limited v. City of Montreal*¹⁴; *Toronto Corporation v. York Corporation*¹⁵; *In Re Adoption Act Reference*¹⁶; and *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, cited above. However, there seems no need to reproduce passages from them here. Each decision must be read in light of the question under study, and any expression of an opinion out of this context, however deserving of respect it may be, does not carry the same weight as it would if it were essential to the conclusion. As an example, in *John East Iron*

3) si la fonction était alors inconnue, elle ne tombe pas pour autant en dehors du cadre de l'art. 96 de la Constitution; dans ce cas, il faut rechercher la nature de la fonction:

a) ou bien cette nature nous amène obligatoirement à la conclusion que la juridiction doit être exercée par un tribunal de 96 ou, à l'inverse, peut être exercée par un autre tribunal;

b) ou bien cette nature n'apporte pas d'elle-même la solution, auquel cas il faut peser les divers facteurs qui permettent de déterminer si cette fonction, de façon générale, est conforme au genre de juridiction exercée en 1867, soit par les cours inférieures, soit par les cours supérieures; dans le cadre de cette recherche, faite encore une fois de façon générale, plusieurs facteurs doivent être examinés dont les suivants:

(i) s'agit-il d'un pur accessoire de la fonction administrative, nécessaire à l'exercice de celle-ci?

(ii) cette fonction administrative se rattache-t-elle à la discrétion de l'État (ainsi qu'il fut mentionné dans *Tremblay c. La Commission des Relations de Travail du Québec*, *infra*)?

(iii) cette décision administrative peut-elle être corrigée par une procédure devant les tribunaux ordinaires (ainsi qu'il fut mentionné dans *Brooks c. Pavlick*, *infra*)?

Il va de soi que la question ne peut être étudiée sans que référence soit faite aux arrêts *O. Martineau and Sons, Limited c. City of Montreal*¹⁴; *Toronto Corporation c. York Corporation*¹⁵; *In Re Adoption Act Reference*¹⁶; et *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd.* précité. Il ne m'apparaît pas toutefois nécessaire d'en citer ici des passages. Chacun de ces arrêts doit être lu à la lumière de la question à l'étude et les expressions d'opinion en dehors de ce cadre, si dignes de respect soient-elles, n'ont pas le même poids que si elles avaient été essentielles à la conclusion. Par exemple, dans *John East Iron*

¹⁴ [1932] A.C. 113.

¹⁵ [1938] A.C. 415.

¹⁶ [1938] S.C.R. 398.

¹⁴ [1932] A.C. 113.

¹⁵ [1938] A.C. 415.

¹⁶ [1938] R.C.S. 398.

Works Ltd., the only issue was whether s. 5(e) of the Saskatchewan *Trade Union Act*, enabling the Labour Relations Board of that province to issue an order compelling the employer to reinstate an employee, was a judicial power belonging exclusively to a s. 96 court; the Lords—and I make this observation with all due respect—far overstepped these bounds.

It is against the backdrop of these classic cases that this Court, as the final adjudicator in constitutional matters, has been asked on several occasions to make a decision on the application of s. 96 of the Constitution. In view of the importance of the issue, I should like to cite several long extracts from these decisions, which to my mind support the principles stated above. In each case, the emphasis will be mine.

*Johnson v. The Attorney General of Alberta*¹⁷, is the first decision in point of time. While the matter with which we are concerned was only examined by the three dissenting judges, it is enlightening to read the observations of Kerwin J., as he then was, speaking for himself and Taschereau J., as he then was, with reference to the jurisdiction of justices of the peace in Alberta (at p. 134):

This jurisdiction broadly conforms to a type generally exercisable by Courts of summary jurisdiction.

Estey J. expresses this same idea when he writes (at p. 147):

That does not appear to be different in character from that which justices of the peace were called upon to decide both prior to and since Confederation.

In *The Corporation of the City of Toronto v. Olympia Edward Recreation Club Ltd.*¹⁸, it was held that while the Court of Revision (in the matter of assessment) was a validly established administrative organ, it could not decide whether a piece of property was personal or real since, as

Works Ltd., la seule question était de déterminer si l'art. 5(e) du *Trade Union Act* de la Saskatchewan permettant à la Commission des Relations de Travail de cette province d'émettre une ordonnance obligeant l'employeur à ré-installer un employé constituait un pouvoir judiciaire appartenant exclusivement à un tribunal de l'art. 96; or les lords, et c'est en tout respect que je le fais remarquer, ont de loin débordé ce cadre.

C'est devant la toile de fond de ces arrêts classiques que cette Cour, depuis qu'elle est l'arbitre final en matière constitutionnelle, a été appelée à se prononcer à plusieurs reprises sur la portée qu'il faut donner à l'art. 96 de la Constitution. Vu l'importance du débat, je me permettrai de citer de longs extraits de ces arrêts qui, à mon sens, affirment les principes que j'ai énoncés plus haut. Dans chaque cas, les soulignés seront de moi.

L'arrêt *Johnson c. The Attorney General of Alberta*¹⁷, est le premier en date. Bien que la question qui nous intéresse n'ait été étudiée que par les trois juges dissidents, il est éclairant de lire ce que disait le juge Kerwin, tel qu'il était alors, parlant pour lui et pour le juge Taschereau, tel qu'il était alors, au sujet de la juridiction des juges de paix en Alberta (à la p. 134):

[TRADUCTION] Cette juridiction correspond de façon générale à un type de juridiction d'ordinaire exercable par les tribunaux ayant compétence en matière d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité.

Et la même pensée se retrouve sous la plume du juge Estey (à la p. 147):

[TRADUCTION] Cela ne semble pas différent en substance de la juridiction des juges de paix aussi bien avant que depuis la Confédération.

L'arrêt *The Corporation of the City of Toronto c. Olympia Edward Recreation Club Ltd.*¹⁸, a conclu que le Bureau de Révision en matière d'évaluation, bien que validement constitué comme organisme administratif, ne pouvait décider si un bien était meuble ou immeuble parce que, comme

¹⁷ [1954] S.C.R. 127.

¹⁸ [1955] S.C.R. 454.

¹⁷ [1954] R.C.S. 127.

¹⁸ [1955] R.C.S. 454.

Kerwin C.J., speaking for himself and Taschereau J., as he then was, said (at p. 457):

... the jurisdiction conferred by the *Assessment Act* on the various appellate tribunals "broadly conforms to the type of jurisdiction exercised by the Superior, District or County Courts."

In this decision, it was pointed out that historically such a jurisdiction existed in the superior courts from before Confederation.

In 1958 came *Dupont v. Inglis*¹⁹, in which Rand J. expressed the unanimous opinion of the nine members of the Court. After sketching the history of the *Mining Act*, pointing out that it relates mainly to the administration of provincial Crown lands and referring to s. 129 of the Constitution, he concluded (at p. 541):

Within this continuity was the *Gold Mining Act*; and the function of deciding the sufficiency of compliance with the statutory requirements, as, for example, of staking, by the officer, was either an integral part of the rights arising, or, if of a judicial character, of a type not then exercised by the superior Courts.

On the next page, he clarified his thinking in an oft-cited paragraph (at p. 542):

The interpretation of s. 96 has been authoritatively given by this Court in *Re The Adoption Act and other Statutes* [1938] S.C.R. 398, and by the Judicial Committee in *O. Martineau and Sons, Limited v. City of Montreal et al.* [1932] A.C. 113, and in *Labour Relations Board v. John East Iron Works, Limited et al.*, *supra*. The Province, under its authority over the administration of justice, including the establishment of Courts, may and is in duty bound to maintain judicial tribunals and define their jurisdiction. The restriction of s. 96 and ss. 99 and 100, provisions vital to the judicature of Canada, is confined to Courts endowed with jurisdiction conforming broadly to the type of that exercised in 1867 by the Courts mentioned in the section or tribunals analogous to them. A distinction is here necessary between the character of a tribunal and the type of judicial power, if any, exercised by it. If in essence an administrative organ is created as in *Toronto Corporation v. York Corporation* [1938] A.C. 415, there may be a question whether provincial legislation has purported to confer upon it judicial power belonging

le dit le juge en chef Kerwin, parlant pour lui-même et le juge Taschereau, tel qu'il était alors (à la p. 457):

[TRADUCTION] ... la juridiction conférée par le *Assessment Act* aux divers tribunaux d'appel correspond de façon générale au type de juridiction exercée par les cours supérieures, de district ou de comté.

Dans cet arrêt, il fut souligné qu'historiquement une telle juridiction existait dès avant la Confédération dans les cours supérieures.

L'année 1958 nous amène à *Dupont c. Inglis*¹⁹. M. le juge Rand y exprima l'avis unanime des neuf membres de la Cour. Après avoir retracé l'histoire de la *Loi des Mines*, avoir souligné qu'elle vise principalement l'administration des terres de la Couronne provinciale et avoir référé à l'art. 129 de la Constitution, il conclut (à la p. 541):

[TRADUCTION] C'est dans cette ligne que se situe le *Gold Mining Act*; et la fonction du fonctionnaire consistant à décider si l'on s'est conformé aux dispositions statutaires comme, par exemple, celles sur le jalonnage, était soit une partie intégrante des droits découlant de la Loi, soit, si cette fonction avait un caractère judiciaire, une fonction d'un type non alors exercée par les cours supérieures.

Et, à la page suivante, il explicite sa pensée dans un paragraphe souvent cité (à la p. 542):

[TRADUCTION] Cette cour a donné une interprétation définitive de l'art. 96 dans *Re The Adoption Act and other Statutes* [1938] R.C.S. 398, et le Comité judiciaire a fait de même dans *O. Martineau and Sons, Limited v. City of Montreal et al.* [1932] A.C. 113, et dans *Labour Relations Board v. John East Iron Works, Limited et al.*, précité. La province, en vertu de ses pouvoirs en matière d'administration de la justice, y compris la constitution des tribunaux, a le pouvoir et le devoir de mettre sur pied des tribunaux judiciaires et de définir leur juridiction. La restriction de l'art. 96, à laquelle s'ajoutent les art. 99 et 100, dispositions vitales à l'appareil judiciaire du Canada, ne vise que les cours investies d'une juridiction qui correspond de façon générale au type de juridiction exercée en 1867 par les cours mentionnées audit article ou des tribunaux analogues. Il faut faire une distinction entre la nature d'un tribunal et le type de pouvoir judiciaire, le cas échéant, qu'il exerce. Si l'organisme créé est essentiellement administratif, comme dans l'affaire *Toronto Corporation v. York Corporation* [1938] A.C. 415, peut se poser la question de

¹⁹ [1958] S.C.R. 535.

¹⁹ [1958] R.C.S. 535.

exclusively to Courts within s. 96. Judicial power not of that type, such as that exercised by inferior Courts, can be conferred on a provincial tribunal whatever its primary character; and where the administrative is intermixed with *ultra vires* judicial power, the further question arises of severability between what is valid and what invalid.

Subsequently, in *The Attorney General for Ontario and Display Service Company Limited v. Victoria Medical Building Limited*²⁰, the issue was whether the Master of the Supreme Court of Ontario could be empowered by the legislature to hear actions on liens. Kerwin C.J. summarized his thinking at p. 38:

Notwithstanding the fact that mechanics' liens were unknown at the time of Confederation, my view is that Pomeroy correctly stated the nature of the action given by *The Mechanics' Lien Act* and that to apply the test set forth in the *Labour Relations Board* case the jurisdiction conferred upon the Master by subs. (1) of s. 31 of *The Mechanics' Lien Act* broadly conforms to the type of jurisdiction exercised by the Superior, District or County Courts at Confederation.

On his part, Judson J. begins by restating the problem (at p. 40):

The issue is, therefore, a very narrow one, the appointing power expressed in s. 96 being raised as a barrier against an attempted provincial distribution of function within the Court itself. The function in question is obviously judicial in character and is being exercised by an officer of one of the Courts mentioned in s. 96. The ratio of the judgment under appeal may be briefly stated in these terms: The Master, who is a judicial officer of the provincial Supreme Court, cannot be given this judicial power by s. 31(1) of *The Mechanics' Lien Act* because he then has a jurisdiction which 'broadly conforms to the type of jurisdiction' exercised by those judges named in s. 96 of the *British North America Act*. This is said to be so even though *The Mechanics' Lien Act* creates entirely new rights, unknown either at common law or in equity because it gives the Master, as the trial officer, unlimited authority over all those matters covered by the Act, many of which are normally to be found within the jurisdiction of a Superior Court

savoir si la loi provinciale a prétendu conférer à cet organisme un pouvoir judiciaire appartenant exclusivement aux cours visées à l'art. 96. Un pouvoir judiciaire autre qu'un pouvoir de ce type, tel que celui exercé par les tribunaux d'instance inférieure, peut être conféré à un tribunal provincial, quelle que soit la nature de celui-ci; et s'il y a à la fois un pouvoir administratif et un pouvoir judiciaire *ultra vires*, il faut alors se demander s'il est possible de séparer ce qui est valide de ce qui ne l'est pas.

Vint ensuite l'arrêt *The Attorney-General for Ontario and Display Service Company Limited c. Victoria Medical Building Limited*²⁰. La question était de déterminer si le Master de la Cour suprême d'Ontario pouvait recevoir de la Législature le pouvoir d'entendre des actions sur privilège (lien). M. le juge en chef Kerwin résume sa pensée à la p. 38:

[TRADUCTION] Nonobstant le fait que le privilège du constructeur était inconnu à l'époque de la Confédération, je suis d'avis que Pomeroy a correctement exposé la nature du droit d'action donné par le *Mechanics' Lien Act* et que, pour appliquer le critère exposé dans l'arrêt *Labour Relations Board*, la juridiction conférée au Master par le par. (1) de l'art. 31 du *Mechanics' Lien Act* correspond de façon générale au type de juridiction exercée par les cours supérieures, de district ou de comté à l'époque de la Confédération.

De son côté, M. le juge Judson commence par rappeler quel est le problème (à la p. 40):

[TRADUCTION] La question soulevée est donc très limitée, le pouvoir de nomination donné à l'art. 96 étant soulevé contre une tentative par la province de distribuer les fonctions à l'intérieur même de la Cour. La fonction en question est manifestement de nature judiciaire et elle est exercée par un fonctionnaire d'une des cours mentionnées à l'art. 96. La *ratio* du jugement dont appel peut se résumer de la façon suivante: le Master, qui est un fonctionnaire judiciaire de la Cour suprême provinciale, ne peut être investi de ce pouvoir judiciaire par le par. (1) de l'art. 31 du *Mechanics' Lien Act* car il se trouverait ainsi à avoir une juridiction qui «correspondrait de façon générale au type de juridiction» exercée par les juges nommés à l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il en est ainsi, dit-on, même si le *Mechanics' Lien Act* crée des droits entièrement nouveaux, reconnus ni en *common law* ni en *equity*, du fait qu'il donne au Master, à titre de fonctionnaire préposé, des pouvoirs illimités sur toutes les questions visées par

²⁰ [1960] S.C.R. 32.

²⁰ [1960] R.C.S. 32.

judge. Lastly, the judgment denies any analogy which might save the legislation between the position of the Master exercising delegated jurisdiction under an order of reference made by a judge pursuant to *The Judicature Act* and his position in exercising original jurisdiction under s. 31(1) of *The Mechanics' Lien Act*.

His conclusion (at p. 42) reads as follows:

This is a very wide departure from the work usually assigned to the Master. This legislation makes him a judge in this particular type of action, which is essentially one for the enforcement of a statutory charge on the interest in the land of the person who is defined as the owner. The constituent elements of the jurisdiction are fully analysed in the reasons of the Court of Appeal. In addition to the matters mentioned in s. 32(1) and the enforcement of the charge itself, they comprise unlimited monetary claims, the power to appoint an interim receiver of the rents and profits of the land or a trustee to manage and sell the property and the power to make a vesting order in the purchaser and an order for possession. All these functions are exercised in an original way and constitute a new type of jurisdiction for the Master which in many aspects is not merely analogous to that exercised by a s. 96 judge but is, in fact, that very jurisdiction, limited only to one particular field of litigation. While it is true that the Master's jurisdiction is very varied in character, it is, I think, largely concerned with preliminary matters and proceedings in an action, necessary to enable the case to be heard, and with matters that are referred to that office under a judge's order. There is no inherent jurisdiction in the office as there is in the office of a Superior Court judge. I am content to adopt the judgment of Harvey C.J.A. in *Polson Iron Works v. Munns* (1915), 24 D.L.R. 18, for its account of the historical origins of the office and the broad outlines of the jurisdiction, and it is sufficient to say that everything the Master does must be authorized by the *Rules of Practice*, *The Judicature Act* or some other statute. This does not mean, however, that the Legislature can assign any and all work to him. Section 96 operates as a limiting factor. If this were not so, there would be nothing to prevent the withdrawal of any judicial function from a s. 96 appointee and its assignment to the Master.

la Loi, dont un grand nombre relèvent normalement de la juridiction des juges de la Cour supérieure. Enfin, le jugement refuse de reconnaître une analogie quelconque, qui pourrait servir de fondement à la validité de la Loi, entre la situation du Master exerçant une juridiction déléguée en vertu d'une ordonnance de renvoi rendue par un juge conformément au *Judicature Act* et sa situation lorsqu'il exerce une juridiction de première instance en vertu du par. (1) de l'art. 31 du *Mechanics' Lien Act*.

Sa conclusion (à la p. 42):

[TRADUCTION] Cela diffère très largement du travail confié d'ordinaire au Master. Cette Loi fait de lui un juge dans ce type précis d'action, qui a essentiellement pour objet de donner suite à un privilège créé par la loi et grevant l'intérêt qu'a sur le terrain la personne qui est définie comme le propriétaire de celui-ci. Les éléments constitutifs de la juridiction sont analysés de façon exhaustive dans les motifs de la Cour d'appel. Outre les questions mentionnées au par. (1) de l'art. 32 et les mesures visant à donner suite au privilège lui-même, ils comprennent des demandes monétaires illimitées, le pouvoir de nommer un séquestre provisoire des loyers et des profits du terrain ou un fiduciaire pour administrer et vendre les biens, et le pouvoir de rendre une ordonnance de dévolution à l'acheteur et une ordonnance d'envoi en possession. Toutes ces fonctions sont exercées en première instance et constituent un nouveau type de juridiction pour le Master, qui, à bien des égards, n'est pas simplement analogue à celle exercée par un juge visé à l'art. 96 mais est, en fait, cette juridiction même, même si elle est limitée à un seul domaine bien précis. S'il est vrai que la juridiction du Master est de nature très variée, il reste néanmoins qu'elle porte pour la plus grande partie, il me semble, sur les questions et les procédures préliminaires dans une action nécessaires pour que l'affaire puisse être instruite, et sur des questions qui lui sont renvoyées aux termes d'une ordonnance d'un juge. Il n'y a pas de juridiction inhérente à cette charge comme il en existe dans le cas de la charge de juge d'une cour supérieure. Je me contente d'adopter le jugement du juge en chef d'appel Harvey dans l'affaire *Polson Iron Works v. Munns* (1915), 24 D.L.R. 18, en ce qui concerne l'exposé des origines historiques de la charge et les grandes lignes de la juridiction, et il suffit de dire que tout ce que fait le Master doit être autorisé par les *Rules of Practice*, *The Judicature Act* ou quelque autre loi. Cela ne veut pas dire, toutefois, que la Législature peut lui attribuer n'importe quelle fonction. L'art. 96 prévoit des limites. S'il en était autrement, rien n'empêcherait qu'on retire une fonction judiciaire quelconque au titulaire d'une charge visée à l'art. 96 pour l'attribuer au Master.

In *Farrell v. Workmen's Compensation Board*²¹, appellant, appearing before this Court, had waived challenging the very existence of the Board on the basis of s. 96 of the Constitution. However, in light of certain arguments submitted by appellant, Judson J. wrote (at p. 52):

The restrictions on the legislative power of the province to confer jurisdiction on boards must be derived by implication from the provisions of s. 96 of the *British North America Act*. Short of an infringement of this section, if the legislation is otherwise within the provincial power, there is no constitutional rule against the enactment of s. 76(1).

This brings us to *Heller v. The Registrar, Vancouver Land Registration District*²², in which the Court, through Martland J., said (at p. 235):

In my opinion, it is no part of the function of a Registrar, under this section, to adjudicate upon contested rights of parties, for the determination of which it would be necessary for him to hear, receive and weigh evidence. He can only act upon the material which is before him in his own records.

I realize that the provisions of para. (c) of s. 256 may appear to be inconsistent with this conclusion. That paragraph relates to a situation where 'any registration, instrument, entry, memorandum, or endorsement was fraudulently or wrongfully obtained'. If, however, these words were to be construed in their widest sense, so as to enable a Registrar to act, under the section, upon evidence submitted to him upon which he could make a finding of fraud, I would have grave doubts as to whether this provision could be held to be *intra vires* of the Legislature of British Columbia. So construed, the Registrar would be clothed with an original jurisdiction to determine questions of title to land in relation to which fraud had been alleged (*Attorney-General for Ontario and Display Service Co. Ltd. v. Victoria Medical Building Ltd. et al.* [1960] S.C.R. 32).

In *Brooks v. Pavlick*²³, the question arose as to whether the Master of Titles had the right to

Dans *Farrell c. Workmen's Compensation Board*²¹, l'appelante avait renoncé devant notre Cour à attaquer l'existence même de la Commission en s'appuyant sur l'art. 96 de la Constitution. Toutefois, vu certains moyens invoqués par l'appelante M. le juge Judson crut bon d'écrire (à la p. 52):

[TRADUCTION] Toute restriction au pouvoir législatif que possède une province de conférer une certaine compétence à des commissions doit dériver par implication des dispositions de l'art. 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. A défaut de violation de cet article, et si la législation est autrement de compétence provinciale, l'adoption du par. (1) de l'art. 76 n'est contraire à aucune règle constitutionnelle.

Nous en venons ensuite à *Heller c. The Registrar, Vancouver Land Registration District*²², où, par la voix de M. le juge Martland, la Cour affirme (à la p. 235):

[TRADUCTION] A mon avis, il ne fait pas partie des fonctions d'un registrateur, en vertu de cet article, de se prononcer sur les droits contestés des parties, pour la détermination desquels il serait nécessaire d'entendre, de recevoir et de peser des éléments de preuve. Il doit agir en fonction seulement des éléments de preuve qu'il a dans ses propres dossiers.

Je reconnais que les dispositions de l'al. c) de l'art. 256 peuvent paraître incompatibles avec cette conclusion. Cet alinéa vise une situation où «tout enregistrement, document, inscription, mémoire ou endossement a été obtenu frauduleusement ou illicitement». Si, toutefois, il fallait interpréter ces mots de la façon la plus large possible, pour ainsi permettre au registrateur de prendre des initiatives, en vertu du présent article, en se fondant sur des éléments de preuve qui lui auraient été soumis, aux termes desquels il pourrait conclure à la fraude, je douterais sérieusement que cette disposition puisse être considérée comme *intra vires* de la législature de la Colombie-Britannique. Selon une pareille interprétation, le registrateur se trouverait investi d'une juridiction de première instance pour trancher des questions de titres à des biens-fonds relativement auxquels on allègue qu'il y a eu fraude (*Procureur général de l'Ontario et Display Service Co. Ltd. c. Victoria Medical Building Ltd. et autres* [1960] R.C.S. 32).

Dans l'arrêt *Brooks c. Pavlick*²³, se posait la question du droit du registrateur (Master of

²¹ [1962] S.C.R. 48.

²² [1963] S.C.R. 229.

²³ [1964] S.C.R. 108.

²¹ [1962] R.C.S. 48.

²² [1963] R.C.S. 229.

²³ [1964] R.C.S. 108.

decide who was entitled to registration. This jurisdiction was held to be valid. Spence J., speaking for the Court, first pointed out the nature of this jurisdiction (at p. 114):

The Master of Title's jurisdiction is limited to the consideration and determination of what documents should be registered upon the title and therefore who should have the protection of the guaranteed title and the right to claim on the Assurance Fund. When the master of titles determines an application for first registration in favour of the applicant the effect of s. 9 (now s. 52) is to give to the first registered owner a fee simple but, despite the very positive words of that section, the register may be rectified by a procedure in the ordinary courts under s. 119 (now s. 169). The objections which the Master 'has jurisdiction to hear and determine' (s. 21, para. (2) now s. 44) are objections to the Master's acceptance of a document for registration.

and then concluded (at p. 115):

I am of the view that the jurisdiction conferred upon the Master of Titles by the provisions of *The Land Titles Act* of Ontario is, therefore, quite unlike the jurisdiction conferred on the Master of the Supreme Court by *The Mechanics' Lien Act* of Ontario considered in the *Display Service* case, supra. There, as I have pointed out, the Court found that jurisdiction was not merely analogous to the jurisdiction of that exercised by s. 96 but in fact that very jurisdiction. Under *The Land Titles Act*, the Master of Titles has a jurisdiction to determine whether an application for first registration under the Act should be granted and that jurisdiction was not exercised by any officer whatsoever prior to Confederation as the scheme of registration of titles did not exist in Ontario before 1885 and any judicial determinations he makes are merely necessarily incidental to the discharge of those duties which, therefore, are not analogous to those of a Superior, District, or County Court.

It should be noted that the Court was dealing with a jurisdiction unknown in 1867, since the first relevant statute dates from 1885.

The question can be further elucidated by considering *The Attorney General of British*

Titles) de décider qui avait droit à l'inscription. Cette juridiction fut reconnue valide. M. le juge Spence, parlant pour la Cour, souligne d'abord la nature de cette juridiction (à la p. 114):

[TRADUCTION] La juridiction du registrateur se limite à l'examen et à la détermination des documents qu'il faut enregistrer relativement au titre d'un bien-fonds et, par conséquent, de la personne qui a droit à la protection du titre garanti et le droit de réclamer de la caisse d'assurance. Lorsque le registrateur tranche une demande de premier enregistrement en faveur du demandeur, l'effet de l'art. 9 (maintenant l'art. 52) est de donner au premier propriétaire enregistré un droit de propriété absolu, mais, malgré les termes très explicites de cet article, le registre peut être corrigé par une procédure devant les tribunaux ordinaires en vertu de l'art. 119 (maintenant l'art. 169). Les objections que le registrateur «a compétence pour entendre et trancher» (art. 21, par. (2) maintenant art. 44) sont les objections à l'acceptation par le registrateur d'un document aux fins de l'enregistrement.

et conclut (à la p. 115):

[TRADUCTION] Je suis d'avis que la juridiction conférée au registrateur par les dispositions du *Land Titles Act* de l'Ontario est donc bien différente de celle conférée au Master de la Cour suprême par le *Mechanics' Lien Act* de l'Ontario examinée dans l'arrêt *Display Service*, précité. Dans cette dernière affaire, comme je l'ai signalé, la Cour a décidé que la juridiction n'était pas simplement analogue à celle exercée par un juge visé à l'art. 96, mais était en fait cette juridiction même. En vertu du *Land Titles Act*, le registrateur a compétence pour décider s'il y a lieu de faire droit à une demande de premier enregistrement en vertu de la Loi et cette juridiction n'a pas été exercée par quelque fonctionnaire que ce soit avant la Confédération, étant donné que le régime d'enregistrement des titres n'existe en Ontario que depuis 1885; en outre, les décisions judiciaires qu'il prend ne sont que nécessairement accessoires à l'exécution de ces fonctions, qui, par conséquent, ne sont pas analogues à celles d'une cour supérieure, de district ou de comté.

A souligner que la Cour se penchait sur une juridiction inconnue en 1867, la première loi pertinente remontant à 1885.

Contribue aussi à l'éclairage de la question *The Attorney General of British Columbia c.*

*Columbia v. McKenzie*²⁴, in which Ritchie J., speaking for the majority of his brother judges, wrote (at p. 497):

With the greatest respect, it appears to me that the present legislation is not concerned with conferring jurisdiction "*upon persons*" but with defining the jurisdiction of courts. The distinction between a provincial legislature conferring jurisdiction upon courts presided over by provincially appointed officials on the one hand and upon courts to which the Governor-General has appointed judges on the other hand, is that in the former case the provincially appointed official is excluded by reason of the origin of his appointment from exercising jurisdiction broadly conforming to the type exercised by superior, district or county courts, (see *In re The Adoption Act* [1938] S.C.R. 398, *In re Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works* [1949] A.C. 134, and *Attorney General for Ontario and Display Services Company Limited v. Victoria Medical Building Limited* [1960] S.C.R. 32), whereas it is within the exclusive power of the provincial legislature to define the jurisdiction of provincial courts presided over by federally appointed judges, . . .

Concerning the *Reference on the Constitutionality of the Act respecting the jurisdiction of the Magistrate's Court*²⁵, I would refer to an excerpt from p. 781 of the reasons of Fauteux J., as he then was, speaking for the Court:

[TRANSLATION] In concluding these observations on the true scope of the question submitted by the Executive Council it should be added that, with all the jurisdiction conferred upon it by provincial statutes, the Magistrate's Court may have become a court within the meaning of or analogous to those described in s. 96 of the imperial statute, and that, as a result, the Act under study would be *ultra vires* the legislature in so far as the judges of the Court referred to in the Act are not appointed in accordance with this section. It is also possible that, because of the subject-matter over which the Magistrate's Court is given jurisdiction, such as injunctions, for example, some of these statutes are *ultra vires* the legislature in so far as the judges of the Court contemplated by these statutes are not appointed in accordance with s. 96. These are questions which do not lie within the frame of this reference, and consequently we cannot answer them in the case at bar.

I have already noted that the Court of Appeal referred to *Tremblay v. La Commission des Rela-*

*McKenzie*²⁴, où M. le juge Ritchie, parlant pour la majorité de ses collègues, écrit (à la p. 497):

[TRANSLATION] En toute déférence, il me semble que, dans la présente loi, on ne cherche pas à conférer une juridiction "*à des personnes*" mais à définir la juridiction de tribunaux. La différence entre une législature provinciale qui confère une juridiction à des tribunaux présidés par des juges nommés par la province, d'une part, et des tribunaux dont les juges ont été nommés par le gouverneur général, d'autre part, est que dans le premier cas le titulaire nommé par la province ne peut, en raison même de l'origine de sa nomination, exercer une juridiction qui correspond de façon générale au type de juridiction exercée par les cours supérieures, de district ou de comté (voir *In re The Adoption Act* [1938] R.C.S. 398, *In re Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works* [1949] A.C. 134, et *Le procureur général de l'Ontario et Display Services Company Limited c. Victoria Medical Building* [1960] R.C.S. 32), alors qu'il relève du pouvoir exclusif de la législature provinciale de définir la juridiction de cours provinciales présidées par des juges nommés par le gouvernement fédéral, . . .

De l'arrêt sur le *Renvoi touchant la constitutionnalité de la Loi concernant la juridiction de la Cour de Magistrat*²⁵, je retiens, des notes de M. le juge Fauteux, tel qu'il était alors et qui parlait pour la Cour, un extrait tiré de la p. 781:

En terminant ces considérations sur la véritable portée de la question soumise par le Conseil Exécutif, il convient d'ajouter qu'il se peut qu'avec toute la juridiction que lui confèrent les lois provinciales, la Cour de Magistrat soit devenue une Cour au sens de ou analogue à celles qui sont décrites en l'art. 96 du statut impérial et que, par suite, la loi sous étude soit *ultra vires* de la législature en autant que les Juges de la Cour visée par cette loi ne sont pas nommés conformément à cet article. Il se peut aussi qu'en raison de la matière sur laquelle elles confèrent une juridiction à la Cour de Magistrat, tel par exemple les injonctions, certaines de ces lois soient *ultra vires* de la législature et ce toujours en autant que les Juges de la Cour visée par ces lois ne sont pas nommés conformément à l'art. 96. Autant de questions non comprises dans le cadre de cette référence et auxquelles, en conséquence, il ne nous est pas loisible de répondre en l'espèce.

J'ai déjà souligné que la Cour d'appel avait mentionné l'arrêt *Tremblay c. La Commission des*

²⁴ [1965] S.C.R. 490.

²⁵ [1965] S.C.R. 772.

²⁴ [1965] R.C.S. 490.

²⁵ [1965] R.C.S. 772.

tions de Travail du Québec. With respect, I do not think that this decision has the significance attributed to it. The real question and its solution are explained by Abbott J. at p. 701:

As I have said, the narrow question in issue here is whether the Board, in ordering the dissolution of an association which has been given corporate status under the *Professional Syndicates Act*, is exercising a jurisdiction which belongs exclusively to a s. 96 Court.

The *Professional Syndicates Act* authorizes groups of employers and employees to form an association or professional syndicate and s. 6 states that such groups shall have as their object 'the study, defence and promotion of the economic, social and moral interests of their members'. The Provincial Secretary is empowered, at his discretion, upon compliance with the requirements of the statute, to grant corporate status to such bodies. Their powers, however, are limited and they are subject to the control and supervision of the Provincial Secretary. The status and related privileges are conferred, primarily, for the purpose of promoting employer and employee agreements by the process of collective bargaining.

A few lines later, Abbott J. adds:

The power given to the Board under s. 50 is a limited and discretionary power. It is purely incidental to the accomplishment of one of the primary purposes for which the association was granted corporate status, namely the maintenance of industrial peace.

Hence, it is within this narrow framework

- (a) of the discretion of the provincial secretary at the time of incorporation of the syndicate,
- (b) of the granting to the syndicate of limited powers, subject to the control of the provincial secretary,
- (c) of a delegation of this control to the Board, as purely incidental to the accomplishment of its purpose,

that the decision must be read. Since the nature of the purpose was not *per se* conclusive, the Court studied its characteristics and concluded that the Board had not received "judicial powers that can be exercised only by a superior, district or county

Relations de Travail du Québec. Avec déférence, je ne crois pas que cet arrêt ait la portée qui lui a été donnée. La vraie question et sa solution sont exprimées par M. le juge Abbott à la p. 701:

[TRADUCTION] Comme je l'ai dit, la question étroitement délimitée soulevée en l'espèce est de savoir si la Commission, en ordonnant la dissolution d'une association à laquelle avait été donné un statut de corporation en vertu de la *Loi des syndicats professionnels* exerce une juridiction qui appartient exclusivement à une cour visée à l'art. 96.

La *Loi des syndicats professionnels* autorise des groupes d'employeurs et d'employés à former une association ou un syndicat professionnel, et l'art. 6 porte que ces groupes ont pour objet «l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de leurs membres». Il est loisible au secrétaire de la province, à sa discretion, en se conformant aux exigences de la Loi, d'accorder le statut de corporation à ces organismes. Leurs pouvoirs sont toutefois limités et ils sont assujettis au contrôle et à la surveillance du secrétaire de la province. Le statut et les privilèges y afférents sont conférés essentiellement pour faciliter la conclusion d'ententes entre les employeurs et les employés par le biais de conventions collectives.

Et quelques lignes plus bas, M. le juge Abbott ajoute:

[TRADUCTION] Le pouvoir donné à la Commission en vertu de l'art. 50 est limité et discrétionnaire. Il est purement incident à la réalisation d'un des objectifs essentiels qu'on cherchait à atteindre en accordant à l'association le statut de corporation, à savoir, le maintien de la paix industrielle.

C'est donc dans ce cadre étroit

- a) d'une discrétion du secrétaire provincial au moment de l'incorporation du syndicat;
- b) de l'octroi au syndicat de pouvoirs restreints subordonnés au contrôle du secrétaire provincial;
- c) d'une délégation de ce contrôle à la Commission qui en jouit comme d'un pur accessoire à l'accomplissement de sa fonction

que cet arrêt doit être lu. La nature de la fonction n'étant pas en soi déterminante, la Cour se pencha sur ses caractéristiques pour en venir à la conclusion que la Commission ne s'était pas vu confier des [TRADUCTION] «des pouvoirs judiciaires que

court within the meaning of s. 96 of the *British North America Act*" (at p. 702).

The final relevant decision was *Séminaire de Chicoutimi v. La Cité de Chicoutimi* in 1972, cited above. To my previous reference, I would add the following (at p. 686):

On the constitutionality aspect, the problem in the case at bar derives from combining these provisions of the *British North America Act* which, on the one hand, confer exclusive jurisdiction on the province over the Administration of Justice in the province, including the Constitution, Maintenance and Organization of Provincial Courts and—apart from the exception laid down by s. 96—the power to appoint judges to these courts, and, on the other hand, confer on the central government the exclusive power of appointing

... the judges of the Superior, District and County Courts in each province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

Consequently, therefore, this provision in s. 96 implicitly denies the provinces the power of bestowing upon those courts which are presided over by judges they appoint the jurisdiction of the courts described in this section. (*Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *The Attorney General for Ontario v. Victoria Medical Building Limited*, [1960] S.C.R. 32.)

At the end of his analysis Fauteux C.J., speaking for his brother judges, concludes (at p. 692):

For these reasons and those given in the judgment appealed from, I would therefore hold that the jurisdiction conferred by the legislative provisions the constitutionality of which is now being challenged is not, in a general way, in conformity with the kind of jurisdiction exercised in 1867 by the courts of summary jurisdiction, but conforms rather to the kind of jurisdiction exercised by the courts described in s. 96.

III

I must now summarize my reasoning.

The institution known as the Labour Relations Board of Nova Scotia is not a s. 96 court as such. Furthermore, neither appellant nor the Attorney General of Canada claims that it is. However, under s. 49 of the *Trade Union Act*, this institution was given a function to perform which, by its nature, belongs to the courts described in s. 96. I

seule peut exercer une cour supérieure, de district ou de comté au sens de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*» (à la p. 702).

Le dernier arrêt pertinent est celui de 1972 dans *Séminaire de Chicoutimi c. La Cité de Chicoutimi* précité. A la citation que j'ai déjà faite, j'ajouterais la suivante (à la p. 686):

Sur la question de la constitutionnalité:—Le problème, en l'espèce, naît de la conjugaison de ces dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* qui attribuent, d'une part, aux provinces la compétence exclusive en ce qui concerne l'administration de la justice dans la province, incluant la création, le maintien et l'organisation des tribunaux de justice dans la province et—sauf l'exception créée par l'art. 96—le pouvoir de nommer les juges à ces cours, et, qui attribuent, d'autre part, au gouvernement central le pouvoir exclusif de nommer

... les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Ainsi donc, et par voie de conséquence, cette disposition de l'art. 96 refuse implicitement aux provinces le pouvoir de nantir les cours, présidées par les juges qu'elles nomment, de la compétence des cours décrites à cet article. (*Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *The Attorney General for Ontario v. Victoria Medical Building Limited*, [1960] R.C.S. 32).

A la fin de son étude, M. le juge en chef Fauteux, parlant pour ses collègues, conclut (à la p. 692):

Pour ces raisons et celles données au jugement *a quo*, je dirais donc que la juridiction conférée par les dispositions législatives dont la constitutionnalité est ici attaquée est d'une façon générale, non pas conforme au genre de juridiction exercée en 1867 par les Cours de juridiction sommaire, mais plutôt conforme au genre de juridiction exercée par les Cours décrites à l'art. 96.

III

Il est temps de résumer ma pensée.

L'institution appelée la Commission des Relations de Travail de la Nouvelle-Écosse n'est pas comme telle une cour décrite à l'art. 96. D'ailleurs ce n'est pas là la proposition de l'appelant, non plus que celle du Procureur général du Canada. Mais cette institution par l'art. 49 du *Trade Union Act* s'est vu confier une fonction qui, de par sa

can see no substantial difference between an injunction and a cease and desist order.

Even if we were to go one step further (which, in my opinion, is unnecessary), and ask whether the function vested in the Board by s. 49 of the *Trade Union Act* is, in a general way, a jurisdiction of a kind exercised in 1867 by the inferior courts or the superior courts, I would not hesitate to choose the second alternative. One need only point out that

- (a) the power to issue orders is not incidental to the administrative function conferred on the Board, since the latter operated until 1968 without this power and the ordinary courts still have a parallel jurisdiction today;
- (b) it is inconceivable to view this as an aspect of the discretionary power of the State;
- (c) apart from this parallel jurisdiction which I have just mentioned, the ordinary courts have no power of review, except perhaps through prerogative writs.

In this analysis I have not lost sight of the socio-economic arguments advanced by respondents. It should be remembered that this socio-economic aspect existed to varying degrees in each of the cases considered by the courts, but this did not prevent them from holding that certain legislative provisions were *ultra vires*. This aspect is only one of several factors. It goes without saying that it would not provide a valid basis for setting aside the arrangement stated by s. 96 of the Constitution.

Any other interpretation would be tantamount to abolishing the jurisdiction of the s. 96 courts sooner or later. Whatever the operational advantages of gradually drawing all judicial power under the roof of the courts whose members are appointed by the provinces, (and this is a question on which I express no opinion), this is not the criterion which must guide our deliberations. We must interpret the Constitution, not rewrite it.

For these reasons, I would allow the appeal and grant the motions for *certiorari* and prohibition, with

nature, appartient aux tribunaux décrits dans l'art. 96. Il m'est en effet impossible de voir une différence de substance entre une injonction et une ordonnance «cease and desist.»

Même s'il fallait faire un pas de plus (ce qui, à mon avis, n'est pas nécessaire) et rechercher si la fonction dévolue par l'art. 49 du *Trade Union Act* à la Commission est de façon générale un type de juridiction exercée en 1867 par les cours inférieures ou par les cours supérieures, je choiserais sans hésitation cette deuxième branche de l'alternative. Il suffit de souligner que

- a) le pouvoir d'émettre des ordonnances n'est pas un accessoire de la fonction administrative confiée à la Commission, celle-ci ayant fonctionné jusqu'en 1968 sans ce pouvoir et les tribunaux ordinaires ayant encore aujourd'hui une juridiction parallèle;
- b) il est impensable d'y voir un aspect du pouvoir discrétionnaire de l'État;
- c) en dehors de cette juridiction parallèle que je viens de mentionner, les tribunaux ordinaires n'ont aucun pouvoir de révision, sauf peut-être par le biais des brefs de prérogative.

Dans cette étude je n'ai pas perdu de vue les arguments socio-économiques mis de l'avant par les intimés. Il ne faut pas oublier que cet aspect socio-économique, à des degrés divers, existait dans tous les cas étudiés par les tribunaux, ce qui n'a pas empêché ceux-ci de déclarer *ultra vires* un certain nombre de dispositions législatives. Cet aspect n'est qu'un facteur parmi plusieurs. Il va de soi qu'il ne permet pas de mettre de côté le schème établi par l'art. 96 de la Constitution.

Toute autre interprétation équivaut à supprimer à plus ou moins longue échéance la juridiction des cours de l'art. 96. Quels que soient les avantages fonctionnels (question sur laquelle je n'exprime aucun avis) de ramener graduellement sous le toit des tribunaux dont les membres sont nommés par les provinces l'ensemble des attributions judiciaires, ce n'est pas le critère qui doit guider notre étude. Nous devons interpréter la Constitution et non la refaire.

Pour ces raisons, j'accueillerais le pourvoi et ferais droit aux requêtes en *certiorari* et en prohi-

costs in all Courts, but not including the intervenors' costs.

Appeal dismissed with costs, DE GRANDPRÉ J. dissenting.

Solicitor for the appellant: Joel E. Pink, Halifax.

Solicitor for the respondents, Labour Relations Board (N.S.), John F. MacDonald, Donald C. MacNeil and the Attorney General of Nova Scotia: J. W. Kavanagh, Halifax.

Solicitor for the respondent, Canatom Mon-Max: D. Merlin Nunn, Halifax.

bition avec dépens dans toutes les Cours, ceux-ci ne devant pas comprendre les dépens des intervenants.

Pourvoi rejeté avec dépens, le JUGE DE GRANDPRÉ dissident.

Procureur de l'appelante: Joel E. Pink, Halifax.

Procureur des intimés, Labour Relations Board (N.-É.), John F. MacDonald, Donald C. MacNeil et le Procureur général de la Nouvelle-Écosse: J. W. Kavanagh, Halifax.

Procureur de l'intimée, Canatom Mon-Max: D. Merlin Nunn, Halifax.