

Douglas College *Appellant*

v.

Douglas/Kwantlen Faculty Association
Respondent

and

**The Attorney General of Canada and the
Attorney General for Saskatchewan**
*Interveners*INDEXED AS: DOUGLAS/KWANTLEN FACULTY ASSN. v.
DOUGLAS COLLEGE

File No.: 20800.

1989: May 18, 19; 1990: December 6.

Present: Dickson C.J. * and Wilson, La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Cory JJ.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

*Constitutional law — Charter of Rights — Applica-
bility of Charter — Government — Whether commu-
nity college "government" so as to attract Charter
review of policies — If so, whether mandatory retire-
ment policy "law" — Canadian Charter of Rights and
Freedoms, ss. 15, 32.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality f
rights — Equality before the law — Age discrimination
— Mandatory retirement at age 65 — Whether manda-
tory retirement policy "law" — If so, whether s. 15(1)
of the Charter infringed — Canadian Charter of Rights
and Freedoms, ss. 15, 32.*

*Constitutional law — Court of competent jurisdiction
— Labour grievance — Arbitrator deciding constitu-
tionality of provision as preliminary issue — Whether a
court of competent jurisdiction — Whether jurisdiction
to hear and determine grievance — Canadian Charter
of Rights and Freedoms, ss. 15, 24(1).*

Douglas College was one of the colleges in a system of
post-secondary education operated by British Columbia
through the *College and Institute Act*. A college once
designated under the Act became a corporation and was
for all purposes an agent of the Crown and could only
exercise its powers as such. It was subject to direct and
substantial control by the Minister. Its board was
appointed by the Lieutenant Governor in Council at j

* Chief Justice at the time of hearing.

Douglas College *Appellant*

c.

Douglas/Kwantlen Faculty Association
a Intimée

et

**Le procureur général du Canada et le
b procureur général de la Saskatchewan**
*Intervenants*RÉPERTORIÉ: DOUGLAS/KWANTLEN FACULTY ASSN. c.
DOUGLAS COLLEGE

c N° du greffe: 20800.

1989: 18, 19 mai; 1990: 6 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson * et les juges Wilson,
La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory.d
EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Appli-
cabilité de la Charte — Gouvernement — Le collège
communautaire fait-il partie du «gouvernement» avec
la conséquence que ses politiques sont sujettes à révi-
sion en vertu de la Charte? — Dans l'affirmative, la
politique de retraite obligatoire est-elle une «loi»? —
Charte canadienne des droits et libertés, art. 15, 32.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à
l'égalité — Égalité devant la loi — Discrimination
fondée sur l'âge — Retraite obligatoire à 65 ans — La
politique de retraite obligatoire est-elle une «loi»? —
Dans l'affirmative, y a-t-il violation de l'art. 15(1) de
g la Charte? — Charte canadienne des droits et libertés,
art. 15, 32.*

*Droit constitutionnel — Tribunal compétent — Grief
— Décision préliminaire d'un arbitre sur la constitu-
tionnalité d'une disposition — Est-ce un tribunal com-
pétent? — A-t-il compétence sur ce grief? — Charte
canadienne des droits et libertés, art. 15, 24(1).*

Le Douglas College est un des collèges d'un système
d'enseignement post-secondaire créé en Colombie-Bri-
tannique par la *College and Institute Act*. Sur désigna-
tion, un collège devient une personne morale et est à
toutes fins pratiques un mandataire de la Couronne ne
pouvant exercer ses pouvoirs qu'à ce titre. Il est assujéti
à un contrôle direct et important du ministre. Son
conseil est nommé par le lieutenant-gouverneur en con-

* Juge en chef à la date de l'audition.

pleasure and its annual budget was submitted to the Minister for approval. The Minister was empowered to establish policy or issue directives regarding post-secondary education and training, to provide services considered necessary, to approve all by-laws of the Board and to provide the necessary funding.

The collective agreement, which was governed by the *Labour Code* and came into effect after the commencement of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, provided for mandatory retirement at age 65 (Article 4.04). Two faculty members who were about to be retired filed a grievance challenging Article 4.04 as violating s. 15(1) of the *Charter*. The arbitrator appointed pursuant to the collective agreement held, in a preliminary award, that the college was a Crown agency subject to the *Charter* and that any action taken by it, including the collective agreement, constituted a "law" within the meaning of s. 15(1) of the *Charter*. This preliminary award did not deal with whether Article 4.04 of the collective agreement was justified under s. 1 or whether the association was estopped from claiming the benefits of the *Charter*. An appeal to the British Columbia Court of Appeal was dismissed.

The constitutional questions before this Court queried: (1) whether the *Charter* applied to the negotiation and administration of the retirement provision in the collective agreement; (2) whether that provision or its application was "law" as that term is used in s. 15(1) of the *Charter*; (3) whether the arbitration board appointed to resolve a grievance disputing the constitutionality of that provision was a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter*; (4) whether the arbitration board had jurisdiction to hear and determine such a grievance.

Interventions were filed by the Attorneys General of Canada and Saskatchewan.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Dickson C.J. and La Forest and Gonthier JJ.: The college was a Crown agency established by the government to implement government policy. It was simply in form and in fact part of the apparatus of government. The government may permit the college board to exercise a measure of discretion but it not only appoints and removes the board at pleasure but also may at all times by law direct its operation. The college was performing acts of government in carrying out its function. The actions of the college in the negotiation and administration of the collective agreement were those of the government for the purposes of s. 32 of the *Charter*. It was

seil à titre amovible et son budget annuel est soumis à l'approbation du ministre. Le ministre a le pouvoir d'établir des politiques ou d'émettre des directives concernant l'enseignement et la formation post-secondaires, d'offrir des services jugés nécessaires, d'approuver tous les règlements du conseil et d'accorder les fonds nécessaires.

La convention collective, qui était régie par le *Labour Code* et était entrée en vigueur après l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés*, prévoit la retraite obligatoire à 65 ans (article 4.04). Deux membres de la faculté qui devaient prendre leur retraite bientôt ont déposé un grief contestant l'article 4.04 qui, selon eux, viole le par. 15(1) de la *Charte*. L'arbitre nommé conformément à la convention collective a conclu dans une décision préliminaire que le collège était un mandataire de la Couronne assujéti à la *Charte* et que toute mesure prise par lui, y compris la convention collective, constitue une «loi» au sens du par. 15(1) de la *Charte*. Cette décision préliminaire n'a pas examiné la question de savoir si l'article 4.04 de la convention collective était justifié en vertu de l'article premier ou de savoir s'il était interdit à l'association de prétendre aux avantages de la *Charte*. Un appel à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été rejeté.

Les questions constitutionnelles auxquelles la Cour doit répondre sont de savoir (1) si la *Charte* s'applique à la négociation et à l'administration de la disposition sur la retraite dans la convention collective; (2) si cette disposition ou son application constitue la «loi» au sens de ce terme au par. 15(1) de la *Charte*; (3) si le conseil d'arbitrage nommé pour résoudre un grief contestant la constitutionnalité de cette disposition est un tribunal compétent aux termes du par. 24(1) de la *Charte*; (4) si le conseil d'arbitrage peut connaître d'un tel grief.

Les procureurs généraux du Canada et de la Saskatchewan sont intervenus.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Dickson et les juges La Forest et Gonthier: Le collège est un mandataire de la Couronne établi par le gouvernement pour mettre en œuvre une politique gouvernementale. Dans la forme et dans les faits, il fait simplement partie de l'appareil gouvernemental. Le gouvernement peut permettre au conseil du collège d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire, mais il nomme les membres du conseil à titre amovible et de plus peut en tout temps régler le fonctionnement du collège par loi. Dans l'exécution de ses fonctions, le collège exécute des actes gouvernementaux. Les actions du collège dans la négociation et l'application de

quite unlike the universities which managed their own affairs.

For reasons discussed in *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, the collective agreement is law. It was entered into by a government agency pursuant to powers granted by statute in furtherance of government policy. The fact that the faculty association agreed to it did not alter the fact that it had been entered into by government pursuant to statutory power and so constituted government action. To permit government to pursue policies violating *Charter* rights by means of contracts and agreements with other persons or bodies cannot be tolerated.

A tribunal's power is that conferred by its statutory mandate. The jurisdiction of a statutory tribunal must be found in a statute and must extend not only to the subject matter of the application and the parties, but also to the remedy sought. A tribunal, in the exercise of its statutory mandate, is empowered to examine and rule upon the constitutional validity of a statute it is called upon to apply. Where a tribunal is engaged in performing what it was empowered to do by law, it is entitled not only to construe the relevant legislation but also to determine whether that legislation was validly enacted. Any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution of Canada is, to the extent of its inconsistency, of no force or effect. A tribunal, if it finds a law it is applying to be constitutionally invalid, must treat it as having no force or effect under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*.

The arbitrator had jurisdiction over the parties, the subject matter at issue and the remedy sought. He was expressly granted the authority, under s. 98 of the *Labour Code*, to provide a final and conclusive settlement to a dispute arising under a collective agreement and was given a wide range of appropriate remedies including the power to interpret and apply any Act intended to regulate employment. "Act" in s. 98 includes the *Charter*. Here, the grievance was not based on the terms of the collective agreement alone but upon the application of s. 15(1) of the *Charter* as well.

The present case was complicated by the fact that the arbitrator's decision was a "preliminary" one looking only at the question of his jurisdiction and whether the collective agreement or policy of mandatory retirement could be "law" for the purposes of the *Charter*. The relief sought, however, was a remedy available under

la convention collective sont celles du gouvernement aux fins de l'art. 32 de la *Charte*. Sa situation est très différente de celle des universités qui gèrent leurs propres affaires.

Pour les raisons examinées dans l'arrêt *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229 la convention collective est une loi. Elle a été conclue par un mandataire du gouvernement en application des pouvoirs qui lui étaient conférés par une loi dans la poursuite d'une politique gouvernementale. Même si l'association intimée a donné son accord à la convention collective, cela ne change rien au fait que le gouvernement l'a conclue en vertu d'un pouvoir conféré par la loi et qu'elle était ainsi une mesure gouvernementale. On ne peut tolérer que le gouvernement poursuive des politiques qui violent les droits reconnus par la *Charte* au moyen de contrats et d'ententes conclus avec d'autres personnes ou organismes.

Le pouvoir d'un tribunal lui vient du mandat conféré par la loi. La compétence d'un tribunal établi par une loi doit se trouver dans une loi et s'étend non seulement à l'objet du litige et aux parties, mais également à la réparation demandée. Dans l'exercice du mandat conféré par la loi, un tribunal a le pouvoir de se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une loi qu'il est appelé à appliquer. Lorsqu'un tribunal fait ce qu'il a le pouvoir de faire en vertu de la loi, il a non seulement le pouvoir d'interpréter les dispositions législatives pertinentes, mais aussi celui de décider si la loi a été adoptée valablement. La Constitution du Canada rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. S'il conclut que la loi qu'on lui demande d'appliquer est invalide, un tribunal doit la traiter comme si elle était inopérante en vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'arbitre avait compétence sur les parties, sur l'objet du litige et la réparation demandée. En vertu de l'art. 98 du *Labour Code*, l'arbitre a le pouvoir exprès de régler définitivement tout différend qui naît de la convention collective et il dispose de modes de réparation variés à cette fin, y compris le pouvoir d'interpréter et d'appliquer toute loi visant à régir les relations de travail. Le terme «loi» à l'art. 98 inclut la *Charte*. Ici, le grief n'est pas fondé uniquement sur les clauses de la convention collective, mais s'appuie aussi sur l'application du par. 15(1) de la *Charte*.

La présente espèce est compliquée parce que la décision de l'arbitre était une décision «préliminaire» qui ne portait que sur sa compétence et la question de savoir si la convention collective ou la politique de retraite obligatoire pouvait être considérée comme une «loi» aux fins de la *Charte*. Cependant, le redressement demandé était

s. 98. The mandatory retirement clause was invalid and an arbitrator, notwithstanding any provision in the collective agreement to the contrary, can hold an "offensive" term in a collective agreement inapplicable.

The practice of placing a constitutional issue before a tribunal rather than seeking judicial review initially is natural enough in today's context and does not offend the concept of separation of powers. While the informal practices of a tribunal may not be entirely suited to dealing with constitutional issues, clear advantages for the practice exist. First, the Constitution must be respected and any citizen, when appearing before decision-making bodies set up to determine his or her rights and duties should be entitled to assert the rights and freedoms guaranteed by the Constitution. In addition, a specialized tribunal quickly and inexpensively sifts the facts and compiles a record for the benefit of a reviewing court. This specialized competence can be of invaluable assistance in constitutional interpretation.

Since the arbitrator did not, in his preliminary award, consider the issues whether the breach of s. 15(1) was justified under s. 1 of the *Charter*, or whether the association was estopped or deemed to have waived its constitutional rights, the Court was not called upon to deal with these issues.

It was unnecessary to consider whether the arbitrator was a court of competent jurisdiction within the meaning of s. 24(1) of the *Charter*.

Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.: An arbitration board appointed by the parties under the *Labour Code* has jurisdiction pursuant to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* to determine the constitutional issue raised by the grievance. It was therefore unnecessary to determine whether the Board is a "court of competent jurisdiction" within the meaning of s. 24(1) of the *Charter*. The question whether a tribunal may have such jurisdiction even in the absence of specific provisions in the governing legislation and in the collective agreement, however, should be left open. The *Charter* applied to Douglas College and s. 15 applied to the impugned article in the collective agreement.

The criteria relevant in determining whether an entity is subject to the *Charter* include: (1) whether the legislative, executive or administrative branch of government exercises general control over the entity in question; (2) whether the entity performs a traditional government function or one recognized in more modern times as being a state responsibility; and (3) whether the entity

une réparation en vertu de l'art. 98. La clause de retraite obligatoire est invalide et un arbitre, nonobstant toute disposition de la convention collective en sens contraire, peut déclarer inapplicable une clause «contestée» d'une convention collective.

La pratique qui consiste à soumettre à un tribunal une question constitutionnelle plutôt que de demander initialement le contrôle judiciaire est assez naturelle dans le contexte d'aujourd'hui et ne contrevient pas au concept du partage des pouvoirs. Même si les pratiques informelles d'un tribunal peuvent ne pas être tout à fait adaptées aux questions constitutionnelles, la pratique comporte des avantages évidents. D'abord, la Constitution doit être respectée et tout citoyen, lorsqu'il comparaît devant des organismes décisionnels établis pour se prononcer sur ses droits et ses devoirs, devrait pouvoir faire valoir les droits et libertés garantis par la Constitution. De plus, un tribunal spécialisé peut de façon expéditive et peu coûteuse faire le tri des faits et établir un dossier pour le bénéfice d'un tribunal d'appel. Cette compétence spécialisée peut être d'une aide inestimable en matière d'interprétation constitutionnelle.

Puisque l'arbitre, dans sa décision préliminaire, n'a pas examiné les questions de savoir si la violation du par. 15(1) était justifiée en vertu de l'article premier ou si l'association était irrecevable à invoquer ces droits constitutionnels ou était réputée y avoir renoncé, notre Cour n'a pas été appelée à trancher ces questions.

Il est inutile d'examiner si l'arbitre était un «tribunal compétent» au sens du par. 24(1).

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé: Le conseil arbitral nommé par les parties en vertu du *Labour Code* a compétence, en application du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour se prononcer sur la question constitutionnelle soulevée par le grief. Il n'est donc pas nécessaire de déterminer si le conseil est un «tribunal compétent» au sens du par. 24(1) de la *Charte*. Il est préférable de ne pas se prononcer sur la question de savoir si un tribunal peut avoir cette compétence même en l'absence de dispositions précises dans la loi habilitante et dans la convention collective. La *Charte* s'applique au Douglas College et l'art. 15 s'applique à l'article contesté de la convention collective.

Les critères pertinents pour déterminer si une entité est assujettie à la *Charte* sont de savoir (1) si la branche législative, exécutive ou administrative du gouvernement exerce un contrôle général sur l'entité en question; (2) si l'entité exerce une fonction gouvernementale traditionnelle ou une fonction qui, de nos jours, est considérée comme une responsabilité de l'État; et (3) si l'entité agit

acts pursuant to statutory authority specifically granted to further an objective that government seeks to promote in the broader public interest.

The college was part of government for the purposes of s. 32 of the *Charter* given the fact that it was a Crown agent established, funded and heavily controlled by government, together with the fact that it was discharging a government function in the public interest. The college was not an autonomous body but rather part of the "apparatus of government", and unlike universities, did not lose a historic independence when government decided to intervene. Its actions were therefore subject to s. 15 of the *Charter*. It was not necessary that the government exercise direct control over the implementation of Article 4.04.

A purposive approach to the various sections in the *Charter* in which the word "law" appears may lead to different interpretations of the word "law" in the context of those provisions. It is not necessary that a "law" be identified in order to bring s. 15(1) into play. If, however, there must be a "law" involved before s. 15 is triggered, that law is found in the collective agreement and in particular Article 4.04. Alternatively, another such "law" could be found in the College's enabling statute which contained a provision specifically conferring power on the Board to terminate contracts of employment. Accordingly, the alleged denial of equality was effected by "law" or by conduct entitled to be redressed by law and the first requirement of s. 15(1) is met.

Per Sopinka J.: The position of La Forest J. was agreed with except with respect to his finding that the collective agreement was "law" under s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The consensual nature of the policies in question should not be discarded in the examination as to whether they constitute "law".

The *Charter* was intended to protect the individual from the coercive power of the state and not against the individual's own voluntary conduct in dealing with state entities. While "law" is not confined merely to legislative activity, an element of coercion present in government activity for such to be reasonably characterized as law. This element of imposition or prescription by the state distinguishes law from voluntarily assumed rights and obligations.

Per Cory J.: The reasons of Wilson J. were agreed with concerning the application of the *McKinney* test to

conformément au pouvoir que la loi lui a expressément conféré en vue d'atteindre un objectif que le gouvernement cherche à promouvoir dans le plus grand intérêt public.

^a Le collège fait partie du gouvernement aux fins de l'art. 32 de la *Charte* compte tenu du fait qu'il est un mandataire de la Couronne établi, subventionné et largement contrôlé par le gouvernement, ainsi que du fait qu'il exécute une fonction gouvernementale dans l'intérêt public. Le collègue n'est pas un organisme autonome mais fait plutôt partie de «l'appareil gouvernemental» et, contrairement aux universités, il n'a pas perdu une indépendance historique lorsque le gouvernement a décidé d'intervenir. Ses actions sont donc assujetties à l'art. 15 de la *Charte*. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement exerce un contrôle direct sur l'application de l'article 4.04.

Une interprétation fondée sur l'objet des diverses dispositions de la *Charte* dans lesquelles figurent les termes «loi», ou «règle de droit» peut conduire à des interprétations différentes de ces termes dans le contexte de ces dispositions. Il n'est pas nécessaire de conclure à l'existence d'une «loi» pour qu'intervienne le par. 15(1). Si, cependant, il faut qu'une «loi» soit en cause avant d'appliquer l'art. 15, cette loi existe dans la convention collective et, en particulier, à l'article 4.04. De manière subsidiaire, une autre «loi» semblable peut être trouvée dans la loi habilitante du collège qui contient une disposition conférant expressément au conseil le pouvoir de mettre fin aux contrats de travail. Par conséquent, la négation alléguée d'égalité résultait d'une «loi» ou d'une conduite pouvant faire l'objet d'une réparation en droit, et la première exigence du par. 15(1) est satisfaite.

^g Le juge Sopinka: Le juge Sopinka est d'accord avec la position adoptée par le juge La Forest à l'exception de sa conclusion que la convention collective dans la présente espèce est une «loi» au sens de l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il ne faut pas écarter la nature consensuelle des politiques en cause lorsqu'il s'agit de décider si elles constituent une «loi».

ⁱ La *Charte* a été conçue pour protéger l'individu du pouvoir coercitif de l'État et non contre ses propres actes volontaires dans ses contacts avec les entités de l'État. Quoique le mot «loi» ne se limite pas à l'activité législative, il doit y avoir un élément de contrainte, même dans une activité gouvernementale pour que celle-ci puisse être qualifiée de loi. Cet élément d'imposition ou d'exigence de la part de l'État distingue la loi des droits et obligations volontairement assumés.

^j Le juge Cory: Le juge Cory souscrit aux motifs du juge Wilson concernant l'application à la présente situa-

the facts in this appeal. That test provided a means for determining whether an entity was a part of government to which the *Charter* applied. In all other respects, the reasons of La Forest J. were agreed with.

Cases Cited

By La Forest J.

Distinguished: *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451; **considered:** *Canada v. Vincer*, [1988] 1 F.C. 714; *Re Shewchuk and Ricard; Attorney-General of British Columbia* (1986), 28 D.L.R. (4th) 429; *Zwarich v. Canada (Attorney General)*, [1987] 3 F.C. 253; **referred to:** *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Terminaux portuaires du Québec Inc. v. Association des Employeurs maritimes* (1988), 89 N.R. 278; *Poirier v. Canada (Minister of Veterans Affairs)*, [1989] 3 F.C. 233; *Re Blainey and Ontario Hockey Association* (1986), 54 O.R. (2d) 513, leave to appeal denied, [1986] 1 S.C.R. xii; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)* (1989), 62 D.L.R. (4th) 125; *Re Nash and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 490; *Canada (Attorney General) v. Druken*, [1989] 2 F.C. 24; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Canada Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 F.C. 245; *Moore v. British Columbia* (1988), 50 D.L.R. (4th) 29; *Canada (Attorney General) v. Alli* (1988), 51 D.L.R. (4th) 555; *Gerrard v. Saskatoon (City)* (1987), 44 D.L.R. (4th) 767; *Canada (Procureur général) v. Sirois* (1988), 90 N.R. 39; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand*, [1987] 2 S.C.R. 219; *Taylor (David) & Son, Ltd. v. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843; *Re Windsor Airline Limousine Services Ltd. and Ontario Taxi Association 1688* (1980), 117 D.L.R. (3d) 400; *R. v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn* (1963), 39 D.L.R. (2d) 346; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Southern Pacific Transportation Co. v. Public Utilities Commission*, 18 Cal.3d 308 (1976).

tion du critère qu'elle a formulé dans l'arrêt *McKinney*. Ce critère fournit un moyen de déterminer si une entité fait partie du gouvernement auquel la *Charte* s'applique. À tous autres égards, il souscrit aux motifs du juge La Forest.

Jurisprudence

b Citée par le juge La Forest

Distinction d'avec les arrêts: *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451; **arrêts examinés:** *Canada c. Vincer*, [1988] 1 C.F. 714; *Re Shewchuk and Ricard; Attorney-General of British Columbia* (1986), 28 D.L.R. (4th) 429; *Zwarich c. Canada (Procureur général)*, [1987] 3 C.F. 253; **arrêts mentionnés:** *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Terminaux portuaires du Québec Inc. c. Association des Employeurs maritimes* (1988), 89 N.R. 278; *Poirier c. Canada (Ministre des Affaires des anciens combattants)*, [1989] 3 C.F. 233; *Re Blainey and Ontario Hockey Association* (1986), 54 O.R. (2d) 513, autorisation de pourvoi refusée, [1986] 1 R.C.S. xii; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)* (1989), 62 D.L.R. (4th) 125; *Re Nash and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 490; *Canada (Procureur général) c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada)*, [1989] 2 C.F. 245; *Moore v. British Columbia* (1988), 50 D.L.R. (4th) 29; *Canada (Attorney General) v. Alli* (1988), 51 D.L.R. (4th) 555; *Gerrard v. Saskatoon (City)* (1987), 44 D.L.R. (4th) 767; *Canada (Procureur général) v. Sirois* (1988), 90 N.R. 39; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219; *Taylor (David) & Son, Ltd. v. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843; *Re Windsor Airline Limousine Services Ltd. and Ontario Taxi Association 1688* (1980), 117 D.L.R. (3d) 400; *R. v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn* (1963), 39 D.L.R. (2d) 346; *Northern Telecom Canada Ltd. c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Southern Pacific Transportation Co. v. Public Utilities Commission*, 18 Cal.3d 308 (1976).

By Wilson J.

Distinguished: *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; **referred to:** *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145.

By Sopinka J.

Applied: *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; **referred to:** *Re Ontario English Catholic Teachers Association and Essex County Roman Catholic School Board* (1987), 58 O.R. (2d) 545.

By Cory J.

Applied: *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 15(1), 24(1), 32.
Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33.
Child Paternity and Support Act, R.S.B.C. 1979, c. 49.
College and Institute Act, R.S.B.C. 1979, c. 53, ss. 2(1), (2), 3, 5(1), (2), 6, 7, 12, 12(1)(c), 17, 20, 29(1), 53(1), 61.
Compensation Stabilization Act, S.B.C. 1982, c. 32, s. 2.1, 9, 14, 15, 16.
Constitution Act, 1867, s. 96.
Constitution Act, 1982, s. 52(1).
Family Allowances Act, 1973, S.C. 1973-74, c. 44.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
Financial Administration Act, S.B.C. 1981, c. 15.
Financial Information Act, R.S.B.C. 1979, c. 131 [rep. & sub. S.B.C. 1985, c. 8].
Industrial Relations Act, R.S.B.C. 1979, c. 212.
Industrial Relations Reform Act, 1987, S.B.C. 1987, c. 24.
Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212, s. 98.
Public Service Labour Relations Act, R.S.B.C. 1979, c. 346, s. 1(1).
Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 31, 44(1).

Authors Cited

Corpus Juris Secundum, vol. 73, 2nd ed. St. Paul's, Minn.: West Publishing Co., 1983.
 Côté, Pierre-André. "La recevabilité des arguments fondés sur les chartes des droits devant les tribunaux administratifs" (1989), 49 *R. du B.* 455.
 Davis, Kenneth Culp. *Administrative Law Treatise*, vol. 4, 2nd ed. San Diego: K. C. Davis Pub. Co., University of San Diego, 1983.

Citée par le juge Wilson

Distinction d'avec l'arrêt: *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; **arrêt mentionné:** *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

^a Citée par le juge Sopinka

Arrêt appliqué: *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; **arrêt mentionné:** *Re Ontario English Catholic Teachers Association and Essex County Roman Catholic School Board* (1987), 58 O.R. (2d) 545.

Citée par le juge Cory

Arrêt appliqué: *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 15(1), 24(1), 32.
^d *Child Paternity and Support Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 49.
College and Institute Act, R.S.B.C. 1979, ch. 53, art. 2(1), (2), 3, 5(1), (2), 6, 7, 12, 12(1)(c), 17, 20, 29(1), 53(1), 61.
^e *Compensation Stabilization Act*, S.B.C. 1982, ch. 32, art. 2.1, 9, 14, 15, 16.
Financial Administration Act, S.B.C. 1981, ch. 15.
Financial Information Act, R.S.B.C. 1979, ch. 131 [abr. & rempl. S.B.C. 1985, ch. 8].
^f *Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 212.
^f *Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, ch. 24.
Labour Code, R.S.B.C. 1979, ch. 212, art. 98.
Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, ch. 33.
^g *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 96.
^g *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).
^g *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, ch. 48, art. 31, 44(1).
^g *Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C. 1973-74, ch. 44.
^h *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 28.
^h *Public Service Labour Relations Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 346, art. 1(1).

Doctrine citée

ⁱ *Corpus Juris Secundum*, vol. 73, 2nd ed. St. Paul's, Minn.: West Publishing Co., 1983.
 Côté, Pierre-André. «La recevabilité des arguments fondés sur les chartes des droits devant les tribunaux administratifs» (1989), 49 *R. du B.* 455.
^j Davis, Kenneth Culp. *Administrative Law Treatise*, vol. 4, 2nd ed. San Diego: K. C. Davis Pub. Co., University of San Diego, 1983.

- Evans, J. M. "Administrative Tribunals and Charter Challenges" (1988), 2 *C.J.A.L.P.* 13.
- Gibson, Dale. "Enforcement of the Canadian Charter of Rights and Freedoms," in W. S. Tarnopolsky and G.-A. Beaudoin, eds., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*. Toronto: Carswells, 1982. ^a
- Gosselin, Jean-François. "L'alchimie des Chartes vues de l'intérieur du tribunal administratif: le retour du Cheval de Troie?", dans *Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes*. Barreau du Québec. Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais Inc., 1989. ^b
- Harris, Robin S. *A History of Higher Education in Canada, 1663-1960*. Toronto: University of Toronto Press, 1976.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985. ^c
- Kuttner, Thomas S. "Constitution as Covenant: Labour Law, Labour Boards and the Courts from the Old to the New Dispensation" in *Labour Law Under the Charter*. Kingston: Queen's Law Journal and Industrial Relations Centre, 1988.
- Murray, John C. "Labour Arbitration and the Charter", in *New Swords and New Shields: The Year in Review in Labour Law*. Canadian Bar Association—Annual Institute on Continuing Legal Education, 1987.
- Note. "The Authority of Administrative Agencies to Consider the Constitutionality of Statutes" (1976-77), 90 *Harv. L. Rev.* 1682. ^e
- Ontario. Management Board of Cabinet. *Review of Ontario's Regulatory Agencies*. Macauley Report. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1989.
- Pépin, Gilles. "La compétence des tribunaux administratifs de décider de la constitutionnalité d'une loi, notamment de sa compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés". In Canadian Bar Association—Continuing Legal Education Seminar on Administrative Law, *Canadian Administrative Law: Past Present and Future Where we've been*. Ottawa, 1989. ^f
- Pinard, Danielle. "Le pouvoir des tribunaux administratifs québécois de refuser de donner effet à des textes qu'ils jugent inconstitutionnels", [1987] *R.D. McGill* 170. ^g
- Québec. Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs. *Les tribunaux administratifs*. Rapport Ouellette. Québec: Éditeur officiel du Québec, 1987. ^h
- Evans, J. M. «Administrative Tribunals and Charter Challenges» (1988), 2 *C.J.A.L.P.* 13.
- Gibson, Dale. «La mise en application de la Charte canadienne des droits et libertés,» dans W. S. Tarnopolsky et G.-A. Beaudoin, éd., *Charte canadienne des droits et libertés*. Montréal: Wilson & Lafleur/Sorej, 1982.
- Gosselin, Jean-François. «L'alchimie des Chartes vues de l'intérieur du tribunal administratif: le retour du Cheval de Troie?», dans *Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes*. Barreau du Québec. Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais Inc., 1989. ^b
- Harris, Robin S. *A History of Higher Education in Canada, 1663-1960*. Toronto: University of Toronto Press, 1976.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985. ^c
- Kuttner, Thomas S. «Constitution as Covenant: Labour Law, Labour Boards and the Courts from the Old to the New Dispensation» in *Labour Law Under the Charter*. Kingston: Queen's Law Journal and Industrial Relations Centre, 1988.
- Murray, John C. «Labour Arbitration and the Charter», in *New Swords and New Shields: The Year in Review in Labour Law*. Canadian Bar Association—Annual Institute on Continuing Legal Education, 1987.
- Note. «The Authority of Administrative Agencies to Consider the Constitutionality of Statutes» (1976-77), 90 *Harv. L. Rev.* 1682. ^e
- Ontario. Management Board of Cabinet. *Review of Ontario's Regulatory Agencies*. Macauley Report. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1989.
- Pépin, Gilles. «La compétence des tribunaux administratifs de décider de la constitutionnalité d'une loi, notamment de sa compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés». Dans Barreau canadien—Programme national de F.J.P., *Droit administratif—Ce qu'il fut, ce qu'il est, ce qu'il en adviendra*. Ottawa, 1989. ^f
- Pinard, Danielle. «Le pouvoir des tribunaux administratifs québécois de refuser de donner effet à des textes qu'ils jugent inconstitutionnels», [1987] *R.D. McGill* 170. ^g
- Québec. Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs. *Les tribunaux administratifs*. Rapport Ouellette. Québec: Éditeur officiel du Québec, 1987. ^h

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1988), 21 B.C.L.R. (2d) 175, 49 D.L.R. (4th) 749, [1988] 2 W.W.R. 718, 40 C.R.R. 226, dismissing an appeal from an arbitration by B. H. McColl, Q.C., on a prelim-

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1988), 21 B.C.L.R. (2d) 175, 49 D.L.R. (4th) 749, [1988] 2 W.W.R. 718, 40 C.R.R. 226, qui a rejeté un appel d'une décision arbitrale de B. H. McColl, c.r., sur une

inary matter dealing with the constitutionality of a provision of a collective agreement. Appeal dismissed.

Thomas D. Schiller and Colin G. M. Gibson, for the appellant.

Leo McGrady and John J. Steeves, for the respondent.

Duff Friesen, Q.C., and *Virginia McRae Lajeunesse*, for the intervener the Attorney General of Canada.

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

The judgment of Dickson C.J. and La Forest and Gonthier JJ. was delivered by

LA FOREST J.—These proceedings were initiated with a view to raising the issue whether a provision of a collective agreement entered into between an agent of the Crown and the respondent association, a trade union representing the College's employees, that requires the employees to retire at age 65 violates s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as constituting a deprivation of the employees' equality rights without discrimination based on age. This broad issue has yet to be addressed. This appeal is only concerned with a number of preliminary, though important, issues. Among these are whether the *Charter* applies to the college and whether the collective agreement constitutes a "law" for the purposes of s. 15(1). That provision reads as follows:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

These issues have also been discussed in *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, but the present case raises the further important issue regarding the jurisdiction of an arbitrator appointed to determine the foregoing questions in the course of hearing a grievance by two employees contesting the decision to retire them

question préliminaire relativement à la constitutionnalité d'une disposition d'une convention collective. Pourvoi rejeté.

Thomas D. Schiller et Colin G. M. Gibson, pour l'appellant.

Leo McGrady et John J. Steeves, pour l'intimée.

Duff Friesen, c.r., et *Virginia McRae Lajeunesse*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

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

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges La Forest et Gonthier rendu par

LE JUGE LA FOREST—Il s'agit en l'espèce de déterminer si une disposition d'une convention collective conclue entre un mandataire de la Couronne et l'association intimée, un syndicat représentant des employés du collège, qui oblige ces employés à prendre leur retraite à 65 ans, viole le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'elle prive les employés du droit à l'égalité sans discrimination fondée sur l'âge. Cette grande question reste encore à déterminer. Le présent pourvoi traite uniquement de diverses questions préliminaires, quoique importantes, dont notamment celle de savoir si la *Charte* s'applique à cet organisme et si la convention collective est une «loi» aux fins du par. 15(1), que voici:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Ces questions ont aussi été examinées dans l'arrêt *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, rendu en même temps que celui-ci. Cependant le présent pourvoi soulève en outre la question importante de la compétence d'un arbitre nommé de se prononcer sur ces questions lorsqu'il est saisi d'un grief présenté par deux employés qui

under the provision of the collective agreement above described.

Facts

Douglas College, along with other colleges and institutes, was created pursuant to the *College and Institute Act*, R.S.B.C. 1979, c. 53, for the purpose of conducting post-secondary education and training in British Columbia. The Act empowers the Lieutenant-Governor in Council to designate colleges and the regions they are to serve (s. 5(1)). On designation, a college becomes a corporation (s. 5(2)) and is for all purposes an agent of the Crown and can only exercise its powers as such (s. 53(1)).

The affairs of the college are managed and directed by a board of seven members, all of whom are appointed by the Lieutenant-Governor in Council at pleasure (s. 6). The Minister, however, exercises direct and substantial control over the college pursuant to ss. 2 and 3. Thus the Minister may establish policy or issue directives regarding post-secondary education and training, may provide services considered necessary, approves all by-laws of the Board and provides the necessary funding—in the 1985-86 calendar year, for example, 83 per cent of its operating funds. The college submits an annual budget to the Minister. Briefly put, the college is simply a delegate through which the government operates a system of post-secondary education in the province, as its status as a Crown agency makes immediately evident. It is quite unlike universities like the University of British Columbia described in *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451, which, though largely dependent on government funding, manages its own affairs; see also *McKinney v. University of Guelph*, *supra*.

Though the labour relations of Crown agencies are generally governed by the *Public Service Labour Relations Act*, R.S.B.C. 1979, c. 346,

contestent la décision de les mettre à la retraite en vertu de la disposition de la convention collective déjà mentionnée.

a Les faits

Le Douglas College, comme d'autres collèges et institutions, a été créé en application de la *College and Institute Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 53, pour offrir un enseignement et une formation post-secondaires en Colombie-Britannique. La Loi permet au lieutenant-gouverneur en conseil de désigner les collèges et les régions qu'ils doivent desservir (par. 5(1)). Sur désignation, un collège devient une personne morale (par. 5(2)) et, à toutes fins pratiques, un mandataire de la Couronne ne pouvant exercer ses pouvoirs qu'à ce titre (par. 53(1)).

Les affaires du collège sont gérées et dirigées par un conseil de sept membres, tous nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil à titre amovible (art. 6). Le ministre exerce toutefois un contrôle direct et important sur le collège en vertu des art. 2 et 3. Ainsi, le ministre peut établir des politiques ou émettre des directives concernant l'enseignement et la formation post-secondaires et offrir des services jugés nécessaires. Il approuve tous les règlements du conseil et accorde les fonds nécessaires — au cours de l'année civile 1985-1986, par exemple, 83 p. 100 du budget de fonctionnement. Le collège présente un budget annuel au ministre. En résumé, le collège est simplement un organisme délégué par l'intermédiaire duquel le gouvernement fournit un système d'éducation post-secondaire dans la province comme le montre à l'évidence sa qualité de mandataire de la Couronne. Le collège est dans une situation très différente des universités, comme l'université de la Colombie-Britannique visée dans l'arrêt *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451, rendu en même temps que celui-ci, qui, bien que largement dépendante du financement du gouvernement, gère ses propres affaires; voir également l'arrêt *McKinney c. Université de Guelph*, précité.

Bien que les relations de travail des mandataires de la Couronne soient généralement régies par la *Public Service Labour Relations Act*, R.S.B.C.

s. 1(1), that is not so of the college. Its collective bargaining is by virtue of s. 53 of its constituent Act governed by the *Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, c. 212 (at the relevant times called the *Labour Code*). The college is an employer and the respondent association a "trade union" for the purposes of that Act. The association was certified as the exclusive agent for a bargaining unit of teaching and library employees of the college. Pursuant to the Act, the college and the association have entered into a series of collective agreements, which, of course, are binding upon the employees as well. The relevant agreement became effective in May 1985 with a contractual period running from April 1, 1983 to March 31, 1987. The agreement, be it noted, came into effect after the commencement of the *Charter*.

This collective agreement contained a clause (Article 4.04) providing for mandatory retirement at age 65. It reads as follows:

4.04 A faculty member shall retire from continuous full-time employment at the College on August 31st next following the employee's 65th birthday.

The clause had in fact existed in the same form through five collective agreements, both before and after the commencement of the *Charter*.

Finally, reference must be made to the *Compensation Stabilization Act*, S.B.C. 1982, c. 32, which applied to the appellant from 1982 through 1987. As its name implies, that Act was designed to restrain and stabilize levels of compensation paid or provided by designated "public sector employers" to or for the benefit of their employees (s. 2.1). A Commissioner appointed under the Act was empowered, *inter alia*, to review the "compensation plans", including terms and conditions of collective agreements to ensure that guidelines established pursuant to that Act were not exceeded. If the Commissioner determined that a compensation plan was outside the guidelines, he could either remit it to the parties for renegotiation, or order that it be subject to the regulations (ss. 9, 14, 15, 16).

1979, ch. 346, par. 1(1), ce n'est pas le cas du collège. En vertu de l'art. 53 de sa loi constitutive, sa convention collective est régie par l'*Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 212 (le *Labour Code* à l'époque pertinente). Le collège est un employeur et l'association intimée un «syndicat» aux fins de cette loi. L'association a été accréditée comme l'agent négociateur exclusif de l'unité de négociation composée des enseignants et du personnel de la bibliothèque du collège. Conformément à la Loi, le collège et l'association ont conclu plusieurs conventions collectives qui évidemment lient aussi tous les employés. La convention en cause, entrée en vigueur en mai 1985, s'appliquait du 1^{er} avril 1983 au 31 mars 1987. Il faut noter que la convention est entrée en vigueur après l'adoption de la *Charte*.

4.04 Cette convention collective contenait une clause (article 4.04) qui prévoyait la retraite obligatoire à 65 ans:

[TRADUCTION]

4.04 Le membre de la faculté qui occupe un poste à temps plein à titre permanent prend sa retraite le 31 août suivant son 65^e anniversaire de naissance.

En fait, la même clause se retrouvait dans cinq conventions collectives, signées avant ou après l'entrée en vigueur de la *Charte*.

Enfin, il convient de mentionner la *Compensation Stabilization Act*, S.B.C. 1982, ch. 32, qui s'appliquait à l'appelant de 1982 à 1987. Comme son titre l'indique, cette loi visait à restreindre et stabiliser les taux d'indemnisation versés ou prévus par des [TRADUCTION] «employeurs du secteur public» désignés à leurs employés ou à leur avantage (art. 2.1). Un commissaire nommé en vertu de la Loi avait notamment le pouvoir d'examiner les [TRADUCTION] «régimes d'indemnisation», y compris les clauses des conventions collectives pour veiller à ce que les directives établies conformément à cette loi soient respectées. Si le commissaire constatait qu'un régime d'indemnisation ne respectait pas les directives, il pouvait soit demander aux parties de le renégocier, soit ordonner son assujettissement à la réglementation (art. 9, 14, 15, 16).

Annually, from 1982 through 1985, the Commissioner reviewed the "compensation plans" contained in the collective agreements negotiated by the appellant and the respondent. Article 4.04 of the collective agreement was never the subject of a specific and separate submission to the Commissioner for review. However, the collective agreement as a whole, including Article 4.04, was submitted to the Commissioner. I should add that the Act is no longer in force.

The proceedings arose out of a grievance by two faculty members who were about to be retired on August 31, 1986. They challenged Article 4.04 as violating s. 15(1) of the *Charter*. An arbitrator was appointed pursuant to Article 15.03 of the collective agreement to determine the issue. His jurisdiction, as set forth in Article 15.03(d)(i), is as follows:

15.03 ...

(d) ...

- (i) Subject to the jurisdiction vested in an arbitrator or Arbitration Board under Part 6 of the Labour Code of British Columbia, the Arbitrator shall have jurisdiction and authority to interpret and apply the provisions of this Agreement insofar as it may be necessary to the determination of the grievance referred to him/her. He/she shall not have the jurisdiction to alter, amend, add to or delete from any of the provisions of this Agreement, or make any decision which is inconsistent with the provisions of this Agreement.

This provision, as noted in Article 15.03(d)(i), must be read in conjunction with Part VI of the then *Labour Code*, s. 98 and, particularly, para. (g), which has special relevance. Section 98 reads:

98. For the purposes set out in section 92, an arbitration board has the authority necessary to provide a final and conclusive settlement of a dispute arising under a collective agreement, and without limiting the generality of the foregoing, has authority to

- (a) make an order fixing and determining the monetary value of an injury or loss suffered by an employer, trade union or other person as a result of a contravention of a collective agreement, and directing a person to pay a person all or part of the amount of that monetary value;

Tous les ans, de 1982 à 1985, le commissaire a examiné les «régimes d'indemnisation» contenus dans les conventions collectives négociées par l'appelant et l'intimée. L'article 4.04 de la convention collective n'a jamais été soumis spécifiquement ou séparément à l'examen du commissaire. Cependant, la convention collective dans son ensemble, y compris l'article 4.04, a été présentée au commissaire. Il faut ajouter que la Loi n'est plus en vigueur.

Les procédures découlent d'un grief présenté par deux membres de la faculté qui devaient prendre leur retraite le 31 août 1986. Ils ont contesté l'article 4.04 qui, selon eux, viole le par. 15(1) de la *Charte*. Conformément à l'article 15.03 de la convention collective, un arbitre a été nommé pour se prononcer sur la question. L'alinéa 15.03d)(i) définit sa compétence de la façon suivante:

[TRADUCTION] **15.03 ...**

d) ...

- (i) Sous réserve des pouvoirs conférés à un arbitre ou au conseil d'arbitrage en vertu de la partie 6 du Labour Code de la Colombie-Britannique, l'arbitre peut interpréter et appliquer les dispositions de la convention dans les limites nécessaires à la détermination du grief dont il est saisi. Il ne peut ajouter, supprimer ou modifier quoi que ce soit dans les dispositions de la convention ou rendre des décisions incompatibles avec les dispositions de la convention.

Comme l'indique l'al. 15.03d)(i), cette disposition doit être lue en corrélation avec l'art. 98 de la partie VI du *Labour Code* de l'époque et, plus précisément, l'al. g), qui revêt une importance particulière. L'article 98 se lit ainsi:

[TRADUCTION] 98. Aux fins de l'article 92, le conseil d'arbitrage a le pouvoir de régler définitivement tout différend qui naît de la convention collective et, sans limiter la généralité de ce qui précède, il peut

- a) rendre une ordonnance fixant l'indemnité pour le préjudice ou la perte subis par l'employeur, le syndicat ou toute autre personne par suite de la violation de la convention collective et ordonner à une partie de verser à une autre la totalité ou une partie de l'indemnité;

- (b) order an employer to reinstate an employee dismissed in contravention of a collective agreement;
 - (c) order an employer or trade union to rescind and rectify a disciplinary action taken in respect of an employee that was imposed in contravention of a collective agreement;
 - (d) determine that a dismissal or discipline is excessive in all circumstances of the case and substitute other measures that appear just and equitable;
 - (e) relieve, on just and reasonable terms, against breaches of time limits or other procedural requirements set out in the collective agreement;
 - (f) dismiss or reject an application or grievance, or refuse to settle a difference, where in the arbitration board's opinion, there has been unreasonable delay by the person bringing the application or grievance, or requesting the settlement, and the delay has operated to the prejudice or detriment of the other party to the difference; and
 - (g) interpret and apply any Act intended to regulate the employment relationship of the persons bound by a collective agreement, notwithstanding that its provisions conflict with the terms of the collective agreement. [Emphasis added.]
- b) ordonner à l'employeur de réintégrer l'employé congédié en violation de la convention collective;
 - c) ordonner à l'employeur ou au syndicat de rescinder ou de rectifier une mesure disciplinaire prise envers un employé en violation de la convention collective;
 - d) décider que le congédiement ou la mesure disciplinaire est excessif compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire et y substituer les mesures justes et équitables;
 - e) remédier, à des conditions justes et raisonnables, aux violations des délais ou des autres exigences procédurales établies dans la convention collective;
 - f) rejeter une demande ou un grief, ou refuser de régler un différend lorsque, de l'avis du conseil d'arbitrage, l'auteur de la demande, du grief ou du règlement demandé, a abusé des délais et que ceux-ci ont causé préjudice à l'autre partie; et
 - g) interpréter et appliquer toute loi visant à régir les relations de travail des personnes liées par une convention collective, nonobstant toute incompatibilité de ses dispositions avec celles de la convention collective. [Je souligne.]

Judicial History

Arbitration Award

In his preliminary award, the arbitrator held that the college, "being the child of provincial legislation under which it is not only created and operated, but regulated", is a Crown agency. The *Charter*, therefore, applied to it, and any action taken by it in pursuance of its powers vested in it by the legislature constituted a "law" within the meaning of s. 15(1) thereof. The provisions of the agreement, in so far as they touched upon matters dealt with in the *Charter*, may be struck down if they offend the *Charter*.

The arbitrator further found that the collective agreement between the parties is not a private agreement but amounted to a law or regulation of a government agency. Accordingly, the *Charter* applied. He did not deal in this preliminary award with the two other principal issues involved in the dispute, i.e., whether or not Article 4.04 of the collective agreement fell within "reasonable limits prescribed by law" under s. 1 of the *Charter* or

L'histoire judiciaire

La sentence arbitrale

Dans sa décision préliminaire, l'arbitre a conclu que le collège, [TRADUCTION] «créé par une loi provinciale qui non seulement l'établit et le régit, mais le réglemente aussi», est un mandataire de la Couronne. Par conséquent, la *Charte* s'applique et toute mesure prise en exécution des pouvoirs que lui confère la législature constitue une «loi» au sens du par. 15(1) de la *Charte*. Les dispositions de la convention, dans la mesure où elles portent sur des questions traitées par la *Charte*, peuvent être invalidées si elles lui portent atteinte.

L'arbitre a conclu en outre que la convention collective entre les parties n'est pas une entente privée mais constitue une loi ou une réglementation d'un mandataire du gouvernement. Par conséquent, la *Charte* s'applique. Dans cette décision préliminaire, il n'a pas traité des deux autres principales questions litigieuses, c'est-à-dire, si l'article 4.04 de la convention collective relevait de «limites... raisonnables» prescrites par «une règle de droit»

whether the association was estopped from claiming the benefits of the *Charter*.

Court of Appeal

An appeal to the British Columbia Court of Appeal was dismissed. The court found that the act of the appellant, in inserting a mandatory retirement provision into the collective agreement, is governmental in nature. In this respect, the court observed that the control exercised by the government over the college's affairs generally, in addition to its approval of the collective agreement under the *Compensation Stabilization Act*, permitted no other conclusion. The collective agreement could not be viewed as a private internal matter between the parties but was, rather, the result of the exercise of governmental power. Consequently, the *Charter* applied.

Having observed that the meaning of "law" in s. 15 of the *Charter* and s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* had not been considered by this Court, the Court of Appeal, in the circumstances of this case, found it unnecessary to go further than to define "law" as "comprehending a rule or a system of rules formulated by government and imposed upon the whole or a segment of society" (p. 184). Law, it stated, may be made by a body exercising governmental power. The fact that the collective agreement takes effect only upon the approval of the Commissioner under the *Compensation Stabilization Act* "takes it out of the realm of a privately negotiated agreement and places it in the realm of law, subjecting it to scrutiny under s. 15(1) of the *Charter*" (p. 184).

In the Court of Appeal's opinion, the arbitrator, upon concluding that the mandatory retirement provision of the collective agreement infringed s. 15(1), had jurisdiction to declare the impugned article of the agreement of no force or effect pursuant to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. It, therefore, found it unnecessary to consider s. 24(1) of the *Charter*.

au sens de l'article premier de la *Charte* ou si l'association pouvait prétendre ou non aux avantages de la *Charte*.

a La Cour d'appel

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a rejeté l'appel. La cour a conclu que la mesure prise par l'appelant en insérant une disposition sur la retraite obligatoire dans la convention collective est de nature gouvernementale. À cet égard, la cour a fait observer que le contrôle exercé par le gouvernement sur les affaires du collège en général, en plus de son approbation de la convention collective en vertu de la *Compensation Stabilization Act*, ne justifiait aucune autre conclusion. La convention collective devait être considérée non pas comme une question de régie interne entre les parties mais comme le résultat de l'exercice d'un pouvoir gouvernemental. Par conséquent, la *Charte* s'appliquait.

Ayant souligné que la signification de «loi» à l'art. 15 de la *Charte* et «règle de droit» au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'avait pas été examinée par notre Cour, la Cour d'appel, compte tenu des circonstances de cette affaire, a décidé qu'il suffisait de définir le terme «loi» comme [TRADUCTION] «comprenant une règle ou un système de règles formulées par le gouvernement et imposées à l'ensemble ou à une partie de la société» (p. 184). La loi, selon la Cour d'appel, pouvait être établie par un organisme exerçant un pouvoir gouvernemental. Le fait que la convention collective n'entre en vigueur que sur approbation du commissaire en vertu de la *Compensation Stabilization Act*, [TRADUCTION] «l'écarte du domaine des ententes négociées entre particuliers et la place dans le domaine de la loi et l'assujettit donc à l'examen prévu au par. 15(1) de la *Charte*» (p. 184).

De l'avis de la Cour d'appel, l'arbitre, en décidant que la disposition de la convention collective sur la retraite obligatoire portait atteinte au par. 15(1), avait compétence pour déclarer inopérante la disposition contestée de la convention en application du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle a donc jugé inutile d'examiner le par. 24(1) de la *Charte*.