

Cuddy Chicks Limited *Appellant*

v.

Ontario Labour Relations Board and United Food and Commercial Workers International Union, Local 175 *Respondents*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General for Saskatchewan, Canada Employment and Immigration Commission and Marcelle Tétreault-Gadoury *Interveners*

INDEXED AS: CUDDY CHICKS LTD. v. ONTARIO (LABOUR RELATIONS BOARD)

File No.: 21675.

1990: November 7; 1991: June 6.

Present: Lamer C.J. and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Administrative tribunals — Jurisdiction — Board granted power to consider questions of law — Whether Board can make constitutional determination regarding its own enabling legislation — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 24(1) — Constitution Act, 1982, s. 52 — Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228, ss. 2(b), 106(1), 124.

Administrative law — Boards — Jurisdiction — Board granted power to consider questions of law — Whether Board can make constitutional determination regarding its own enabling legislation — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 24(1) — Constitution Act, 1982, s. 52 — Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228, ss. 2(b), 106(1), 124.

Respondent union filed an application for certification before the Ontario Labour Relations Board relating

Cuddy Chicks Limited *Appelante*

c.

La Commission des relations de travail de l'Ontario et l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 175 *Intimées*

b

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Saskatchewan, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et Marcelle Tétreault-Gadoury *Intervenants*

d

RÉPERTORIÉ: CUDDY CHICKS LTD. c. ONTARIO (COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL)

N° du greffe: 21675.

e

1990: 7 novembre; 1991: 6 juin.

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

f

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

Droit constitutionnel — Tribunaux administratifs — Compétence — La Commission a compétence pour examiner des questions de droit — La Commission peut-elle se prononcer sur la constitutionnalité de sa propre loi habilitante? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 24(1) — Loi constitutionnelle de 1982, art. 52 — Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, ch. 228, art. 2b), 106(1), 124.

Droit administratif — Commissions — Compétence — La Commission a compétence pour examiner des questions de droit — La Commission peut-elle se prononcer sur la constitutionnalité de sa propre loi habilitante? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 24(1) — Loi constitutionnelle de 1982, art. 52 — Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, ch. 228, art. 2b), 106(1), 124.

j

Le syndicat intimé a déposé une demande d'accreditation devant la Commission des relations de travail de

to employees at the chicken hatchery of Cuddy Chicks Ltd. Section 2(b) of the *Labour Relations Act*, however, provided that the Act did not apply to persons employed in agriculture and the appellant maintained that the employees in question should be so designated. On filing the application, the union gave notice that it would request the Board to hold s. 2(b) invalid as being contrary to ss. 2(d) and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* if the employees were found to be agricultural employees.

Prior to the commencement of the hearing, Cuddy Chicks disputed the jurisdiction of the Board to subject its enabling statute to *Charter* scrutiny. At that point, a separate hearing was convened to determine whether the panel had jurisdiction to entertain the *Charter* issues raised by the Union. The first panel found the employees to be in the agricultural sector so that the Act did not apply. A majority of the panel then held that the Board had jurisdiction to rule on the *Charter* issue because the Board was a "court of competent jurisdiction" within the meaning of s. 24(1) of the *Charter* and because s. 52 of the *Constitution Act, 1982* imposed an obligation on the Board to ensure that the law it applies is consistent with the supreme law of Canada. The Board, under s. 106(1) of the Act, has jurisdiction to decide questions of law relevant to the proceedings before it.

The Divisional Court held that the Board had jurisdiction to deal with the *Charter* issue. A majority of the Court of Appeal held that s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* conferred jurisdiction on the Board to decide the constitutionality of its enabling statute. At issue here were: (1) whether s. 52 of the *Constitution Act, 1982* conferred the right and duty on an administrative agency such as the OLRB to decide the constitutional validity of its enabling statute; (2) whether the OLRB had the jurisdiction to decide the constitutional validity of s. 2(b) of its enabling statute by applying the *Charter* as part of its duty to consider statutes bearing on proceedings before it; and, (3) whether the OLRB was a "court of competent jurisdiction" under s. 24(1) of the *Charter*.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ.: An administrative

l'Ontario relativement aux employés du couvoir de Cuddy Chicks Ltd. L'alinéa 2b) de la *Loi sur les relations de travail* précise toutefois que la Loi ne s'applique pas aux personnes qui sont employées à l'agriculture, et l'appelante a soutenu que les employés en question étaient des ouvriers agricoles. En déposant la demande, le syndicat a donné avis que si l'on jugeait que les employés étaient des ouvriers agricoles, il demanderait à la Commission de déclarer l'al. 2b) invalide parce que contraire à l'al. 2d) et à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Avant l'audition de la question, Cuddy Chicks a contesté la compétence de la Commission de se prononcer sur la conformité de sa loi habilitante avec la *Charte*. À ce moment, une audience distincte a été convoquée afin de déterminer si la formation était habilitée à être saisie des questions relatives à la *Charte* soulevées par le syndicat. La première formation a conclu que les employés en cause étaient employés à l'agriculture, de sorte que la Loi ne s'appliquait pas. La formation a ensuite conclu à la majorité que la Commission avait la compétence nécessaire pour se prononcer sur la question relative à la *Charte* parce qu'elle était «un tribunal compétent» au sens du par. 24(1) de la *Charte* et parce que l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* impose à la Commission l'obligation de s'assurer que la loi qu'elle applique est conforme à la loi suprême du Canada. Selon le par. 106(1) de la Loi, la Commission a compétence pour trancher les questions de droit soulevées à l'occasion d'une affaire qui lui est soumise.

La Cour divisionnaire a conclu que la Commission avait compétence pour trancher la question ayant trait à la *Charte*. La Cour d'appel à la majorité a statué que le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* conférerait à la Commission la compétence nécessaire pour décider de la constitutionnalité de sa loi habilitante. Les questions en litige étaient les suivantes: (1) l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confère-t-il à un organisme administratif tel que la CRTO le droit et l'obligation de décider de la validité constitutionnelle de sa loi habilitante, (2) la CRTO a-t-elle compétence pour décider de la validité constitutionnelle de l'al. 2b) de sa loi habilitante en appliquant la *Charte* dans le cadre de l'obligation qui lui est faite d'examiner les lois ayant une incidence sur les procédures dont elle est saisie, et (3) la CRTO est-elle un «tribunal compétent» au sens du par. 24(1) de la *Charte*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson: Le tribunal

tribunal which has been given the power to interpret law holds a concomitant power to determine whether that law is constitutionally valid. It must respect the Constitution as the supreme law because of the principle of supremacy of the Constitution confirmed by s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*.

Section 52(1) of the *Constitution Act, 1982* neither specifies which bodies may rule on *Charter* questions nor confers jurisdiction on an administrative tribunal. Jurisdiction over the whole of the matter—the parties, subject matter and remedy sought—must have expressly or impliedly been conferred on the tribunal by its enabling statute or otherwise. An administrative tribunal, however, need not be a court of competent jurisdiction within the meaning of s. 24(1) of the *Charter* in order to have the necessary authority to subject its enabling statute to *Charter* scrutiny. The relevant inquiry in this case was not whether the tribunal was a “court” but whether the legislature intended to confer on the tribunal the power to interpret and apply the *Charter*.

In conducting this inquiry, it first must be determined whether the tribunal has jurisdiction over the whole of the matter before it. Here, the issue centred on the Board’s jurisdiction over the subject matter and remedy. The subject matter was not simply an application for certification, which fell squarely within the Board’s authority, but one requiring the Board to subject s. 2(b) of the Act to *Charter* scrutiny in order to determine whether the application for certification was properly before it. Similarly, the remedy of certification required the Board to refuse to give effect to s. 2(b) of the Act because of inconsistency with the *Charter*. The authority to apply the *Charter* had to be found in the Board’s enabling statute because the subject matter and remedy were premised on the application of the *Charter*.

The Act expressly, and without reservation, granted the Board the authority to decide points of law and to determine questions of law and fact relating to its own jurisdiction. This authority with respect to questions of law encompasses the question of whether a law violates the *Charter*. The Board therefore had the authority to rule on the constitutionality of s. 2(b) of its enabling statute in the course of considering the Union’s application for certification.

administratif à qui l’on a conféré le pouvoir d’interpréter la loi a aussi le pouvoir concomitant de déterminer si la loi est constitutionnelle. Il doit respecter la Constitution en tant que loi suprême en raison du principe de la primauté de la Constitution confirmé par le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne précise pas les organismes qui peuvent étudier les questions relatives à la *Charte*, ni ne confère compétence aux tribunaux administratifs. La compétence sur l’ensemble de la question—soit les parties, l’objet du litige et la réparation recherchée—doit avoir été conférée au tribunal expressément ou implicitement par sa loi constitutive ou autrement. Un tribunal administratif n’a toutefois pas à être un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte* pour avoir l’autorité nécessaire pour examiner sa loi habilitante à la lumière de la *Charte*. En l’espèce, la question pertinente ne consiste pas à savoir si le tribunal administratif est un «tribunal» au sens du par. 24(1), mais plutôt si le législateur entendait conférer au tribunal le pouvoir d’interpréter et d’appliquer la *Charte*.

En examinant cette question, il faut d’abord déterminer si le tribunal a compétence à l’égard de l’ensemble de l’affaire qui lui est soumise. La question portait en l’espèce sur la compétence de la Commission à l’égard de l’objet du litige et de la réparation recherchée. L’objet n’était pas simplement une demande d’accréditation, laquelle relevait sans aucun doute de la compétence de la Commission, mais une demande qui exigeait que la Commission examine l’al. 2b) de la Loi à la lumière de la *Charte* afin de déterminer si la demande d’accréditation lui était régulièrement soumise. De la même façon, en raison de la réparation recherchée, soit l’accréditation, la Commission devait refuser de donner effet à l’al. 2b) de la Loi compte tenu de son manque de conformité avec la *Charte*. Puisque l’objet du litige et la réparation supposent l’application de la *Charte*, le pouvoir d’appliquer celle-ci doit se trouver dans la loi habilitante de la Commission.

La Loi confère expressément et sans réserve à la Commission le pouvoir de trancher des questions de droit et celui de trancher des questions de droit et de fait visant sa propre compétence. Ce pouvoir à l’égard des questions de droit peut s’étendre à la question de savoir si une loi viole la *Charte*. La Commission était donc habilitée à statuer sur la constitutionnalité de l’al. 2b) de sa loi habilitante, dans le cadre de la demande d’accréditation du syndicat.

The jurisdiction of the Board is limited in at least one crucial respect: it can expect no curial deference with respect to constitutional decisions. Further, a formal declaration of invalidity is not a remedy which is available to the Board. Instead, the Board simply treats any impugned provision as invalid for the purposes of the matter before it. Given that this is not tantamount to a formal declaration of invalidity, which is a remedy exercisable only by the superior courts, the ruling of the Board on a *Charter* issue does not constitute a binding legal precedent but is limited in its applicability to the matter in which it arises.

Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.: The reasons of La Forest J. were concurred with subject to the qualification that the absence of legislative authority to deal with the *Charter* issue in the governing statute is not necessarily determinative of a tribunal's jurisdiction, since the authority and obligation to apply the law may be grounded elsewhere.

Cases Cited

By La Forest J.

Considered: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; **referred to:** *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733; *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn* (1963), 39 D.L.R. (2d) 346; *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031.

By Wilson J.

Referred to: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d), 15, 24(1).
Constitution Act, 1982, s. 52(1).

La compétence de la Commission est restreinte au moins sur un point essentiel: elle ne peut s'attendre à aucune retenue judiciaire à l'égard de ses décisions en matière constitutionnelle. En outre, une déclaration formelle d'invalidité n'est pas une réparation qui s'offre à la Commission. Celle-ci considère plutôt simplement comme invalide la disposition contestée, aux fins de l'affaire dont elle est saisie. Comme cela n'équivaut pas à une déclaration formelle d'invalidité, réparation que seules les cours supérieures peuvent accorder, l'affirmation de la Commission à l'égard d'une question relative à la *Charte* ne constitue pas un précédent judiciaire impératif, mais elle se limite dans son application à l'affaire dont elle procède.

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé: Il est souscrit aux motifs du juge La Forest, avec toutefois la réserve suivante: l'absence d'autorisation d'examiner la question relative à la *Charte* dans la loi habilitante n'est pas nécessairement concluante quant à la compétence d'un tribunal puisque le pouvoir et l'obligation d'appliquer le droit peuvent se trouver ailleurs.

Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

Arrêt considéré: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; **arrêts mentionnés:** *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733; *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn* (1963), 39 D.L.R. (2d) 346; *Conseil canadien des relations de travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031.

Citée par le juge Wilson

Arrêts mentionnés: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d), 15, 24(1).
Labour Code, R.S.B.C. 1979, ch. 212.

Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212.

Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228, ss. 2(b), 106(1), 124.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1989), 70 O.R. (2d) 179, 62 D.L.R. (4th) 125, 35 O.A.C. 94, 44 C.R.R. 75, 89 C.L.L.C. ¶14,051, 39 Admin. L.R. 48, dismissing an appeal from a judgment of the Divisional Court (1988), 66 O.R. (2d) 284, 32 O.A.C. 7, 88 C.L.L.C. ¶14,053, 33 Admin. L.R. 304, dismissing an appeal from a judgment of the Ontario Labour Relations Board. Appeal dismissed.

George W. Adams, Q.C., Patrick E. Hurley and Ralph N. Nero, for the appellant.

Stephen T. Goudge, Q.C., and Christopher M. Dasios, for the respondent Ontario Labour Relations Board.

Douglas J. Wray, for the respondent United Food and Commercial Workers International Union, Local 175.

Gaspard Côté, Q.C., and Carole Bureau, for the interveners Canada Employment and Immigration Commission and the Attorney General of Canada.

Robert E. Charney, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Robert G. Richards and Ross MacNab, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Jean-Guy Ouellet and Gilbert Nadon, for the intervener Marcelle Tétreault-Gadoury.

The judgment of Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ. was delivered by

LA FOREST J.—This appeal concerns the jurisdiction of the Ontario Labour Relations Board to determine the constitutionality of a provision of its enabling statute, the *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, in the course of proceedings before it.

Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).

Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, ch. 228, art. 2b), 106(1), 124.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1989), 70 O.R. (2d) 179, 62 D.L.R. (4th) 125, 35 O.A.C. 94, 44 C.R.R. 75, 89 C.L.L.C. ¶14,051, 39 Admin. L.R. 48, qui a rejeté un appel contre un jugement de la Cour divisionnaire (1988), 66 O.R. (2d) 284, 32 O.A.C. 7, 88 C.L.L.C. ¶14,053, 33 Admin. L.R. 304, qui avait rejeté un appel contre une décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario. Pourvoi rejeté.

George W. Adams, c.r., Patrick E. Hurley et Ralph N. Nero, pour l'appelante.

Stephen T. Goudge, c.r., et Christopher M. Dasios, pour l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Douglas J. Wray, pour l'intimée l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 175.

Gaspard Côté, c.r., et Carole Bureau, pour les intervenantes la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le procureur général du Canada.

Robert E. Charney, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

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

Jean-Guy Ouellet et Gilbert Nadon, pour l'intervenante Marcelle Tétreault-Gadoury.

Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson rendu par

LE JUGE LA FOREST—Le présent pourvoi porte sur la compétence de la Commission des relations de travail de l'Ontario de décider de la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante, la *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, ch. 228, dans le cadre d'une procédure dont elle est saisie.

Facts

In April 1987, the United Food and Commercial Workers International Union, Local 175, filed an application for certification before the Ontario Labour Relations Board (OLRB) relating to employees at the chicken hatchery of Cuddy Chicks Limited. Section 2(b) of the *Labour Relations Act* states that the Act does not apply "to a person employed in agriculture". On filing the application, the Union gave notice that, if the employees were found to be agricultural employees, it would request the Board to hold s. 2(b) invalid as being contrary to ss. 2(d) and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The position of Cuddy Chicks was that the employees in question were agricultural employees.

Prior to the commencement of the hearing into this matter, Cuddy Chicks disputed the jurisdiction of the Board to subject its enabling statute to *Charter* scrutiny. At that point, in February 1988, a separate hearing was convened to determine whether the panel had jurisdiction to entertain the *Charter* issues raised by the Union. The decision of this second panel was reserved. The hearing by the first panel proceeded in March and April 1988. At the conclusion of this hearing, the panel unanimously held that the employees at the Cuddy Chicks hatchery were employed in agriculture, and therefore the Act did not apply. A majority of the panel then held that the Board had jurisdiction to rule on the *Charter* issue because, in the majority's view, the Board is a "court of competent jurisdiction" within the meaning of s. 24(1) of the *Charter* and because s. 52 of the *Constitution Act, 1982* imposes an obligation on the Board to ensure that the law it applies is consistent with the supreme law of Canada. Under s. 106(1) of the Act, the Board has jurisdiction to decide questions of law relevant to the proceedings before it:

106.—(1) The Board has exclusive jurisdiction to exercise the powers conferred upon it by or under this Act and to determine all questions of fact or law that arise in any matter before it, and the action or decision

Les faits

En avril 1987, l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 175, a déposé une demande d'accréditation devant la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) relativement aux employés du couvoir de Cuddy Chicks Limited. L'alinéa 2b) de la *Loi sur les relations de travail* précise que la Loi ne s'applique pas «à la personne qui est employée à l'agriculture». En déposant la demande, le syndicat a donné avis que si l'on jugeait que les employés étaient des ouvriers agricoles, il demanderait à la Commission de déclarer l'al. 2b) invalide parce que contraire à l'al. 2d) et à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon Cuddy Chicks, les employés en question étaient des ouvriers agricoles.

Avant l'audition de la question, Cuddy Chicks a contesté la compétence de la Commission de se prononcer sur la conformité de sa loi habilitante avec les dispositions de la *Charte*. À ce moment, en février 1988, une audience distincte a été convoquée afin de déterminer si la formation de la Commission était habilitée à être saisie des questions relatives à la *Charte* soulevées par le syndicat. La décision de cette seconde formation a été mise en délibéré. L'audience devant la première formation s'est déroulée en mars et avril 1988. À la conclusion de cette audience, la formation a conclu à l'unanimité que les employés du couvoir Cuddy Chicks étaient employés à l'agriculture, et que par conséquent la Loi ne s'appliquait pas. La formation a ensuite conclu à la majorité que la Commission avait la compétence nécessaire pour se prononcer sur la question relative à la *Charte* parce que, à son avis, la Commission est un «tribunal compétent» au sens du par. 24(1) de la *Charte*, et parce que l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* impose à la Commission l'obligation de s'assurer que la loi qu'elle applique est conforme à la loi suprême du Canada. Selon le par. 106(1) de la Loi, la Commission a compétence pour trancher les questions de droit soulevées à l'occasion d'une affaire qui lui est soumise:

106 (1) La Commission a compétence exclusive pour exercer les pouvoirs que lui confère la présente loi ou qui lui sont conférés en vertu de celle-ci et trancher toutes les questions de fait ou de droit soulevées à l'oc-

of the Board thereon is final and conclusive for all purposes, but nevertheless the Board may at any time, if it considers it advisable to do so, reconsider any decision, order, direction, declaration or ruling made by it and vary or revoke any such decision, order, direction, declaration or ruling.

Judicial History

Divisional Court

The Divisional Court held that the Board had jurisdiction to deal with the *Charter* issue, on three grounds. First, the Board was a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter*, since it had jurisdiction over the parties, subject matter and remedy and thus met the test set out in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863. Second, it had jurisdiction to consider *Charter* issues under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. The court noted that prior to the *Charter*, labour boards were held competent to determine constitutional questions, such decisions being subject always to judicial review. The third basis on which the court found jurisdiction in the Board was the common law duty of labour boards to construe external statutes in the course of rendering decisions on labour matters before them.

Court of Appeal (Grange, Finlayson and McKinlay JJ.A.) (1989), 70 O.R. (2d) 179

A majority of the Court of Appeal (Grange and McKinlay JJ.A.) held that s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* conferred jurisdiction on the Board to decide the constitutionality of its enabling statute. In construing the *Charter* in favour of the Union in the present case, the Board would not be issuing a declaration of invalidity, but merely including agricultural workers within its broad jurisdiction under the Act to certify unions. Accordingly, a remedy was available in the ordinary course of proceedings, and resort to s. 24 of the *Charter* was unnecessary. It was also

casion d'une affaire qui lui est soumise. Ses décisions ont force de chose jugée. Toutefois, la Commission peut à l'occasion, si elle estime que la mesure est opportune, réviser, modifier ou annuler ses propres décisions, ordonnances, directives ou déclarations.

L'historique judiciaire

Cour divisionnaire

La Cour divisionnaire a conclu que la Commission avait compétence pour trancher la question ayant trait à la *Charte* pour trois motifs. Premièrement, la Commission est un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte*, puisqu'elle a compétence à l'égard des parties, de l'objet du litige et de la réparation recherchée, et que par conséquent elle respecte les conditions énoncées dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863. Deuxièmement, elle est habilitée à se prononcer sur des questions relatives à la *Charte* en vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La cour a souligné qu'avant l'avènement de la *Charte*, les commissions des relations du travail étaient considérées compétentes à se prononcer sur des questions constitutionnelles, leurs décisions étant toujours susceptibles de contrôle judiciaire. Le troisième motif pour lequel la cour a conclu à la compétence de la Commission tient à l'obligation imposée par la common law aux commissions des relations du travail d'interpréter des lois externes lorsqu'elles ont à se prononcer en matière de conflit de travail.

La Cour d'appel (les juges Grange, Finlayson et McKinlay) (1989), 70 O.R. (2d) 179

La Cour d'appel à la majorité (les juges Grange et McKinlay) a statué que le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* conférait à la Commission la compétence nécessaire pour décider de la constitutionnalité de sa loi habilitante. En interprétant la *Charte* de façon favorable au syndicat en l'espèce, la Commission ne prononcerait pas une déclaration d'invalidité; tout au plus ferait-elle relever les ouvriers agricoles de la compétence générale que lui accorde la Loi en matière d'accréditation des syndicats. Par conséquent, une réparation s'offrait dans le cours ordinaire des procédures, et le recours à l'art. 24 de la *Charte* était inutile. Il était aussi inutile

unnecessary to address the issue of common law duty.

Finlayson J.A. in dissent held that the Board was not a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter*. While it had jurisdiction over the union and employer, as well as the remedy of certification, once the Board determined that the employees at the Cuddy Chicks hatchery were agricultural employees, it had no jurisdiction over the subject matter of the application and exhausted its jurisdictional competence. McKinlay J.A. agreed that the Board was not a court of competent jurisdiction, although in her view, it was unnecessary to decide that issue.

As to whether s. 52 of the *Constitution Act, 1982* alone confers authority on the Board to apply the *Charter*, Finlayson J.A. held that although that provision does give the Board the authority to apply the *Charter*, it does not give it jurisdiction to strike down, ignore or treat as inoperative any provision of its enabling statute by reference to the *Charter*.

Following its unsuccessful appeals in the Ontario courts, Cuddy Chicks obtained leave to appeal to this Court. Interventions were filed by the Attorneys General for Ontario and Saskatchewan. In addition, the parties to *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, an appeal which originally was to be heard together with the present appeal, were permitted to intervene by order of the Chief Justice.

Issues.

The issues as framed by the parties are as follows:

1. Did the Ontario Court of Appeal err in holding that s. 52 of the *Constitution Act, 1982* conferred the right and duty on an administrative agency such as the OLRB to decide the constitutional validity of its enabling statute?

d'examiner la question de l'obligation imposée par la common law.

Le juge Finlayson, dissident, a conclu que la Commission n'était pas un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte*. Bien qu'elle ait eu compétence à l'égard du syndicat et de l'employeur ainsi qu'à l'égard de la réparation, c'est-à-dire de l'accréditation, dès lors que la Commission avait déterminé que les employés du couvoir Cuddy Chicks étaient des ouvriers agricoles, elle n'avait pas compétence à l'égard de l'objet de la demande et elle se trouvait avoir épuisé sa compétence. Le juge McKinlay a convenu que la Commission n'était pas un tribunal compétent, bien qu'à son avis, il était inutile de trancher cette question.

Quant à la question de savoir si l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* à lui seul confère à la Commission la compétence nécessaire pour appliquer la *Charte*, le juge Finlayson a statué que, même si cette disposition donne effectivement à la Commission le pouvoir d'appliquer la *Charte*, elle ne l'habilite pas à invoquer la *Charte* pour annuler, écarter ou considérer comme inopérante une disposition de sa loi habilitante.

Après avoir été déboutée de ses appels par les cours de l'Ontario, Cuddy Chicks a reçu l'autorisation de se pourvoir devant notre Cour. Les procureurs généraux de l'Ontario et de la Saskatchewan sont intervenus. De plus, les parties dans l'affaire *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 S.C.R. 22, un pourvoi qui devait à l'origine être entendu en même temps que le présent pourvoi, ont été autorisées à intervenir par ordre du Juge en chef.

Les questions en litige

Les questions en litige sont exposées comme suit par les parties:

1. La Cour d'appel de l'Ontario a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* conférerait à un organisme administratif tel que la CRTO le droit et l'obligation de décider de la validité constitutionnelle de sa loi habilitante?

2. Did the Ontario Court of Appeal err in holding that the OLRB has the jurisdiction to decide the constitutional validity of s. 2(b) of its enabling statute by applying the *Charter* as part of a duty it has to consider statutes bearing on proceedings before it? ^a

3. Was the Ontario Court of Appeal correct in holding that the OLRB was not a "court of competent jurisdiction" under s. 24(1) of the *Charter*? ^b

Discussion

The essential issue before this Court is whether and on what basis the Board has jurisdiction to determine the constitutional validity of s. 2(b) of the *Labour Relations Act*, its enabling statute. This Court was not called upon to decide the substantive issue of whether s. 2(b) of the Act violates the *Charter*.

The power of an administrative tribunal to consider *Charter* issues was addressed recently by this Court in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570. That case concerned the jurisdiction of an arbitration board, appointed by the parties under a collective agreement in conjunction with the British Columbia *Labour Code*, to determine the constitutionality of a mandatory retirement provision in the collective agreement. In ruling that the arbitrator did have such jurisdiction, this Court articulated the basic principle that an administrative tribunal which has been conferred the power to interpret law holds a concomitant power to determine whether that law is constitutionally valid. This conclusion ensues from the principle of supremacy of the Constitution, which is confirmed by s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*:

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Distilled to its basics, the rationale for recognizing jurisdiction in the arbitrator in the *Douglas College* case is that the Constitution, as the supreme law,

2. La Cour d'appel de l'Ontario a-t-elle commis une erreur en concluant que la CRTO avait compétence pour décider de la validité constitutionnelle de l'al. 2b) de sa loi habilitante en appliquant la *Charte* dans le cadre de l'obligation qui lui est faite d'examiner les lois ayant une incidence sur les procédures dont elle est saisie?

3. La Cour d'appel de l'Ontario a-t-elle eu raison de conclure que la CRTO n'était pas un «tribunal compétent» au sens du par. 24(1) de la *Charte*?

Analyse

La question essentielle dont est saisie notre Cour consiste à savoir si la Commission a compétence pour décider de la validité constitutionnelle de l'al. 2b) de la *Loi sur les relations de travail*, sa loi habilitante et, si tel est le cas, en vertu de quoi. Notre Cour n'a pas été appelée à se prononcer sur la question de fond consistant à savoir si l'al. 2b) de la *Loi* viole la *Charte*.

Notre Cour a récemment étudié, dans l'arrêt *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, le pouvoir des tribunaux administratifs d'examiner les questions relatives à la *Charte*. Cette affaire portait sur la compétence d'un conseil d'arbitrage, nommé par les parties en vertu d'une convention collective et conformément au *Labour Code* de la Colombie-Britannique, de se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition de la convention collective visant la retraite obligatoire. En statuant que l'arbitre avait la compétence voulue, notre Cour a énoncé le principe fondamental selon lequel le tribunal administratif à qui l'on a conféré le pouvoir d'interpréter la loi a aussi le pouvoir concomitant de déterminer si la loi est constitutionnelle. Cette conclusion découle du principe de la primauté de la Constitution, qui est confirmé par le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*:

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Réduite à ses éléments essentiels, la raison pour laquelle on a décidé, dans l'arrêt *Douglas College*, que l'arbitre avait compétence, est que la Constitu-

must be respected by an administrative tribunal called upon to interpret law. In addition, the practical advantages of having constitutional issues decided at first instance by an expert tribunal confirm if not compel this conclusion. Practical considerations were canvassed at length in *Douglas College* and I need not repeat that discussion here. I would simply note the relevance of such considerations to the determination of whether, in the end, it makes sense for an administrative tribunal to decide whether a particular law is invalid because it violates the *Charter*.

It is essential to appreciate that s. 52(1) does not function as an independent source of an administrative tribunal's jurisdiction to address constitutional issues. Section 52(1) affirms in explicit language the supremacy of the Constitution but is silent on the jurisdictional point *per se*. In other words, s. 52(1) does not specify which bodies may consider and rule on *Charter* questions, and cannot be said to confer jurisdiction on an administrative tribunal. Rather, jurisdiction must have expressly or impliedly been conferred on the tribunal by its enabling statute or otherwise. This fundamental principle holds true regardless of the nature of the issue before the administrative body. Thus, a tribunal prepared to address a *Charter* issue must already have jurisdiction over the whole of the matter before it, namely, the parties, subject matter and remedy sought. While this analytical framework mirrors the requirements for a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter* as outlined in *Mills v. The Queen*, *supra*, as was the case in *Douglas College*, it is unnecessary to have recourse to s. 24(1) to determine whether the Board has jurisdiction over *Charter* issues. An administrative tribunal need not meet the definition of a court of competent jurisdiction in s. 24(1) of the *Charter* in order to have the necessary authority to subject its enabling statute to *Charter* scrutiny. In the present case, the relevant inquiry is not whether the tribunal is a "court" but whether the legislature intended to

tion, en sa qualité de loi suprême, doit être respectée par les tribunaux administratifs appelés à interpréter la loi. De plus, les avantages pratiques qu'il y a à faire décider des questions constitutionnelles en première instance par des tribunaux spécialisés confirment sinon imposent cette conclusion. L'arrêt *Douglas College* a longuement passé en revue les considérations d'ordre pratique, et je n'ai pas à répéter ici cette étude. Je me contenterai de souligner la pertinence de ces considérations lorsqu'il s'agit de déterminer si, en définitive, il est logique qu'un tribunal administratif décide si une loi particulière est invalide parce qu'elle viole la *Charte*.

Il est essentiel de se rendre compte que le par. 52(1) ne fournit pas aux tribunaux administratifs une source distincte de compétence à l'égard des questions constitutionnelles. En effet le par. 52(1), s'il affirme de façon explicite la primauté de la Constitution, reste silencieux sur la question de compétence comme telle. En d'autres termes, le par. 52(1) ne précise pas les organismes qui peuvent étudier les questions relatives à la *Charte* et statuer à leur égard, et on ne peut dire qu'il confère compétence aux tribunaux administratifs. La compétence du tribunal, doit plutôt lui avoir été conférée expressément ou implicitement par sa loi constitutive ou autrement. Ce principe fondamental demeure, quelle que soit la nature de la question dont est saisi le tribunal administratif. Ainsi, le tribunal administratif qui s'apprête à étudier une question ayant trait à la *Charte* doit déjà avoir compétence à l'égard de l'ensemble de la question qui lui est soumise, c'est-à-dire à l'égard des parties, de l'objet du litige et de la réparation recherchée. Bien que cette perspective analytique reflète les conditions nécessaires à l'existence d'un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte* telles qu'elles sont exposées dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, précité, il n'est pas nécessaire, tout comme dans l'arrêt *Douglas College*, d'avoir recours au par. 24(1) pour déterminer si la Commission a compétence à l'égard des questions ayant trait à la *Charte*. Un tribunal administratif n'a pas à répondre à la définition d'un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte* pour détenir l'autorité nécessaire pour examiner la conformité de sa loi habilitante à la lumière de la *Charte*. En l'espèce, la question pertinente ne consiste pas à savoir si le tribunal administratif est un

confer on the tribunal the power to interpret and apply the *Charter*.

Application to this Case

It first must be determined whether the Board has jurisdiction over the whole of the matter before it. It is clear that it has jurisdiction over the employer and the union. The issue here centres on its jurisdiction over the subject matter and remedy. The subject matter before the Board cannot be characterized simply as an application for certification, which would certainly fall within the authority of the Board. This is an application which requires the Board to subject s. 2(b) of the Act to *Charter* scrutiny in order to determine whether the application for certification is properly before it. Similarly, the remedy of certification requires the Board to refuse to give effect to s. 2(b) of the Act because of inconsistency with the *Charter*. Since the subject matter and remedy in this case are premised on the application of the *Charter*, the authority to apply the *Charter* must be found in the Board's enabling statute.

Section 106(1) of the *Labour Relations Act* stipulates that the Board has exclusive jurisdiction "to determine all questions of fact or law that arise in any matter before it" The legislature expressly, and without reservation, conferred authority on the Board to decide points of law. In addition, the Act confers powers on the Board to determine questions of law and fact relating to its own jurisdiction. Section 124, for example, gives it authority to decide if a matter is arbitrable. The issue, then, is whether this authority with respect to questions of law can encompass the question of whether a law violates the *Charter*. It is clear to me that a *Charter* issue must constitute a question of law; indeed, the *Charter* is part of the supreme law of Canada. This comports with the view expressed in *Douglas College* that the statutory authority of the arbitrator in that case to interpret any "Act" must include the authority to interpret the *Charter*. In the result, the Board has the authority to apply the *Charter* and to rule on the constitutionality

«tribunal» au sens du par. 24(1) de la *Charte*, mais plutôt si le législateur entendait conférer au tribunal le pouvoir d'interpréter et d'appliquer la *Charte*.

a Application à l'espèce

Il faut d'abord déterminer si la Commission a compétence à l'égard de l'ensemble de l'affaire qui lui est soumise. Il est clair qu'elle a compétence à l'égard de l'employeur et du syndicat. La question porte en l'espèce sur sa compétence à l'égard de l'objet du litige et de la réparation recherchée. L'objet du litige dont la Commission est saisie ne peut être simplement qualifié de demande d'accréditation, laquelle relèverait sans aucun doute de sa compétence. Il s'agit en l'espèce d'une demande qui exige que la Commission examine l'al. 2b) de la Loi à la lumière de la *Charte* afin de déterminer si la demande d'accréditation lui est régulièrement soumise. De la même façon, en raison de la réparation recherchée, soit l'accréditation, la Commission doit refuser de donner effet à l'al. 2b) de la Loi compte tenu de son manque de conformité avec la *Charte*. Puisque l'objet du litige et la réparation en l'espèce supposent l'application de la *Charte*, le pouvoir d'appliquer celle-ci doit se trouver dans la loi habilitante de la Commission.

Le paragraphe 106(1) de la *Loi sur les relations de travail* dit que la Commission a compétence exclusive pour «trancher toutes les questions de fait ou de droit soulevées à l'occasion d'une affaire qui lui est soumise . . . ». Le législateur a expressément, et sans réserve, conféré à la Commission le pouvoir de trancher des questions de droit. En outre, la Loi confère à la Commission le pouvoir de trancher des questions de droit et de fait visant sa propre compétence. L'article 124, par exemple, lui donne le pouvoir de décider si une question peut être soumise à l'arbitrage. Il s'agit alors de déterminer si ce pouvoir à l'égard des questions de droit peut s'étendre à la question de savoir si une loi viole la *Charte*. Il me paraît évident qu'une question concernant la *Charte* est une question de droit; en effet, la *Charte* fait partie de la loi suprême du Canada. Ceci va de pair avec l'opinion exprimée dans l'arrêt *Douglas College* selon laquelle le pouvoir conféré à l'arbitre par la loi d'interpréter toute «loi» devait comprendre celle d'interpréter la

of s. 2(b) of its enabling statute, in the course of the Union's application for certification.

Practical Considerations

The discussion of practical considerations in the *Douglas College* decision entailed an analysis of the institutional characteristics of administrative tribunals, such as their narrow range of expertise and the speed with which they deal with matters, in relation to the fundamental and often complex nature of *Charter* issues. This analysis concerned administrative tribunals in general, and the ultimate conclusion that practical concerns favour the finding of jurisdiction in administrative tribunals holds in the present case. My purpose here is not to rehearse that comprehensive discussion, but simply to identify those considerations which are more pronounced in the particular case of the Board.

The overarching consideration is that labour boards are administrative bodies of a high calibre. The tripartite model which has been adopted almost uniformly across the country combines the values of expertise and broad experience with acceptability and credibility. In *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at pp. 235-36, Dickson J. (as he then was) characterized the particular competence of labour boards as follows:

The labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating labour relations. In the administration of that regime, a board is called upon not only to find facts and decide questions of law; but also to exercise its understanding of the body of jurisprudence that has developed around the collective bargaining system, as understood in Canada, and its labour relations sense acquired from accumulated experience in the area.

It must be emphasized that the process of *Charter* decision making is not confined to abstract ruminations on constitutional theory. In the case of *Charter* matters which arise in a particular regulatory context,

Charte. La Commission est donc habilitée à appliquer la *Charte* et à statuer sur la constitutionnalité de l'al. 2b) de sa loi habilitante, dans le cadre de la demande d'accréditation du syndicat.

^a *Considérations d'ordre pratique*

L'analyse des considérations d'ordre pratique dans l'arrêt *Douglas College* comportait l'analyse des caractéristiques institutionnelles des tribunaux administratifs, comme leur champ restreint d'expertise et la rapidité avec laquelle ils traitent des questions dont ils sont saisis, par rapport à la nature fondamentale et souvent complexe des questions ayant trait à la *Charte*. Cette analyse visait les tribunaux administratifs en général, et la conclusion finale selon laquelle les considérations d'ordre pratique militent en faveur de l'existence de la compétence des tribunaux administratifs est valable en l'espèce. Mon propos n'est pas ici de reprendre cette analyse globale, mais simplement de relever les considérations qui sont les plus pertinentes dans le cas particulier de la Commission.

La considération primordiale est que les commissions des relations du travail sont des organismes administratifs de haut calibre. Le modèle tripartite qui a été adopté presque uniformément dans tout le pays allie l'expertise et la vaste expérience avec l'acceptabilité et la crédibilité. Dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, aux pp. 235 et 236, le juge en chef Dickson (alors juge puîné) a qualifié comme suit la compétence particulière des commissions des relations du travail:

La commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi régissant l'ensemble des relations de travail. Aux fins de l'administration de ce régime, une commission n'est pas seulement appelée à constater des faits et à trancher des questions de droit, mais également à recourir à sa compréhension du corps jurisprudentiel qui s'est développé à partir du système de négociation collective, tel qu'il est envisagé au Canada, et à sa perception des relations de travail acquise par une longue expérience dans ce domaine.

Il faut souligner que le processus consistant à rendre des décisions à la lumière de la *Charte* ne se limite pas à des ruminations abstraites sur la théorie constitutionnelle. Lorsque des questions relatives à la

the ability of the decision maker to analyze competing policy concerns is critical. Therefore, while Board members need not have formal legal training, it remains that they have a very meaningful role to play in the resolution of constitutional issues. The informed view of the Board, as manifested in a sensitivity to relevant facts and an ability to compile a cogent record, is also of invaluable assistance. This is evidenced clearly by the weight which the judiciary has given the factual record provided by labour boards in division of powers cases; see, for example, *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733.

That having been said, the jurisdiction of the Board is limited in at least one crucial respect: it can expect no curial deference with respect to constitutional decisions. Furthermore, a formal declaration of invalidity is not a remedy which is available to the Board. Instead, the Board simply treats any impugned provision as invalid for the purposes of the matter before it. Given that this is not tantamount to a formal declaration of invalidity, a remedy exercisable only by the superior courts, the ruling of the Board on a *Charter* issue does not constitute a binding legal precedent, but is limited in its applicability to the matter in which it arises.

An additional practical consideration which bears mention here is whether the Attorney General of the province will participate in proceedings before an administrative tribunal. Before the courts, a provision to obtain this participation exists. Finlayson J.A. commented that this sort of participation may be inappropriate in the case of tribunals established by government, but at the same time the lack of participation of the Attorney General unfairly places the burden of defending legislation on the parties. However, the Attorney General for Ontario expressed a willingness to intervene and make submissions in appropriate cases, and has in the past done so before

Charte sont soulevées dans un contexte de réglementation donné, la capacité du décisionnaire d'analyser des considérations de principe opposées est fondamentale. Par conséquent, bien que les membres de la Commission n'aient pas à avoir une formation juridique professionnelle, il n'en reste pas moins qu'ils ont à jouer un rôle très significatif dans la détermination de questions constitutionnelles. Le point de vue éclairé de la Commission, qui se traduit par l'attention qu'elle accorde aux faits pertinents et sa capacité de compiler un dossier convaincant, est aussi d'une aide inestimable. On le constate clairement au poids que les juges ont accordé au dossier des faits fournis par les commissions des relations du travail en matière de partage des pouvoirs; voir par exemple l'arrêt *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733.

Cela étant dit, la compétence de la Commission est restreinte au moins sur un point essentiel: elle ne peut s'attendre à aucune retenue judiciaire à l'égard de ses décisions en matière constitutionnelle. En outre, une déclaration formelle d'invalidité n'est pas une réparation qui s'offre à la Commission. Celle-ci considère plutôt simplement comme invalide la disposition contestée, aux fins de l'affaire dont elle est saisie. Comme cela n'équivaut pas à une déclaration formelle d'invalidité, réparation que seules les cours supérieures peuvent accorder, l'affirmation de la Commission à l'égard d'une question relative à la *Charte* ne constitue pas un précédent judiciaire impératif, mais elle se limite dans son application à l'affaire dont elle procède.

Une autre considération d'ordre pratique qu'il convient de mentionner ici, est la question de savoir si le procureur général de la province participera aux procédures devant un tribunal administratif. Cette participation est prévue dans le cas des cours de justice. Le juge Finlayson a remarqué que cette sorte de participation pourrait être irrégulière dans le cas de tribunaux établis par un gouvernement, mais en même temps la non-participation du procureur général impose injustement aux parties l'obligation de défendre un texte législatif. Cependant, le procureur général de l'Ontario s'est montré prêt à intervenir et à faire des observations dans les cas appropriés, ce

the Board on issues of federalism under the *Constitution Act, 1867*. To the extent that the Attorney General will intervene, the relative disadvantage of administrative tribunals versus courts is lessened.

It is apparent, then, that an expert tribunal of the calibre of the Board can bring its specialized expertise to bear in a very functional and productive way in the determination of *Charter* issues which make demands on such expertise. In the present case, the experience of the Board is highly relevant to the *Charter* challenge to its enabling statute, particularly at the s. 1 stage where policy concerns prevail. At the end of the day, the legal process will be better served where the Board makes an initial determination of the jurisdictional issue arising from a constitutional challenge. In such circumstances, the Board not only has the authority but a duty to ascertain the constitutional validity of s. 2(b) of the *Labour Relations Act*.

This view also makes sense within the larger context of Canadian constitutional jurisprudence. The capacity of labour boards to consider constitutional questions relating to their own jurisdiction has long been recognized. An early expression of this principle is found in *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn* (1963), 39 D.L.R. (2d) 346 (Ont. H.C.), a case which was cited by Estey J. in *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada, supra*, at p. 756, in support of the jurisdictional competence of labour boards in constitutional matters:

McRuer C.J.H.C., in giving judgment, made reference at p. 307 to the limited but important role to be played by the administrative agency in the determination of the constitutional questions:

The Board cannot judicially determine constitutional questions but it has power to entertain an objection to its jurisdiction on constitutional grounds and to have the grounds of the objection stated.

qu'il a d'ailleurs fait dans le passé devant la Commission à l'égard de questions de fédéralisme sous le régime de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans la mesure où le procureur général interviendra, le désavantage relatif des tribunaux administratifs comparativement aux cours de justice se trouve réduit.

Il est donc évident qu'un tribunal spécialisé du calibre de la Commission peut appliquer son expertise de façon très fonctionnelle et productive à trancher les questions relatives à la *Charte* qui requièrent cette expertise. En l'espèce, l'expérience de la Commission est très pertinente dans une contestation de sa loi habilitante fondée sur la *Charte*, particulièrement à l'étape de l'article premier, où prédominent les considérations de principe. En définitive, le processus judiciaire sera mieux servi si la Commission rend une décision initiale sur la question de la compétence soulevée par une contestation d'ordre constitutionnel. Dans ces circonstances, la Commission a non seulement le pouvoir, mais aussi l'obligation, de s'assurer du caractère constitutionnel de l'al. 2b) de la *Loi sur les relations de travail*.

Ce point de vue s'insère harmonieusement dans le contexte plus général de la jurisprudence constitutionnelle canadienne. En effet, on a depuis longtemps reconnu la capacité des commissions des relations du travail de se prononcer sur les questions constitutionnelles ayant trait à leur propre compétence. L'une des premières expressions de ce principe se trouve à l'arrêt *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn* (1963), 39 D.L.R. (2d) 346 (H.C. Ont.), une décision que le juge Estey a citée dans l'arrêt *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, précité, à la p. 756, à l'appui de la compétence des commissions des relations du travail en matière constitutionnelle:

Dans ses motifs, le juge en chef McRuer de la Haute Cour mentionne à la p. 307 le rôle restreint, mais important, que cet organisme administratif est appelé à jouer dans la détermination de questions constitutionnelles:

[TRADUCTION] Le Conseil ne peut se prononcer comme tribunal sur des questions constitutionnelles, mais il a le pouvoir d'entendre une opposition à sa compétence fondée sur des motifs constitutionnels et d'obtenir une décision sur ces motifs, sous forme d'exposé de cause.

See also *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147, and *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031.

What these cases speak to is not only the fundamental nature of the Constitution, but also the legal competence of labour boards and the value of their expertise at the initial stages of complex constitutional deliberations. These practical considerations have compelled the courts to recognize a power, albeit a carefully limited one, in labour tribunals to deal with constitutional issues involving their own jurisdiction. Such considerations are as compelling in the case of *Charter* challenges to a tribunal's enabling statute. Therefore, to extend this "limited but important role" of labour boards to the realm of the *Charter* is simply a natural progression of a well established principle.

Disposition

In the application for certification brought by the Union, the Board had jurisdiction over the parties, subject matter and remedy. In the exercise of this jurisdiction, it was required to respect the supremacy of the Constitution as expressed in s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* and had a duty to subject its enabling statute to *Charter* scrutiny. It is unnecessary to consider whether the Board is a court of competent jurisdiction within the meaning of s. 24(1) of the *Charter*.

I would dismiss the appeal with costs.

The reasons of Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

WILSON J.—In my concurring reasons in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, I agreed with my colleague Justice La Forest that an Arbitration Board appointed by the parties under the *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, had jurisdiction, by virtue of s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, to determine the *Charter*

Voir aussi les arrêts *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147, et *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031.

a

Ces arrêts traitent non seulement de la nature fondamentale de la Constitution, mais aussi de la compétence décisionnelle des commissions des relations du travail et de la valeur de leur expertise aux étapes initiales de délibérations constitutionnelles complexes. Ces considérations d'ordre pratique ont amené les tribunaux à reconnaître le pouvoir, certes soigneusement restreint, des tribunaux des relations du travail de se prononcer sur des questions constitutionnelles ayant trait à leur propre compétence. Ces considérations sont tout aussi contraignantes dans le cas de la contestation, sur le plan de la *Charte*, de la loi habilitante d'un tribunal administratif. Par conséquent, d l'extension du «rôle restreint, mais important» des commissions des relations du travail au domaine de la *Charte* n'est que la progression naturelle d'un principe bien établi.

Dispositif

En ce qui concerne la demande d'accréditation faite par le syndicat, la Commission avait compétence à l'égard des parties, de l'objet du litige et de la réparation recherchée. Dans l'exercice de cette compétence, elle était tenue de respecter la primauté de la Constitution exprimée au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et elle avait aussi l'obligation de s'interroger sur la conformité de sa loi habilitante à la *Charte*. Il n'est pas nécessaire d'étudier la question de savoir si la Commission est un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte*.

h Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs des juges Wilson et L'Heureux-Dubé rendus par

LE JUGE WILSON—Dans mes motifs concordants de l'arrêt *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, j'ai partagé l'opinion de mon collègue le juge La Forest qu'un conseil d'arbitrage nommé par les parties en vertu du *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, ch. 212, avait compétence, en application du par. 52(1) de la *Loi constitu-*

issue raised by the grievance and that it was not necessary in that case to determine whether the Board was a "court of competent jurisdiction" within the meaning of s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I added the following qualification to my concurrence at pp. 606-7:

I would, however, prefer to leave open 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 such as those heavily relied on by my colleague.

In the present appeal my colleague has re-stated the position he took in *Douglas College* that the authority to apply the *Charter* must be found in the tribunal's enabling statute and he has found once again that its jurisdiction is found there, that the broad jurisdiction conferred on the Board by s. 106(1) of the *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, includes the authority to interpret the *Charter*.

In concurring with my colleague in the present appeal I would accordingly wish once again to add the qualification which I added to my concurrence in *Douglas College*. The absence of legislative authority to deal with the *Charter* issue in the governing statute is not, in my view, necessarily determinative of a tribunal's jurisdiction, since the authority and obligation to apply the law may be grounded elsewhere: *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517. Additionally, it may be necessary to proceed to s. 24(1) of the *Charter* and decide whether, on the basis of the tests set out in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, the tribunal is a court of competent jurisdiction to decide a *Charter* issue arising in the context of the relief claimed.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Fasken, Campbell, Godfrey, Toronto.

Solicitors for the respondent Ontario Labour Relations Board: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

tionnelle de 1982, pour se prononcer sur la question relative à la Charte soulevée par le grief et qu'il n'était pas nécessaire dans ce pourvoi-là de déterminer si le conseil était un «tribunal compétent» au sens du par. 24(1) de la Charte canadienne des droits et libertés. Aux pages 606 et 607, j'ai ajouté la réserve suivante à mon opinion concordante:

Je préfère cependant ne pas me 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 comme celles sur lesquelles mon collègue s'est fortement appuyé.

Dans le présent pourvoi, mon collègue a réitéré la position qu'il avait adoptée dans Douglas College selon laquelle le pouvoir d'appliquer la Charte doit se trouver dans la loi habilitante du tribunal et il a conclu de nouveau que sa compétence se trouve là et que la vaste compétence conférée à la Commission par la Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, ch. 228, comprend le pouvoir d'interpréter la Charte.

En partageant l'opinion de mon collègue dans le présent pourvoi, je désire donc encore une fois ajouter la réserve dont j'ai assorti mon opinion concordante dans l'arrêt Douglas College. À mon avis, l'absence d'autorisation d'examiner la question relative à la Charte dans la loi habilitante n'est pas nécessairement concluante quant à la compétence d'un tribunal puisque le pouvoir et l'obligation d'appliquer le droit peuvent se trouver ailleurs: McLeod c. Egan, [1975] 1 R.C.S. 517. De plus, il peut être nécessaire de recourir au par. 24(1) de la Charte et de décider si, sur le fondement des critères établis dans l'arrêt Mills c. La Reine, [1986] 1 R.C.S. 863, le tribunal est un tribunal compétent pour se prononcer sur une question relative à la Charte qui se pose dans le contexte du redressement demandé.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Fasken, Campbell, Godfrey, Toronto.

Procureurs de l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

Solicitors for the respondent United Food and Commercial Workers International Union, Local 175: Caley & Wray, Toronto.

Solicitor for the interveners Canada Employment and Immigration Commission and the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

Solicitors for the intervener Marcelle Tétreault-Gadoury: Campeau, Ouellet, Nadon & Lussier, Montréal.

Procureurs de l'intimée l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 175: Caley & Wray, Toronto.

Procureur des intervenantes la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

Procureurs de l'intervenante Marcelle Tétreault-Gadoury: Campeau, Ouellet, Nadon & Lussier, Montréal.