

Attorney General of Canada *Appellant;*

and

St. Hubert Base Teachers' Association
Respondent;

and

Labour Commissioner Roger Lecavalier
Mis en cause.

File No.: 16606.

1983: March 1; 1983: May 17.

Present: Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard,
Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Labour relations — Education — Schools established by federal government on military base — Teachers — Federal employees — Quebec Labour Code inapplicable — Constitution Act, 1867, ss. 91(7), (8), 93.

The Department of National Defence established on a military base a primary school and a secondary school for the children of service members and civilian employees of the Department residing on the base. The teachers of the secondary school formed respondent association and submitted an application for certification pursuant to the Quebec *Labour Code*. The mis en cause labour commissioner allowed the application. Appellant then applied to the Superior Court, which authorized a writ of evocation to be issued against this decision. The Court of Appeal reversed this judgment. Hence this appeal, which raises the following question: are employees of the federal government subject to provincial labour relations legislation as a result of the fact that their activities would ordinarily be in the exclusive jurisdiction of the province — namely, in the case at bar, over education?

Held: The appeal should be allowed.

The Quebec *Labour Code* has no application in the case at bar. First, Parliament has exclusive authority over all federal government employees, whatever the nature of their duties or their type of activity. This authority includes the entire field of labour relations. Second, in its order authorizing establishment of the school, the federal government did not make the school subject to all the applicable provincial statutes. The order stated simply that the committee would administer the school "in accordance with the provincial Act

Le procureur général du Canada *Appelant;*

et

St. Hubert Base Teachers' Association
Intimée;

et

Le commissaire du travail Roger Lecavalier
Mis en cause.

N° du greffe: 16606.

1983: 1 mars; 1983: 17 mai.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre,
Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Relations de travail — Éducation — Écoles établies par le fédéral sur une base militaire — Enseignants — Employés fédéraux — Code du travail du Québec inapplicable — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(7), (8), 93.

Le ministère de la Défense nationale a établi sur une base militaire une école primaire et une école secondaire destinées aux enfants des militaires et des employés civils du Ministère demeurant sur la base. Les enseignants de l'école secondaire ont formé l'association intimée et ont présenté une requête en accréditation en vertu du *Code du travail* du Québec. Le commissaire du travail mis en cause a accordé la requête. L'appelant s'est alors adressé à la Cour supérieure qui a autorisé la délivrance d'un bref d'évocation à l'encontre de cette décision. La Cour d'appel a infirmé le jugement. D'où ce pourvoi qui soulève la question suivante: des employés du gouvernement fédéral sont-ils assujettis à la législation provinciale en matière de relations du travail du fait que les activités qu'ils exercent ressortiraient normalement à la compétence exclusive de la province—savoir, en l'espèce, en matière d'éducation.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le *Code du travail* du Québec n'a pas d'application en l'espèce. Premièrement, le Parlement a compétence exclusive sur tous les employés du gouvernement fédéral peu importe la nature de leurs fonctions ou leur champ d'activité. Cette compétence comprend tout le champ des relations du travail. Deuxièmement, dans son ordonnance autorisant l'institution de l'école, le gouvernement fédéral n'a pas assujetti l'école à toutes les lois provinciales applicables. L'ordonnance stipule seulement que le comité administrera l'école «en conformité de la loi

respecting schools". The Quebec *Labour Code* is not the provincial Act respecting schools.

Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission, [1979] 1 S.C.R. 754; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*; *Canadian Union of Public Employees v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147; *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute* (1980), 30 O.R. 428, distinguished; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*. [1925] S.C.R. 505, referred to.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (1981), 130 D.L.R. (3d) 35, reversing a judgment of the Superior Court, [1979] C.S. 29, granting a writ of evocation to issue. Appeal allowed.

Gaspard Côté, Q.C., and *James Mabbutt*, for the appellant.

Gilles Poulin, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—The object of this appeal is the following constitutional question:

Having regard to s. 93 of the *British North America Act, 1867* in relation to education, can the Quebec *Labour Code*, R.S.Q. 1977, c. C-27, apply constitutionally to teachers hired by the Department of National Defence to teach students authorized to attend schools established on military bases in the Province of Quebec by the Government of Canada pursuant to the *National Defence Act*, R.S.C. 1970, c. N-4?

The Department of National Defence, which operates the St-Hubert military base, established a primary school and a secondary school there for the children of service members and civilian employees of the Department residing on the base.

The establishment of such schools is authorized by an order titled "Provision of Educational Facili-

provinciale relative aux écoles». Le *Code du travail* du Québec n'est pas la loi provinciale relative aux écoles.

Jurisprudence: distinction faite avec les arrêts: *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*; *Syndicat canadien de la fonction publique c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147; *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute* (1980), 30 O.R. 428; arrêts mentionnés: *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.S.C. 505.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (1981), 130 D.L.R. (3d) 35, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1979] C.S. 29, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli.

Gaspard Côté, c.r., et *James Mabbutt*, pour l'appelant.

Gilles Poulin, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—L'objet de ce pourvoi est la question constitutionnelle suivante:

Est-ce que le *Code du travail* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. C-27, peut être constitutionnellement applicable aux professeurs dont les services sont retenus par le ministère de la Défense nationale pour les fins de l'instruction des élèves autorisés à fréquenter les écoles établies par le gouvernement du Canada sur les bases militaires situées dans la province de Québec sous l'autorité de la *Loi sur la défense nationale*, S.R.C. 1970, chap. N-4, eu égard à l'article 93 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, en matière d'éducation?

Le ministère de la Défense nationale qui exploite la base militaire de St-Hubert y a établi une école primaire et une école secondaire destinées aux enfants des militaires et des employés civils du Ministère demeurant sur la base.

L'établissement de semblables écoles est autorisé par une ordonnance intitulée: «Provision of

ties at Defence Establishments in Canada". This order was made by Order in Council P.C. 1968—13/288 of February 15, 1968, based on s. 12(1) of the *National Defence Act*, R.S.C. 1970, c. N-4.

The trial judge summarized the gist of this order as follows:

[TRANSLATION] By this order the power of the Minister of National Defence was confirmed, in certain circumstances, to authorize the establishment of primary or secondary schools for children whose parents reside at defence establishments. The order is in considerable detail so that it can be given effect.

It limits its application by stating what children will be eligible, namely those of members, whether legitimate, adopted, and so on, and who are of school age or subject to the limitations prescribed in the legislation of the province or territory where the establishment is located for purposes of determining eligibility for free public education.

The order provides that the languages of instruction shall be one or other of the official languages of Canada, and that it shall cover all phases of education, within elementary and secondary levels, in accordance with applicable provincial regulations.

Under the order, the Minister may retain the services of school superintending, inspectorial, supervisory, instructional, specialist and administrative staff.

The Minister may authorize the officer in command at the base to appoint a "school committee or board" for the administration of the schools established by him.

Operation of the said schools is to take place under the direction of the Minister roughly in accordance with the following arrangements:

4—(a) the school shall be administered by the school committee or board in accordance with provincial Acts and under the direct jurisdiction of the provincial Department of Education;

(b) the contracts for employment of school staff shall be between the chairman of the school committee or board and the school staff;

(c) textbooks, supplies and equipment for the use of the school staff and children shall be obtained in accordance with instructions issued by the Minister of Defence;

(d) the Minister may enter into, or authorize, any agreement with the appropriate provincial, municipal

Educational Facilities at Defence Establishments in Canada». Cette ordonnance a été édictée par le décret P.C. 1968—13/288 du 15 février 1968, fondé sur l'al. 1 de l'art. 12 de la *Loi sur la défense nationale*, S.R.C. 1970, chap. N-4.

Voici comment le juge de première instance résume l'essentiel de cette ordonnance:

En vertu de cette ordonnance, on a confirmé le pouvoir au ministre de la Défense nationale, dans certaines circonstances, d'autoriser l'établissement d'écoles, élémentaire ou secondaire, pour le bénéfice des enfants dont les parents résident dans les limites d'établissements de défense. L'ordonnance vise de nombreuses facettes, aux fins qu'il y soit donné suite.

Elle circonscrit le champ d'application en précisant quels enfants y seront admis, soit ceux de membres, soient-ils légitimes, par adoption, etc., et qui sont d'âge scolaire ou soumis aux restrictions que prévoit la législation provinciale ou territoriale de l'endroit où l'établissement est situé pour fins de détermination de l'éligibilité à l'éducation publique gratuite.

L'ordonnance précise que les langues d'instruction seront l'une ou l'autre des langues officielles du Canada et qu'elle portera sur toutes les phases de l'éducation, élémentaire et secondaire en conformité des réglementations provinciales applicables en l'occurrence.

Le ministre, aux termes de l'Ordonnance, retient les services du personnel de l'école: surintendance, surveillance, instructions, spécialistes, administrateurs.

Le ministre autorise l'officier commandant de la base à nommer un «comité scolaire» ou «commission scolaire» pour l'administration des écoles qu'il établit.

L'opération desdites écoles se poursuit sous la direction du ministre en vertu des arrangements suivants, *grosso modo*:

4—a) l'école est administrée par le «comité scolaire» ou «commission scolaire» en conformité des lois provinciales et sous la juridiction directe du ministère provincial de l'Éducation;

b) les contrats d'emplois du personnel de l'école se souscrivent sous la signature d'une part du président du comité scolaire ou Commission scolaire et du personnel d'autre part;

c) les livres, fournitures, équipement à l'usage du personnel de l'école et des enfants, sont fournis en conformité des instructions émanant du ministre de la Défense;

d) le ministre peut faire ou autoriser des accords avec les autorités provinciales, municipales ou autres

or other authority with respect to the cost of the construction, operation and government of the school.

In general, education is to be provided without charge to children of members of the forces or civilian personnel employed by the Department of National Defence, residing at the base or in its immediate vicinity.

The order also contains a number of other provisions to deal with certain specific difficulties, as for example, to allow the conclusion of special agreements with other educational authorities, for the purpose of providing educational facilities which the school so created could not provide, and so on.

As the trial judge stated, in accordance with this order:

[TRANSLATION] Under the authority of the officer in command of the Base, and as provided by section 3 of the order cited above, a school committee or board was established by the said commanding officer. A "Constitution and Terms of Reference" was then prepared in writing, containing the powers of each person specially concerned, and indicating the duties of the chairman, vice-chairman, secretary and members of the committee, of the principal and vice-principal of the school and the representatives of the council of teachers. This is reflected in the order made pursuant to the Order in Council, regarding the school committee itself and the terms of reference concerning it, in that it is to act as an administrative body for the school, and to report through its chairman to the officer in command of the base.

The fourteen teachers of the secondary school formed respondent association, which on September 12, 1977 submitted pursuant to the Quebec *Labour Code* an application for certification in which the employer is given as [TRANSLATION] "The school commission of the school for dependants, St-Hubert Base".

The certification officer was told that respondent could not be certified on the ground that the teachers in question were employees of the federal government, and the provisions of the Quebec *Labour Code* did not apply to them. The certification officer reported that there was no agreement on the bargaining unit and the case was accordingly referred to the mis en cause, a labour commissioner, for investigation. The same objection was raised at the hearing. As appellant noted in its submission:

relativement aux coûts de la construction, de l'opération et conduite de l'école.

Il est prévu généralement que l'éducation est fournie sans frais aux enfants des membres de l'armée ou du personnel civil employé par le ministère de la Défense, résidant à la base ou dans les environs immédiats.

Nombre d'autres stipulations sont également incorporées à l'ordonnance pour obvier à certaines difficultés particulières, par exemple, pour permettre la conclusion d'accords particuliers avec d'autres autorités éducationnelles, aux fins de fournir des facilités d'éducation que l'école ainsi créée ne peut fournir, etc.

Comme le relate le juge de première instance, conformément à cette ordonnance:

Sous l'autorité de l'officier commandant de la base, et selon que le prévoit l'article 3 de l'Ordonnance précitée, un «comité scolaire» ou «Commission scolaire» a été mis sur pied par ledit officier commandant. On a alors consigné par écrit, par voie de «*Constitution & terms of reference*» les attributions de chaque personne spécialement visée en délimitant, les fonctions des président, vice-président, secrétaire et des membres du Comité, celles du principal et vice-principal de l'école et des représentants du conseil des enseignants. L'ordonnance émanant de l'arrêté en Conseil se reflète, relativement au comité scolaire lui-même, et aux «termes de référence» qui le concernent, en ce qu'il doit agir comme bureau de direction de l'école, devant rendre compte, par l'intermédiaire de son président, à l'officier commandant de la base.

Les quatorze enseignants de l'école secondaire ont formé l'association intimée qui, le 12 septembre 1977, a présenté en vertu du *Code du travail* du Québec une requête en accréditation dans laquelle l'employeur est désigné comme étant la «Commission scolaire de l'école des personnes à charge, Garnison St-Hubert».

À l'agent d'accréditation il fut représenté que l'intimée ne pouvait être accréditée au motif que les enseignants visés étaient des employés du gouvernement fédéral auxquels les dispositions du *Code du travail* du Québec n'étaient pas applicables. L'agent d'accréditation fit rapport qu'il n'y avait pas d'entente sur l'unité de négociation et l'affaire fut donc référée pour enquête devant le commissaire du travail, mis en cause. À l'enquête, la même objection fut soulevée. Comme l'indique l'appellant dans son mémoire:

[TRANSLATION] At the hearing on January 11, 1978 the Attorney General of Canada, representing the employer, submitted that the mis-en-cause lacked jurisdiction to grant the certification requested, since the teachers in question were employees of the Crown in right of Canada and the latter, as employer, could not be subject to provincial laws regarding labour relations.

The mis en cause labour commissioner dismissed the objection, for reasons which included the following:

[TRANSLATION] This school committee is undoubtedly within federal jurisdiction, that of "the NATIONAL DEFENCE DEPARTMENT". However, can it be said that this federal jurisdiction at the same time covers an area such as education, which is strictly a matter for the provinces under the BRITISH NORTH AMERICA ACT, in particular section 93, and which is exclusive to the Canadian provinces under the Canadian Constitution? I do not think so.

The enterprise and work in question is within federal jurisdiction as regards the training of service members on the base itself; but in the area of the education of the children of service members and civilians working at the base, the schooling of these children, "who are not service members", is definitely within provincial jurisdiction.

Appellant then applied by a motion in evocation to the Superior Court, which authorized the writ to be issued.

This judgment was reversed by a unanimous decision of the Court of Appeal. McCarthy J.A., speaking for the Court, said *inter alia*:

[TRANSLATION] It is true that the teacher's employer is the Minister of National Defence: the school committee or board, as the trial judge stated, is not here "a particular, autonomous and independent legal entity." It is also true that as a general rule a province cannot legislate on the working conditions of federal government servants: *In re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505, at 510. Nevertheless, in the case of persons working in an area within provincial jurisdiction, in my opinion this rule is subject to an exception. In this regard, the federal Crown must be subject to the provisions of the *Labour Code* of the province of Quebec, as is the provincial Crown.

This passage illustrates the essence of the debate: are employees of the federal government

Lors de l'enquête tenue le 11 janvier 1978, le Procureur Général du Canada, pour le compte de l'employeur, fit valoir que le mis-en-cause était sans compétence pour accorder l'accréditation demandée vu que les enseignants concernés étaient des personnes à l'emploi de la Couronne au droit du Canada et que cette dernière, en tant qu'employeur, ne pouvait être assujettie aux lois provinciales en matière de relations de travail.

Le commissaire du travail mis en cause rejeta l'objection notamment pour les motifs que voici:

Cette Commission Scolaire relève d'une compétence fédérale sans aucun doute soit «LA DÉFENSE NATIONALE». Cependant, peut-on prétendre que cette compétence fédérale entraîne du même coup un domaine tel que l'éducation qui relève strictement des provinces selon l'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE à l'article 93 plus spécifiquement et qui est exclusif aux provinces canadiennes selon la constitution canadienne? Je ne le crois pas.

L'entreprise et l'ouvrage en question est d'une juridiction fédérale en ce qui a trait à l'entraînement et à la formation des militaires sur la base même. Mais dans le domaine de l'éducation des enfants des militaires et des civils travaillant à la base, cette éducation scolaire de ces enfants «qui ne sont pas des militaires» est certainement de compétence provinciale.

L'appelant s'adressa alors par requête en évocation à la Cour supérieure qui autorisa la délivrance du bref.

Ce jugement fut infirmé par un arrêt unanime de la Cour d'appel. Le juge McCarthy qui a rendu le jugement de la Cour écrit notamment:

Il est vrai que l'employeur des enseignants est le Ministre de la défense nationale: le conseil ou commission scolaire, comme le dit le Juge de première instance, n'est pas ici «une entité juridique propre, autonome et indépendante». Il est également vrai qu'en règle générale une province ne peut légiférer sur les conditions de travail des serviteurs du gouvernement fédéral: *In re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505, à la page 510. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de personnes travaillant dans un domaine de compétence provinciale, cette règle doit, à mon avis, subir exception. La Couronne fédérale, à cet égard, doit être assujettie aux dispositions du *Code du travail* de la province de Québec tout comme la Couronne provinciale.

Ce passage illustre l'essentiel du débat: des employés du gouvernement fédéral sont-ils assujet-

subject to provincial labour relations legislation as a result of the fact that their activities would ordinarily be in the exclusive jurisdiction of the province, namely in the case at bar, over education?

Appellant made three arguments:

1. as employer, the federal Crown cannot be subject to provincial statutes regarding labour relations, regardless of the area of activity of the persons which it thus employs; b
2. provincial statutes cannot in themselves be binding on the federal Crown, unless the federal authority has adopted them by the machinery of legislation by reference; c
3. the education provided on military bases to the children of service members is a matter necessarily incidental to the jurisdiction conferred on Parliament by s. 91(7) of the *Constitution Act, 1867*, over the militia, military and naval service, and defence. d

In my view, appellant must succeed on its first argument. This should suffice to dispose of the appeal. However, it will be necessary to deal with the second argument, since respondent contended that the federal government has made the school subject to all applicable provincial statutes, including the *Labour Code*. f

It is not in dispute that the school committee is not a commission within the true meaning of that expression in Quebec educational law. It has no legal personality. As the trial judge found, and the Court of Appeal agreed, the school committee is not [TRANSLATION] "a particular, autonomous and independent legal entity". h

It was admitted that the teachers are employees of the federal government.

Section 91(8) of the *Constitution Act, 1867* confers on Parliament exclusive jurisdiction over: j

tis à la législation provinciale en matière de relations du travail du fait que les activités qu'ils exercent ressortiraient normalement à la compétence exclusive de la province savoir, en l'espèce, en matière d'éducation?

L'appelant invoque trois moyens:

1. En tant qu'employeur, la Couronne fédérale ne saurait être soumise aux lois provinciales portant sur les relations de travail et ce, indépendamment du champ d'activité des personnes dont elle est ainsi l'employeur.
2. Les lois provinciales ne peuvent d'elles-mêmes lier la Couronne fédérale, à moins que l'autorité fédérale ne les ait fait siennes par le mécanisme de la législation par voie de référence.
3. L'enseignement dispensé sur les bases militaires au bénéfice des enfants des militaires est une matière nécessairement incidente à la compétence conférée au Parlement par l'al. 7 de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sur la milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays. e

À mon avis, l'appelant doit réussir sur son premier moyen. Ceci devrait suffire à disposer du pourvoi. Il sera néanmoins nécessaire de traiter du second moyen puisque l'intimée plaide que le gouvernement fédéral a assujéti l'école à toutes les lois provinciales applicables, y compris donc au *Code du travail*. g

Il n'est pas en cause que la Commission scolaire n'en est pas une au sens propre de l'expression en droit scolaire québécois. Elle ne possède pas de personnalité juridique. Comme l'a déterminé le juge de première instance, approuvé en cela par la Cour d'appel, cette Commission scolaire n'est pas «une entité juridique propre, autonome et indépendante.» i

Il est admis que les enseignants sont des employés du gouvernement fédéral.

L'alinéa 8 de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement la compétence exclusive sur:

8. The fixing of and providing for the Salaries and Allowances of Civil and other Officers of the Government of Canada.

In the reference *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505, this Court had to rule on jurisdiction over working hours. As a signatory of the Treaty of Versailles and a member of the International Labour Conference of the League of Nations, Canada had undertaken to refer to the proper legislative authorities, for the necessary legislation to be adopted, the draft convention adopted at the 1919 Conference, one of the purposes of which was to limit working hours in industrial enterprises to eight hours a day and forty-eight hours a week. The federal government submitted a reference to this Court to determine the legislative body or bodies to which the draft convention ought to be referred. Questions (2), (3) and (4) of the reference read:

- (2) Are the legislatures of the provinces the authorities within whose competence the subject-matter of the said draft convention (copy of which is herewith submitted) in whole or in part lies and before whom such draft convention should be brought, under the provisions of Article 405 of the Treaty of Peace with Germany, for the enactment of legislation or other action?
- (3) If the subject-matter of the said draft convention be, in part only, within the competence of the legislatures of the provinces, then in what particular or particulars, or to what extent, is the subject-matter of the draft convention within the competence of the legislatures?
- (4) If the subject-matter of the said draft convention be, in part only, within the competence of the legislatures of the provinces, then in what particular or particulars, or to what extent, is the subject-matter of the draft convention within the competence of the Parliament of Canada?

The unanimous judgment of the Court was rendered by Duff J., as he then was. In the course of these reasons he wrote at p. 510:

Under the head of jurisdiction numbered 13 in section 92, Property and Civil Rights, or under the sixteenth head, Local and Private Matters Within the Provinces, or under both heads, each of the provinces possesses

8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.

Dans le renvoi *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505, cette Cour a été appelée à se prononcer sur la compétence relative aux heures de travail. Le Canada en tant que signataire du Traité de Versailles et membre de la Conférence internationale du travail de la Société des Nations, s'était engagé à référer aux autorités législatives compétentes, en vue de l'adoption des dispositions nécessaires, le projet de convention adopté à la Conférence de 1919 et qui avait notamment pour objet de limiter les heures de travail dans les entreprises industrielles à huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine. Le gouvernement fédéral soumit un renvoi à cette Cour afin de déterminer à quelle ou quelles autorités législatives le projet de convention devait être référé. Les questions (2), (3) et (4) du renvoi se lisaient:

[TRADUCTION]

- (2) Pour l'adoption d'une loi ou pour toute autre mesure, les législatures des provinces sont-elles les autorités qui ont compétence en tout ou en partie sur les matières visées dans le projet de convention (dont copie est produite avec les présentes) et auxquelles ce projet de convention doit être soumis, en vertu des dispositions de l'article 405 du Traité de paix avec l'Allemagne?
- (3) Si les matières visées dans ledit projet de convention relèvent, en partie seulement, de la compétence des législatures des provinces, sur quels points précis ou dans quelle mesure ces matières relèvent-elles de la compétence des provinces?
- (4) Si les matières visées dans ledit projet de convention relèvent, en partie seulement, de la compétence de la législature des provinces, sur quels points précis ou dans quelle mesure ces matières relèvent-elles de la compétence du Parlement du Canada?

C'est le juge Duff, plus tard Juge en chef, qui a rendu le jugement unanime. Dans le cours de ses motifs il écrit à la p. 510:

[TRADUCTION] En vertu du paragraphe 13 de l'article 92, propriété et droits civils, ou en vertu du paragraphe 16, les matières de nature locale ou privée dans la province, ou en vertu des deux paragraphes, chaque

authority to give the force of law in the province to provisions such as those contained in the draft convention. This general proposition is subject to this qualification, namely, that as a rule a province has no authority to regulate the hours of employment of the servants of the Dominion Government.

The answers to questions (2), (3) and (4) were, at p. 512:

To the second question: yes, in part.

To the third question: the subject matter is generally within the competence of the legislatures of the provinces, but the authority vested in these legislatures does not enable them to give the force of law to provisions such as those contained in the draft convention in relation to servants of the Dominion Government, or to legislate for these parts of Canada which are not within the boundaries of a province.

To the fourth question: the Parliament of Canada has exclusive legislative authority in those parts of Canada not within the boundaries of any province, and also upon the subjects dealt with in the draft convention in relation to the servants of the Dominion Government.

This case was commented on at length in *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529.

Rand J., dissenting in part, nonetheless wrote, at p. 545:

In June of the same year a Reference was made to this Court on a convention adopted by the International Labour Conference of the League of Nations limiting hours of labour in industrial undertakings, and questions were put as to the competence of legislature and Parliament over that matter. The answers were to the effect that the subject generally was within the provincial field, but that it was not competent to the legislatures to give the force of law to the proposed provisions in relation to servants of the Dominion Government or to legislate for those parts of Canada not within the boundaries of a province.

Kellock J. wrote at p. 555:

In this view, nothing more need be said as to the section, as it is past question that government employees are exclusively subject to federal jurisdiction; *Reference re Legislative Jurisdiction Over Hours of Labour*.

province possède le pouvoir de donner force de loi dans la province aux dispositions du genre de celles que comporte le projet de convention. Ce principe général est assujéti à la restriction suivante, savoir, qu'en règle générale, une province n'a pas le pouvoir de réglementer les heures de travail des fonctionnaires du gouvernement fédéral.

Les réponses aux questions (2), (3) et (4) ont été, à la p. 512:

[TRADUCTION] À la deuxième question: oui, en partie.

À la troisième question: ces matières relèvent généralement de la compétence des législatures provinciales, mais les pouvoirs accordés à ces législatures ne leur permettent pas de donner force de loi aux dispositions du genre de celles que comporte le projet de convention relativement aux fonctionnaires du gouvernement fédéral, ou d'assujéti à leurs lois les parties du pays qui ne sont pas dans les limites territoriales d'une province.

À la quatrième question: le Parlement du Canada exerce une compétence exclusive dans les parties du Canada qui ne sont pas dans les limites d'une province ainsi que sur les matières traitées dans le projet de convention et relatives aux fonctionnaires du gouvernement fédéral.

Cet arrêt a été largement commenté dans *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529.

Le juge Rand, qui était dissident pour partie, écrit néanmoins, à la p. 545:

[TRADUCTION] En juin de la même année, on demanda un avis consultatif à cette Cour au sujet d'une convention, adoptée par la Société des Nations à la Conférence internationale du travail, qui limitait les heures de travail dans les établissements industriels; des questions furent posées au sujet de la compétence respective des législatures et du Parlement dans ce domaine. On répondit que le sujet relevait généralement du domaine provincial mais qu'il n'appartenait pas aux législatures de donner force de loi aux dispositions proposées concernant les fonctionnaires du gouvernement du Dominion ou de légiférer pour les régions du Canada qui ne se trouvent pas à l'intérieur des limites d'une province.

Le juge Kellock écrit à la p. 555:

[TRADUCTION] Ainsi, il n'y a rien à ajouter au sujet de cet article car il est bien établi que les employés gouvernementaux relèvent exclusivement de la compétence fédérale: voir le renvoi *Re Legislative Jurisdiction Over Hours of Labour*.

Locke J., dissenting in part, wrote at pp. 574-75:

In the *Reference in the Matter of Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, Duff J. (as he then was) who delivered the judgment of the Court, said that legislative jurisdiction touching the subject matter of the Convention was primarily vested in the provinces under the head of jurisdiction numbered 13 in s. 92 "Property and Civil Rights", or under the 16th Head "Local and Private Matters within the Provinces", or under both heads. A qualification to this general proposition was said to be that, as a rule, the province has no authority to regulate the hours of employment of the servants of the Dominion Government.

Estey J., for his part, stated the following proposition at p. 564:

These authorities establish that there is a jurisdiction in the Parliament of Canada to legislate with respect to labour and labour relations, even though these relations are classified under Property and Civil Rights within the meaning of s. 92(13) of the *B.N.A. Act* and, therefore, subject to provincial legislation. This jurisdiction of Parliament to so legislate includes those situations in which labour and labour relations are (a) an integral part of or necessarily incidental to the headings enumerated under s. 91; (b) in respect to Dominion Government employees; (c) in respect to works and undertakings under ss. 91(29) and 92(10); (d) in respect of works, undertakings or businesses in Canada but outside of any province.

In the same case Taschereau J., commenting on *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248, wrote at p. 542:

This last case is very similar to the one at bar, and I have no doubt that, if it is not competent to a provincial legislature to legislate as to hours of labour and wages of Dominion servants, it is not within its power to legislate as to industrial disputes of employees on a subject matter coming within the jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91.

And Abbott J. wrote at p. 592:

The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion a vital

Le juge Locke, dissident pour partie, écrit aux pp. 574 et 575:

[TRADUCTION] Dans le renvoi *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, le juge Duff (plus tard Juge en chef) avait dit, en rendant jugement au nom de la Cour, que la compétence de légiférer sur le sujet de la convention était principalement attribuée aux provinces en vertu de la rubrique numéro 13 de l'art. 92 «la propriété et les droits civils», ou en vertu de la 16^e rubrique «les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province», ou encore, en vertu de l'une et l'autre. Cet énoncé général, à toutefois fait l'objet d'une réserve: d'une manière générale, la province ne possède aucun pouvoir pour réglementer les heures de travail des fonctionnaires du gouvernement fédéral.

Le juge Estey pour sa part énonce la proposition suivante à la p. 564:

[TRADUCTION] Cette jurisprudence montre que le Parlement du Canada possède la compétence pour légiférer à l'égard des relations ouvrières et de la main-d'œuvre même si ces relations entrent dans la catégorie de la propriété et des droits civils au sens du par. 92(13) de l'*A.A.N.B.* et donc, sont soumises à la loi provinciale. Cette compétence du Parlement pour ainsi légiférer comprend ces situations où la main-d'œuvre et les relations ouvrières sont a) parties intégrantes des rubriques énumérées dans l'art. 91 ou nécessairement incidentes, b) afférentes aux employés du gouvernement central, c) afférentes aux ouvrages et entreprises mentionnés au par. 91(29) et 92(10), d) afférentes aux ouvrages, entreprises ou affaires situés au Canada mais à l'extérieur de toute province.

Dans cette même affaire, le juge Taschereau, commentant l'arrêt *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248, écrit à la p. 542:

[TRADUCTION] Cette dernière affaire est semblable à la présente et je ne doute pas que, si une législature provinciale n'est pas compétente pour légiférer quant aux heures de travail et aux traitements des fonctionnaires du Dominion, il n'est pas en son pouvoir de légiférer au sujet des conflits ouvriers dans un domaine soumis à la compétence du Parlement du Canada en vertu de l'art. 91.

Et le juge Abbott écrit à la p. 592:

[TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de

part of the management and operation of any commercial or industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures.

This passage was cited and unanimously reaffirmed by this Court in *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, at p. 772.

G. R. Schmitt, "The Jurisdiction of the Canadian Parliament in Matters of Labour Legislation" in *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon*, U. of T. Press, 1953, p. 49, wrote at p. 57:

There can be no doubt that the Dominion has complete jurisdiction over its own servants.

In *Les Compétences législatives au Canada et les Pouvoirs provinciaux en Matière de Propriété et de Droits civils*, Ottawa, 1967, André Tremblay wrote at p. 239, note 461:

[TRANSLATION] Section 91(8) suggests that it was really the intent of the statesmen in 1867 to give the Dominion complete control over relations between the federal Crown and its employees.

See also his *Précis de droit constitutionnel*, Thémis, Montreal, 1982, at p. 186.

Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, 1977, wrote at p. 306:

Needless to say, there is no doubt that the federal Parliament also has jurisdiction to regulate labour relations in the federal public sector, that is to say, employment in the departments and agencies of the federal Government.

It seems to me, therefore, that if Parliament has exclusive authority over employees of the federal Government, its authority includes the entire field of labour relations, and that accordingly the Quebec *Labour Code* has no application to respondent association.

The cases which respondent cited in support of the contrary view and the rules stated therein do not apply. The case at bar concerns federal government employees, and this was not true in any of those cases: *Construction Montcalm Inc. v. Mini-*

travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales.

Ce passage a été cité et réaffirmé à l'unanimité par cette Cour dans *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767, à la p. 772.

G. R. Schmitt, "The Jurisdiction of the Canadian Parliament in Matters of Labour Legislation", dans *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon*, U. of T. Press, 1953, p. 49, écrit à la p. 57:

[TRANSLATION] Il ne fait pas de doute que le Parlement canadien a pleine compétence sur ses propres fonctionnaires.

André Tremblay dans *Les Compétences législatives au Canada et les Pouvoirs provinciaux en Matière de Propriété et de Droits civils*, Ottawa, 1967, écrit à la p. 239, note 461:

L'article 91(8) permet de penser que c'était vraiment l'intention des hommes de 1867 de confier au Dominion la réglementation totale des rapports entre la Couronne fédérale et ses employés.

Voir également son *Précis de droit constitutionnel*, Thémis, Montréal, 1982, à la p. 186.

Peter W. Hogg, *Constitutional law of Canada*, Toronto, 1977, écrit à la p. 306:

[TRANSLATION] Point n'est besoin de dire qu'il n'y a pas de doute que le Parlement fédéral a également compétence pour réglementer les relations de travail dans la fonction publique fédérale, c'est-à-dire, l'emploi dans les ministères et les organismes du gouvernement fédéral.

Il me paraît donc que si le Parlement a compétence exclusive sur les employés du gouvernement fédéral, sa compétence comprend tout le champ des relations du travail et que partant le *Code du travail* du Québec n'a pas d'application en ce qui touche l'association intimée.

Les arrêts que l'intimée a cités au soutien du contraire et les principes qui y sont élaborés, sont sans application. En effet il s'agit en l'espèce d'employés du gouvernement fédéral ce qui n'était pas le cas dans aucun de ces arrêts: *Construction*

mun Wage Commission, [1979] 1 S.C.R. 754 and *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115. To these might be added the more recent and still unpublished decision¹, rendered on February 8, 1983, *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*; *Canadian Union of Public Employees v. Paul L'Anglais Inc.* *Construction Montcalm* concerned the employees of a contractor performing a federal government contract to build runways at the Mirabel International Airport. In *Northern Telecom* the case involved employees of that company. In *Paul L'Anglais Inc.*, it involved employees of these two subsidiaries of Télé-Métropole Inc.

With respect to the distinction suggested by respondent and accepted by the Court of Appeal, based on the nature of the activities performed, no such distinction was made in *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour* (*supra*), where it was held that Parliament has exclusive jurisdiction over the working hours of federal government employees. No subsequent authority has made such a distinction. I would observe that this new proposition, as counsel for the respondent so properly called it, would of necessity create a vast number of difficulties in implementation, difficulties which can easily be imagined without the need of giving examples. This would be true of federal government employees as much as of provincial government employees.

Additionally, counsel for the respondent wrote in his submission:

[TRANSLATION] Finally, respondent submits that the argument of appellant that provincial statutes cannot in themselves bind the federal Crown unless the federal government has itself adopted them through the machinery of legislation by reference should not be considered for the purposes of the case at bar.

This argument of appellant and the authorities on which it is based should not be accepted here, since as the Supreme Court of Ontario held in an unreported majority judgment dated September 30, 1980, in THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA v. THE BRANCH AFFILIATE OF BASE BORDEN COL-

Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum, [1979] 1 R.C.S. 754 et *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115. On pourrait ajouter a l'arrêt plus récent et encore inédit¹, rendu le 8 février 1983, *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*; *Syndicat canadien de la fonction publique c. Paul L'Anglais Inc.* Dans *Construction Montcalm* il s'agissait des b employés d'un entrepreneur exécutant un contrat du gouvernement fédéral pour la construction de pistes d'atterrissage à l'aéroport international de Mirabel. Dans *Northern Telecom* il s'agissait des employés de cette société. Dans *Paul L'Anglais Inc.* il s'agissait des employés de ces deux sociétés c filiales de Télé-Métropole Inc.

Quant à la distinction proposée par l'intimée et retenue par la Cour d'appel, fondée sur la nature des activités exercées, aucune telle distinction n'a été faite dans *Re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour* (précité), où il fut décidé que le Parlement a compétence exclusive sur les heures de travail des employés du gouvernement fédéral. Aucune autorité subséquente n'a fait pareille distinction. Je me permets d'observer que cette proposition nouvelle, comme l'a si justement qualifiée le procureur de l'intimée, ne serait pas sans créer f d'innombrables difficultés d'application, difficultés qu'il est facile d'imaginer sans qu'il soit nécessaire de donner des exemples. Ceci tant en ce qui touche les employés du gouvernement fédéral qu'en ce qui g touche les employés d'un gouvernement provincial.

Par ailleurs, le procureur de l'intimée écrit dans son mémoire:

Enfin, l'intimée soumet que l'argument de l'appelant h qui est à l'effet que les lois provinciales ne peuvent d'elles-mêmes lier la Couronne fédérale à moins que l'autorité fédérale ne les ait fait siennes par le mécanisme de la législation par voie de référence, ne devrait pas être considéré pour les fins du présent litige.

i En effet, cet argument de l'Appelant ainsi que la jurisprudence sur laquelle il s'appuie ne devraient pas être retenus ici, puisque tout comme l'a décidé la Cour Suprême d'Ontario, dans un jugement majoritaire non rapporté et daté du 30 septembre 1980, lequel jugement j mettait en cause THE ATTORNEY GENERAL OF

¹ Now published at [1983] 1 S.C.R. 147.

¹ Maintenant publié à [1983] 1 R.C.S. 147.

LEGIATE INSTITUTE ET AL. (see appendix), the federal Crown, by an Order of the Governor in Council dated February 15, 1968, titled "Provision of Educational Facilities at Defence Establishments in Canada", J.R. at pages 13 to 19, expressly agreed to be bound by all provincial statutes which may apply to administration of the schools located on military bases established in any province of Canada.

In this regard Robins J., for the majority, stated at page 10 of his judgment (see page 38 of appendix):

Manifestly, the federal Crown has chosen to adopt provincial legislation under which schools on defence establishments are to be administered.

Additionally, and without prejudice to the foregoing, the federal Crown has by its own actions made itself subject to provincial statutes, when it decided to create a school system on the St-Hubert military base, since it thereby deliberately entered into a domain of exclusively provincial jurisdiction, and the said school system was not essential to the operation of its military base.

Accordingly, either the federal Crown lacks jurisdiction to create a private school system on a military base, and in that case the schools located there have no legal status, or like any other person the federal Crown has such a power, and in that case, the said school system must remain subject to the control and jurisdiction of the provinces. To interpret the Constitution in any other way would lead to extraordinary results contrary to the intention of the Fathers of Confederation, when they drafted section 93 of the *B.N.A. Act*.

In short, respondent submits that the federal Crown cannot in any way assume jurisdiction over an area which has in any case been unequivocally assigned, by the *British North America Act* and subsequently by this Court on several occasions, to exclusively provincial jurisdiction, and if it deliberately invades such an area, it is thereby making itself subject to the applicable provincial statutes.

This passage, which suggests that the federal government has itself made the school subject to all the applicable provincial statutes, including the *Labour Code*, contains two arguments. The first is based on the actual wording of the order authorizing creation of the school. The second is based on

CANADA C. THE BRANCH AFFILIATE OF BASE BORDEN COLLEGIATE INSTITUTE ET AL., (voir l'annexe) la Couronne Fédérale a, par une Ordonnance du Gouverneur en conseil en date du 15 février 1968, intitulée «Provision of Educational Facilities at Defence Establishments in Canada», d.c. aux pages 13 à 19, expressément accepté d'être liée par toutes les lois provinciales qui peuvent concerner l'administration des écoles situées sur des bases militaires établies dans quelque province du Canada.

À cet égard, le savant juge Robins, pour la majorité, déclarait à la page 10 de son jugement (voir page 38 de l'annexe):

[TRADUCTION] La Couronne fédérale a manifestement choisi d'adopter la législation provinciale en vertu de laquelle on doit administrer les écoles sur les bases militaires.

De plus et sans préjudice pour ce qui précède, la Couronne fédérale s'est assujettie elle-même par son comportement aux lois provinciales, lorsqu'elle a décidé de créer un système scolaire sur la base militaire de St-Hubert, puisqu'elle entraînait ainsi délibérément dans un domaine de juridiction exclusivement provinciale, alors que ledit système scolaire n'était pas essentiel au fonctionnement de sa base militaire.

Ainsi, ou bien la Couronne fédérale n'a pas juridiction pour créer sur une base militaire un système scolaire privé et dans ce cas, les écoles y situées n'ont pas de statut légal, ou bien la Couronne fédérale, comme toute autre personne, a un tel pouvoir et dans ce cas, ledit système scolaire doit demeurer sujet au contrôle ainsi qu'à la juridiction des provinces. Interpréter différemment la constitution entraînerait des résultats aberrants et contraires à l'intention des Pères de la Confédération, lorsqu'ils ont rédigé l'article 93 de l'*A.A.N.B.*

Bref, l'Intimée soumet que la Couronne fédérale ne peut s'arroger de quelque manière que ce soit, une matière qui par ailleurs a été sacrée sans équivoque par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et par la suite, à différentes reprises par cette Cour, comme étant de compétence exclusivement provinciale et si elle entre délibérément dans un tel domaine, elle s'assujettit elle-même de ce fait, aux lois provinciales qui y sont afférentes.

Ce passage qui suggère que le gouvernement fédéral a lui-même assujetti l'école à toutes les lois provinciales applicables, y compris donc au *Code du travail*, comporte deux arguments. Le premier s'appuie sur les termes mêmes de l'ordonnance autorisant l'institution de l'école. Le second est

the fact that, by choosing to enter an area of exclusive provincial jurisdiction, education, the federal government has thereby made the school subject to provincial statutes. I will return below to the case cited from the Divisional Court of Ontario.

The first argument is based on para. 4(a) of the order:

4. Any school established by the Minister under this Order shall thereupon be operated under the direction of the Minister in accordance with the following arrangements:

- (a) The said school shall be administered by the said school committee or board in accordance with the provincial Act respecting schools and under the direct jurisdiction of the Provincial Department of Education;

The effect of this paragraph is certainly not to cause the employees to cease being employees of the federal government. So far as making the *Labour Code* applicable to them is concerned, it seems to me that this would need a much more explicit provision than the one in question here, which simply states that the school committee or board shall administer the school "in accordance with the provincial Act respecting schools". The *Labour Code* is not the provincial Act respecting schools.

The second argument, in my opinion, confuses two quite distinct questions.

First, it is possible that a question may be raised, either in theory or in practice, regarding the power of the federal government to establish schools on military bases and, so to speak, to operate in the field of education reserved to the provinces: but that is not at issue in the case at bar. Respondent carefully refrained from raising this argument, which if it were found to be valid would result in the closing of the school. That surely is not in its interests or in those of its members. Additionally, following the order of this Court determining the constitutional question, neither the Attorney General of Quebec nor any other Attorney General has intervened. It is perhaps worth noting in this connection that as the order made by the Governor General in Council provides, this school was operated in accordance with

fondé sur ce que, en choisissant d'entrer dans un domaine de compétence provinciale exclusive, l'éducation, le gouvernement fédéral a par le fait même assujéti l'école aux lois provinciales. Pour ce qui est de l'arrêt cité de la Cour divisionnaire de l'Ontario, j'y reviendrai plus loin.

Quant au premier argument il s'appuie sur l'al. (a) du par. 4 de l'ordonnance:

[TRADUCTION] 4. Une école que le Ministre établit en vertu de la présente ordonnance doit être exploitée sous la direction du Ministre conformément aux dispositions suivantes:

- a) L'école doit être administrée par le comité scolaire ou la commission en conformité de la loi provinciale relative aux écoles et sous la juridiction directe du ministère provincial de l'Éducation;

Cet alinéa n'a certainement pas pour effet de faire en sorte que les employés cessent d'être des employés du gouvernement fédéral. Quant à leur rendre applicable le *Code du travail* il me paraît qu'il faudrait un texte beaucoup plus explicite que celui-ci qui est à l'effet simplement que le comité ou la commission scolaire administrera l'école «en conformité de la loi provinciale relative aux écoles». Le *Code du travail* n'est pas la loi provinciale relative aux écoles.

Quant au deuxième argument il confond à mon avis deux questions bien distinctes.

D'une part il est possible que puisse être mise en question soit dans son principe, soit dans son application, la compétence de l'administration fédérale d'établir des écoles sur les bases militaires et d'œuvrer pour ainsi dire dans le domaine de l'éducation réservé aux provinces. Mais cela n'est pas en cause en l'espèce. L'intimée s'est bien gardée de soulever ce moyen qui, si on le trouvait bien fondé, entraînerait la fermeture de l'école. Ce n'est sûrement pas dans son intérêt ni dans celui de ses membres. Par ailleurs, à la suite de l'ordonnance de cette Cour déterminant la question constitutionnelle, ni le procureur général du Québec ni aucun autre procureur général n'est intervenu. Il peut être intéressant de noter sous ce rapport que comme l'ordonnance décrétée par le Gouverneur général en conseil le stipule, cette école a été exploitée en

the provincial regulations applicable to education. Counsel for the respondent wrote in his submission:

[TRANSLATION] The children attending these schools were subject to the school programs of the Quebec Department of Education and wrote the examinations prepared by that Department. Accordingly the granting of their diplomas depended on their success in the said examinations, as it did with any other child attending a public school located in the province of Quebec.

Further, given the fact that a school exists and its teachers are federal government employees, I see nothing in s. 91(8), or anywhere else in that section, nor in s. 92 and the other provisions of the *Constitution Act, 1867*, to justify making the jurisdiction of Parliament over federal government employees depend on the nature of those employees' duties.

I come back to the judgment cited, handed down by the Divisional Court of Ontario on September 30, 1980, *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute*, 30 O.R. 428, in which a majority of the Court held that the provisions of *The School Boards and Teachers Collective Negotiations Act*, 1975 (Ont.), 1st Sess., c. 72, apply to a secondary school established by the Department of National Defence at the Borden military base. In so far as the decision is correct, which this Court does not have to decide, it differs from the case at bar in several respects. Indeed, the Divisional Court took care to distinguish the case before it from the case at bar. Only the most notable distinctions need be mentioned. In the case of the Borden School, appointment of members of the school board was approved by the Ontario Minister of Education, and the school board was a school board in the same way as other Ontario school boards. It had a legal personality, and it was established that the teachers were the employees of that legal personality, and not employees of the federal Government as in the case at bar.

In my opinion, the constitutional question must be answered in the negative.

conformité avec les règles provinciales applicables en matière d'éducation. Le procureur de l'intimée écrit dans son mémoire:

Les enfants qui fréquentaient ces écoles étaient soumis aux programmes scolaires du Ministère de l'Éducation du Québec et écrivaient les examens préparés par ce même ministère. L'obtention de leurs diplômes dépendait alors, comme pour tout enfant fréquentant une école publique située dans la Province de Québec, de leur réussite auxdits examens.

D'autre part, étant acquis qu'une école existe et que les enseignants sont des employés du gouvernement fédéral, je ne vois rien dans l'al. 8 de l'art. 91 ni ailleurs dans ce même article non plus que dans l'art. 92 et les autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui justifie que l'on fasse dépendre la compétence du Parlement sur les employés du gouvernement fédéral lui-même de la nature des fonctions de ces employés.

Je reviens à l'arrêt cité de la Cour divisionnaire de l'Ontario en date du 30 septembre 1980, *Re Attorney-General of Canada and Branch Affiliate of Base Borden Collegiate Institute*, 30 O.R. 428, où à la majorité la Cour a décidé que les dispositions de *The School Boards and Teachers Collective Negotiations Act*, 1975 (Ont.), 1^{ère} Sess., chap. 72, s'appliquent à une école secondaire établie par le ministère de la Défense nationale à la base militaire de Borden. Dans la mesure où il est fondé, ce que nous n'avons pas à décider, il se distingue de la présente affaire sous plusieurs rapports. La Cour divisionnaire a d'ailleurs pris soin de distinguer de celle-ci l'affaire dont elle était saisie. Qu'il suffise de noter les distinctions les plus marquantes. Dans le cas de l'École de Borden, la nomination des membres de la Commission scolaire est entérinée par le ministre de l'Éducation de l'Ontario et la Commission scolaire constitue une commission scolaire au même titre que les autres commissions scolaires de l'Ontario. Elle possède une personnalité juridique et il a été établi que les enseignants sont les employés de cette personne juridique et non pas les employés du gouvernement fédéral comme en l'espèce.

À mon avis il faut répondre non à la question constitutionnelle.

For these reasons, the appeal should be allowed, the judgment of the Court of Appeal reversed and the judgment of the Superior Court restored. Costs will be awarded against appellant in accordance with its proposal.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Gaspard Côté and James Mabbutt, Montreal.

Solicitors for the respondent: Adessky, Kingstone, Zerbisias, Poulin, Gervais & Bier, Montreal.

Pour ces motifs, il y a lieu d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement de la Cour supérieure. Quant aux dépens, conformément à sa proposition ils sont
a adjugés contre l'appelant.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appelant: Gaspard Côté et James Mabbutt, Montréal.
b

Procureurs de l'intimée: Adessky, Kingstone, Zerbisias, Poulin, Gervais & Bier, Montréal.