

T-190-85

T-190-85

Brink's Canada Limited (Applicant)

v.

Canada Labour Relations Board and General Teamsters Local Union 979 (Respondents)

Trial Division, Strayer J.—Winnipeg, February 5; Ottawa, February 25, 1985.

Jurisdiction — Federal Court — Trial Division — Application to prohibit Board from proceeding with certification application — Provincially certified Union applying for certification under federal law for group of applicant's employees — S. 122 of Code providing Board's decisions not subject to review except by Federal Court of Appeal pursuant to s. 28(1)(a) of Federal Court Act — S. 28(1)(a) not applying because no "decision" yet taken — Application dismissed — S. 122 precluding Trial Division from considering jurisdictional issue of whether applicant's business federal work, undertaking or business — Trial Division not given role in "administering" Code by Parliament — Effect of Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al., [1983] 1 S.C.R. 147, considered — Result absurd as Federal Court denied judicial review power while concurrent applications in provincial superior courts possible — Evolution of laws relating to judicial review for protection of federal system — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 122 (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28 — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91, 92, 101 — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52.

Constitutional law — Distribution of powers — Jurisdiction of Canada Labour Relations Board — Whether business federal work, undertaking or business — Federal Court, Trial Division lacking jurisdiction to entertain constitutional issue — Paul L'Anglais case not establishing principle judicial review of Board proceedings must be available re: distribution of powers — Entrenched jurisdiction of provincial superior courts immune from federal and provincial legislation — Duty of Federal Court to apply Constitution in administration of laws of Canada — Court's ability to discharge duty limited by Canada Labour Code — Absurd result reached by conceiving fundamental guarantee of judicial review in Constitution is availability in s. 96 courts — Authority legislature may not secure position legislation valid by legislation denying means of attacking validity — Restrictive interpretation of Constitution Act, 1867, s. 101 — Meaning of phrase "notwithstanding anything in this Act" — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 122 (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43) — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970,

Brink's Canada Limited (requérante)

c.

a Conseil canadien des relations du travail et General Teamsters Local Union 979 (intimés)

Division de première instance, juge Strayer—Winnipeg, 5 février; Ottawa, 25 février 1985.

b Compétence — Cour fédérale — Division de première instance — Demande tendant à interdire au Conseil d'examiner la demande d'accréditation — Le syndicat, accrédité en vertu d'une loi provinciale, demande à être accrédité, en vertu de la loi fédérale, à titre d'agent négociateur d'un groupe d'employés de la requérante — L'art. 122 du Code prévoit que les décisions du Conseil ne peuvent être révisées, sauf par la Cour d'appel fédérale conformément à l'art. 28(1)(a) de la Loi sur la Cour fédérale — L'art. 28(1)(a) ne s'applique pas parce qu'aucune «décision» n'a encore été prise — Demande rejetée — L'art. 122 interdit à la Division de première instance d'examiner la question de compétence suivante: l'entreprise de la requérante est-elle une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale? — Le législateur n'a attribué à la Division de première instance aucun rôle dans l'«exécution» du Code — Examen de l'incidence de l'arrêt Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre, [1983] 1 R.C.S. 147 — Le résultat est absurde parce qu'aucun contrôle judiciaire n'est possible devant la Cour fédérale alors que les cours supérieures des provinces peuvent simultanément être saisies de demandes — Évolution du droit relatif au contrôle judiciaire pour la protection du système fédéral — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 122 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28 — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n^o 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n^o 1), art. 91, 92, 101 — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Compétence du Conseil canadien des relations du travail — S'agit-il d'une entreprise, d'une affaire ou d'un ouvrage de compétence fédérale? — La Division de première instance de la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître d'une question constitutionnelle — L'arrêt Paul L'Anglais n'établit pas le principe selon lequel le contrôle judiciaire sur les procédures du Conseil doit être possible lorsqu'il s'agit du partage des pouvoirs — Compétence enclavée des cours supérieures des provinces qui est à l'abri de la législation fédérale et provinciale — La Cour fédérale doit appliquer la Constitution pour assurer l'exécution des lois du Canada — L'aptitude de la Cour à s'acquitter de son obligation est limitée par le Code canadien du travail — Nous arrivons à un résultat absurde en disant que la garantie fondamentale d'un contrôle judiciaire dans la Constitution est possible devant les cours prévues à l'art. 96 — D'après la jurisprudence, une législature ne peut, par une loi refusant un moyen de contester la validité de celle-ci, faire comme si cette loi était valide — Interprétation

Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 96, 101.

Labour relations — Jurisdiction of Canada Labour Relations Board — Respondent Union applying for certification under federal law — Applicant arguing Board unable to confer jurisdiction by making wrongful finding applicant's business federal work, undertaking or business — Federal Court, Trial Division not having jurisdiction to hear application by virtue of Code s. 122 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 122 (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43).

Application for prohibition to prevent the Canada Labour Relations Board from proceeding further with an application for certification, and for declarations that the Board has failed to observe the principles of natural justice and that it does not have authority to confer jurisdiction by making a wrongful finding that the applicant's business constitutes a federal work, undertaking or business. The Union applied to the Board for certification as a bargaining agent under federal law for a group of the applicant's employees. The applicant objected to the Board's jurisdiction, claiming its business is not subject to federal jurisdiction under the *Canada Labour Code*. The respondents contend that the Trial Division has no jurisdiction to review the Board's decisions in light of section 122 of the Code. Section 122 provides that the Board's decisions shall not be reviewed in any court except by the Federal Court of Appeal in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. Paragraph 28(1)(a) does not apply because no "decision" had yet been taken within the meaning of section 28. The issue is whether section 122 precludes the Trial Division from considering the jurisdictional issue of whether the applicant's business is a federal work, undertaking or business.

Held, the application should be dismissed.

In *Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147, the Supreme Court of Canada held that notwithstanding section 18 of the *Federal Court Act* and section 122 of the Code, the provincial superior courts had an inherent jurisdiction to determine whether a federal law was being applied in a way which would intrude on provincial jurisdiction.

The role of the Federal Court is dependent on the assignment by Parliament, under section 101 of the *Constitution Act, 1867*, of certain responsibilities "for the better Administration of the Laws of Canada." The Federal Court cannot enter upon such enquiries unless it has been given a role by Parliament in a particular situation in respect of the "administration of the laws of Canada". Section 122 has excluded the Federal Court, Trial Division and limited the role of the Federal Court of Appeal. The Trial Division, having no role in "administering" the Code cannot make any assessment as to whether, in this situation, the

restrictive de la Loi constitutionnelle de 1867, art. 101 — Sens de l'expression «nonobstant toute disposition de la présente loi» — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 122 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 96, 101.

Relations du travail — Compétence du Conseil canadien des relations du travail — Le syndicat intimé demande à être accrédité en vertu de la loi fédérale — La requérante fait valoir que le Conseil ne peut se donner compétence en concluant à tort que l'entreprise de la requérante constitue une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale — En vertu de l'art. 122, la Division de première instance de la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître de la demande — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 122 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43).

Il est demandé un bref de prohibition interdisant au Conseil d'examiner davantage une demande d'accréditation, et un jugement déclarant que le Conseil n'a pas observé les principes de justice naturelle et qu'il ne peut se donner compétence en concluant à tort que l'entreprise de la requérante constitue une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale. Le syndicat a saisi le Conseil d'une requête en accréditation, en vertu de la loi fédérale, en qualité d'agent négociateur d'un groupe d'employés de la requérante. Celle-ci a contesté la compétence du Conseil, alléguant que son entreprise ne relève pas de la compétence fédérale sous le régime du *Code canadien du travail*. Les intimés prétendent que, compte tenu de l'article 122 du Code, la Division de première instance n'a pas compétence pour réviser les décisions du Conseil. L'article 122 prévoit que les décisions du Conseil ne peuvent être révisées par un tribunal si ce n'est par la Cour d'appel fédérale conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'alinéa 28(1)a) ne s'applique pas parce qu'aucune «décision» au sens de l'article 28 n'a encore été prise. Il y a à déterminer si l'article 122 empêche la Division de première instance d'examiner la question de compétence suivante: l'entreprise de la requérante est-elle une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale?

Jugement: la demande doit être rejetée.

Dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147, la Cour suprême du Canada a jugé que, malgré l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* et l'article 122 du Code, les cours supérieures des provinces ont la compétence inhérente de déterminer si l'application d'une loi fédérale est telle qu'il y aurait empiètement sur la compétence provinciale.

Le rôle de la Cour fédérale dépend de la façon dont le Parlement attribue, en vertu de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, certaines responsabilités «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». La Cour fédérale ne saurait procéder à de telles instructions à moins que le législateur ne lui ait confié ce rôle dans une situation particulière qui concerne l'«exécution des lois du Canada». En vertu de l'article 122, la Division de première instance de la Cour fédérale se trouve exclue, et le rôle de la Cour d'appel fédérale est limité. Ne jouant aucun rôle dans l'«exécution» du Code, la Division de

Code can be constitutionally applicable to the applicant's business.

The net result is an absurdity. Although no judicial review is available in the Federal Court, judicial review on the basis of the constitutional applicability of the Code to the applicant's business is available in the superior courts of the provinces. Concurrent applications may be brought in the superior courts of several provinces with respect to activities of the Board in relation to an employer in interprovincial business. The guarantee of judicial review for the protection of the federal system was identified in *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Co.*, [1962] S.C.R. 642 and *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576 where it was said that a legislature could not by legislation denying a means for attacking the validity of legislation, put itself in the same position as if that legislation were valid. While that principle implies the need for judicial review, it does not require such review in a particular court at a particular time. There was authority under sections 91 and 101 to regulate the timing, procedure and *locus* of judicial review provided that it was ultimately available in constitutional cases, but the law has not evolved that way.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al., [1983] 1 S.C.R. 147.

CONSIDERED:

B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Co., [1962] S.C.R. 642; *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576; *Reference as to the Legislative Competence of the Parliament of Canada to Enact Bill No. 9 of the Fourth Session, Eighteenth Parliament of Canada, Entitled "An Act to Amend the Supreme Court Act"*, [1940] S.C.R. 49.

REFERRED TO:

Paul L'Anglais Inc. v. Canada Labour Relations Board, [1979] 2 F.C. 444 (C.A.); *C.J.M.S. Radio Montréal (Québec) Ltée v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 1 F.C. 501 (T.D.); *Re Crosbie Offshore Services Ltd. and Canada Labour Relations Board* (1983), 3 D.L.R. (4th) 694 (F.C.T.D.); *Speaker of the House of Commons v. Canada Labour Relations Board et al.*, order dated May 29, 1984, Federal Court, Trial Division, T-751-84, not yet reported; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220; *Attorney-General for Ontario and Others v. Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 127 (P.C.).

première instance ne saurait déterminer si, dans la présente situation, le Code peut constitutionnellement s'appliquer à l'entreprise de la requérante.

Le résultat est absurde. Certes, aucun contrôle judiciaire n'est possible devant la Cour fédérale; mais les cours supérieures des provinces peuvent exercer un contrôle judiciaire sur la base de l'applicabilité constitutionnelle du Code à l'entreprise de la requérante. Les cours supérieures de plusieurs provinces peuvent simultanément être saisies de demandes lorsque les activités du Conseil se rapportent à un employeur qui exploite une entreprise interprovinciale. La garantie d'un contrôle judiciaire pour la protection du système fédéral a été reconnue dans les arrêts *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Co.*, [1962] R.C.S. 642 et *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576, où il a été dit qu'une législature ne pouvait, au moyen d'une loi refusant un moyen de contester la validité de celle-ci, faire comme si cette loi était valide. Bien que ce principe implique la nécessité d'un contrôle judiciaire, il n'exige pas qu'un contrôle ait lieu devant une cour particulière à un moment donné. Les articles 91 et 101 permettaient de régler le moment, la procédure et le lieu du contrôle judiciaire pourvu qu'un contrôle judiciaire soit en fin de compte possible dans des affaires constitutionnelles, mais telle n'est pas la façon dont la loi a évolué.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre, [1983] 1 R.C.S. 147.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Co., [1962] R.C.S. 642; *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576; *Reference as to the Legislative Competence of the Parliament of Canada to Enact Bill No. 9 of the Fourth Session, Eighteenth Parliament of Canada, Entitled "An Act to Amend the Supreme Court Act"*, [1940] R.S.C. 49.

DÉCISIONS CITÉES:

Paul l'Anglais Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail, [1979] 2 C.F. 444 (C.A.); *C.J.M.S. Radio Montréal (Québec) Ltée c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 1 C.F. 501 (1^{re} inst.); *Re Crosbie Offshore Services Ltd. et Conseil canadien des relations du travail* (1983), 3 D.L.R. (4th) 694 (C.F. 1^{re} inst.); *Président de la Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, ordonnance en date du 29 mai 1984, Cour fédérale, Division de première instance, T-751-84, encore inédite; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Attorney-General for Ontario and Others v. Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 127 (P.C.).

COUNSEL:

Sydney Green, Q.C. for applicant.
Dianne Pothier and *Francine Lamy* for
respondent Canada Labour Relations Board.

David Shrom for respondent General Team-
sters Local Union 979.

SOLICITORS:

Sydney Green, Q.C., Winnipeg, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent Canada Labour Relations Board.

Simkin, Gallagher, Winnipeg, for respondent
General Teamsters Local Union 979.

*The following are the reasons for order ren-
dered in English by*

STRAYER J.: I dismissed this application for
want of jurisdiction on February 5, 1985, and
undertook to provide these written reasons later.

It appears that the respondent Union, which has
for some thirty-two years been certified pursuant
to the law of Manitoba as the bargaining agent for
a group of the applicant's employees, submitted an
application to the Canada Labour Relations Board
in the fall of 1984 for certification as a bargaining
agent under federal law and with a somewhat
larger group of the applicant's employees. There
has been considerable correspondence back and
forth. The applicant has taken exception to the
jurisdiction of the federal Board, claiming its busi-
ness is not subject to federal jurisdiction under the
Canada Labour Code [R.S.C. 1970, c. L-1], and
has objected with respect to the inclusion of cer-
tain employees and to the procedure being fol-
lowed by the Board. The Board is in the process of
holding a vote and after that is completed it will
presumably make some decision as to certification.

This application in the meantime was brought
for prohibition to prevent the Board from proceed-
ing further with the application for certification,
and for declarations that the Board has failed to
observe the principles of natural justice and that it
does not have authority to confer jurisdiction by

AVOCATS:

Sydney Green, c.r. pour la requérante.
Dianne Pothier et *Francine Lamy* pour l'in-
timé, le Conseil canadien des relations du
travail.

David Shrom pour l'intimé General Team-
sters Local Union 979.

PROCUREURS:

Sydney Green, c.r., Winnipeg, pour la
requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé, le Conseil canadien des relations du
travail.

Simkin, Gallagher, Winnipeg, pour l'intimé
General Teamsters Local Union 979.

*Ce qui suit est la version française des motifs
de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE STRAYER: Le 5 février 1985, j'ai rejeté
la présente demande pour défaut de compétence,
et j'ai promis de donner les présents motifs plus
tard.

Il appert que le syndicat intimé, qui, pendant
quelque trente-deux années, a été accrédité, sous le
régime de la loi du Manitoba, à titre d'agent
négociateur d'un groupe d'employés de la requé-
rante, a, à l'automne 1984, saisi le Conseil cana-
dien des relations du travail d'une requête en
accréditation, en vertu de la loi fédérale, en qualité
d'agent négociateur d'un groupe un peu plus nom-
breux d'employés de la requérante. Il y a eu
échange d'une abondante correspondance. La
requérante a contesté la compétence du Conseil
fédéral, alléguant que son entreprise ne relève pas
de la compétence fédérale sous le régime du *Code
canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1], et
s'est opposée à l'inclusion de certains employés et à
la procédure suivie par le Conseil. Celui-ci attend
présentement le résultat d'un scrutin de représen-
tation, après quoi, il va probablement rendre une
décision quant à l'accréditation.

Entretemps, la présente demande a été intro-
duite pour obtenir un bref de prohibition interdis-
ant au Conseil d'examiner davantage la demande
d'accréditation, et pour obtenir un jugement déclá-
rant que ledit Conseil n'a pas observé les principes
de justice naturelle et qu'il ne peut intervenir en

making a wrongful finding that the business of the applicant constitutes a federal work, undertaking or business.

The respondents essentially rely on section 122 of the *Canada Labour Code* [as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43] which provides as follows:

122. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall be

(a) questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

They contend that the Trial Division has no jurisdiction to review any decisions or proceedings which have been taken to date by the Board. It was common ground that at this stage the applicant could not seek relief in the Federal Court of Appeal under paragraph 28(1)(a) [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]—the one remedy permitted to him by the privative clause, section 122 of the *Canada Labour Code*—because no “decision” had yet been taken within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*: see, e.g., *Paul L'Anglais Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 444 (C.A.).

I determined first that, in general, section 122 was effective to prevent judicial review in the Trial Division. It has been given such effect in this Court in numerous cases such as *C.J.M.S. Radio Montréal (Québec) Ltée v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 1 F.C. 501 (T.D.); *Re Crosbie Offshore Services Ltd. and Canada Labour Relations Board* (1983), 3 D.L.R. (4th) 694 (F.C.T.D.) and *Speaker of the House of Commons v. Canada Labour Relations Board et al.*, order dated May 29, 1984, Federal Court, Trial Division, T-751-84, not yet reported. This meant

concluant à tort que l'entreprise de la requérante constitue une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale.

Les intimés s'appuient principalement sur l'article 122 du *Code canadien du travail* [mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43] qui est ainsi rédigé:

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

Ils prétendent que la Division de première instance n'a pas compétence pour réviser les décisions ou procédures prises ou engagées jusqu'à ce jour par le Conseil. Les parties reconnaissent que, à ce stade, la requérante ne pouvait s'adresser à la Cour d'appel fédérale pour obtenir un redressement sous le régime de l'alinéa 28(1)a) [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]—le seul recours qui lui soit ouvert en vertu de la clause privative, l'article 122 du *Code canadien du travail*—parce qu'aucune «décision» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'avait encore été prise: voir p. ex. *Paul L'Anglais Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 444 (C.A.).

J'ai statué en premier lieu que, en général, l'article 122 a pour effet d'interdire tout contrôle judiciaire devant la Division de première instance. Cette Cour a interprété cet article dans ce sens dans plusieurs affaires telles que *C.J.M.S. Radio Montréal (Québec) Ltée c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 1 C.F. 501 (1^{re} inst.); *Re Crosbie Offshore Services Ltd. et Conseil canadien des relations du travail* (1983), 3 D.L.R. (4th) 694 (C.F. 1^{re} inst.) et *Président de la Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, ordonnance en date

that I could not consider any complaint based on denial of natural justice, nor even any jurisdictional issue not based on constitutional considerations.

I gave further and careful consideration, however, to the question of whether section 122 precluded the Trial Division from considering the jurisdictional issue as to whether the *Canada Labour Code* can constitutionally apply to the applicant's business; that is, whether it can be considered as a federal work, undertaking, or business within the accepted constitutional criteria. I felt it necessary to consider this point because of the decision of the Supreme Court of Canada in *Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147. In that case in a similar situation the Supreme Court of Canada held that, notwithstanding the privative clause, (section 122 of the *Canada Labour Code*), the Superior Court of Quebec could by a writ of evocation consider the question of whether the employer's business in question was within federal jurisdiction. Relying on cases such as *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, Chouinard J. for the Court held that notwithstanding section 18 of the *Federal Court Act* purporting to give exclusive jurisdiction to the Trial Division of the Federal Court for such forms of review over federal tribunals, and notwithstanding section 122 of the *Canada Labour Code*, whose effect equally bars Federal Court of Appeal consideration at this stage, the provincial superior courts had an inherent jurisdiction to determine whether a federal law was being applied in a way which would intrude on provincial jurisdiction. I reviewed this case to determine whether there was a fundamental principle to be derived from it to the effect that judicial review of the Board's proceedings must always be available with respect to the federal-provincial distribution of powers, thus requiring me to ignore section 122 of the Code.

du 29 mai 1984, Division de première instance de la Cour fédérale, T-751-84, encore inédite. Cela veut dire que je ne peux examiner une plainte fondée sur un déni de justice naturelle, ni même
 a une question de compétence qui ne s'appuie pas sur des motifs d'ordre constitutionnel.

b J'ai toutefois examiné avec soin la question de savoir si l'article 122 interdit à la Division de première instance de statuer sur la question de compétence suivante: le *Code canadien du travail* peut-il, du point de vue constitutionnel, s'appliquer
 c à l'entreprise de la requérante? Cela revient à déterminer si celle-ci est une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale selon les critères constitutionnels reconnus. J'estime qu'il est nécessaire d'examiner ce point étant
 d donné l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147. Dans cette affaire où il s'agissait d'une situation semblable, la Cour suprême a statué que, malgré
 e la clause privative (article 122 du *Code canadien du travail*), la Cour supérieure du Québec pouvait, par un bref d'évocation, examiner la question de savoir si l'entreprise en question de l'employeur relevait de la compétence fédérale. S'appuyant sur
 f des décisions telles que *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, le juge Chouinard a, au nom de la Cour, décidé que, malgré l'article 18 de la
 g *Loi sur la Cour fédérale* qui a pour effet d'attribuer une compétence exclusive à la Division de première instance de la Cour fédérale pour ce qui est des formes de contrôle exercées sur les tribunaux fédéraux et nonobstant l'article 122 du
 h *Code canadien du travail*, qui a également pour effet d'écarter l'examen par la Cour d'appel fédérale à ce stade, les cours supérieures des provinces ont la compétence inhérente de déterminer si l'application d'une loi fédérale est telle qu'il y aurait empiètement sur la compétence provinciale. J'ai examiné
 i cette affaire pour déterminer si on pouvait en dégager un principe fondamental selon lequel le contrôle judiciaire sur les procédures du Conseil doit toujours être possible lorsqu'il s'agit du partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, ce qui m'obligerait à ne pas tenir compte de l'article 122 du Code.

I cannot derive that principle from the decision. It turns instead on what has been seen as an entrenched jurisdiction of the provincial superior courts which seemingly is immune from provincial (see *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220) or federal legislation.

The role of the Federal Court, as emphasized in the *Paul L'Anglais* decision and in the *B.C. Law Society* decision, is dependent on the assignment by Parliament under section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1*)] of certain responsibilities "for the better Administration of the Laws of Canada".

It is, I believe, obvious that in the course of such "administration" it is incumbent on this Court, as it is on any court including non-section 96 provincial courts, to have regard to the requirements of the Constitution in interpreting and applying any laws. This has always been obvious, flowing from fundamental constitutional instruments such as the *Colonial Laws Validity Act, 1865*, 28 & 29 Vict., c. 63, s. 2 (U.K.), and is now firmly entrenched in the Canadian Constitution in section 52 of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)* which provides as follows:

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.

In the "administration" of the laws of Canada the Federal Court must surely apply the Constitution as the "supreme law of Canada" just as it must in numerous situations have regard to the law of the provinces. This includes determinations as to where a law of Canada may be constitutionally applicable or indeed whether the law can be given effect at all because of conflict with the "supreme law of Canada".

Nevertheless, the Federal Court cannot enter upon such enquiries unless it has been given a role by Parliament in a particular situation in respect of the "administration of the laws of Canada". Section 122 of the *Canada Labour Code* has clearly excluded the Trial Division of the Federal Court, and substantially limited the role of the

Je ne peux dégager ce principe de la décision. On parle plutôt d'une compétence enchâssée des cours supérieures des provinces qui apparemment est à l'abri de la législation provinciale (voir *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220) ou fédérale.

Comme il a été souligné dans les arrêts *Paul L'Anglais* et *B.C. Law Society*, le rôle de la Cour fédérale dépend de la façon dont le Parlement attribue, en vertu de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [R.S.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)], certaines responsabilités «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada».

Il est évident, je pense, que, dans le cadre de cette «exécution», il incombe à cette cour comme à toute cour, y compris les cours des provinces non prévues à l'article 96, de tenir compte des exigences de la Constitution dans l'interprétation et dans l'application des lois. Cela a toujours été évident, compte tenu des textes constitutionnels de base tels que la *Colonial Laws Validity Act, 1865*, 28 & 29 Vict., chap. 63, art. 2 (R.-U.), et l'idée se trouve maintenant fermement enchâssée dans la Constitution canadienne, à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), qui porte:

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

Pour assurer l'«exécution» des lois du Canada, la Cour fédérale doit certainement appliquer la Constitution en tant que «loi suprême du Canada», tout comme elle doit dans de nombreux cas tenir compte de la loi des provinces. Il faut alors trancher la question de savoir si une loi du Canada peut être constitutionnellement applicable ou s'il est possible de lui donner effet en raison d'un conflit avec la «loi suprême du Canada».

Néanmoins, la Cour fédérale ne saurait procéder à de telles instructions à moins que le législateur ne lui ait confié ce rôle dans une situation particulière qui concerne l'«exécution des lois du Canada». En vertu de l'article 122 du *Code canadien du travail*, il est clair que la Division de première instance se trouve exclue et que le rôle de

Federal Court of Appeal, in the situations covered by that section. The Trial Division, having no role in "administering" the *Canada Labour Code* in this context, cannot make any assessment as to whether in the situation covered by the present application the Code can be constitutionally applicable to the business of the applicant herein.

The net result of my decision leads to something of an absurdity in that at this stage no judicial review is available in the Federal Court but judicial review on the basis of the constitutional applicability of the *Canada Labour Code* to the applicant's business is, in principle, available in the superior courts of the provinces. This means that in many such cases applications may be brought in the superior courts of several provinces concurrently with respect to activities of the Board in relation to an employer engaged in interprovincial business. The processes of each superior court will be effective only in its own province. The decision of each will be appealable to its respective provincial court of appeal, all of which may be appealable to the Supreme Court of Canada. At a somewhat later stage, many of the same issues may be taken to the Federal Court of Appeal whose decision can in turn be appealed to that same Supreme Court of Canada.

With respect, it appears to me that we have arrived at this result by conceiving that the fundamental guarantee of judicial review in the Constitution is that such review be available in section 96 courts. But the fundamental guarantee of judicial review for the protection of the federal system was identified by the Supreme Court of Canada in cases such as *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Co.*, [1962] S.C.R. 642 and *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576 where it was said that a legislature could not, by legislation denying a means for attacking the validity of legislation, put itself in the same position as if that legislation were valid. While that principle implies the need for judicial review, it does not logically require such review in a particular court or at a particular time. Such principle, applied to the present situation, would probably mean that the basic constitu-

la Cour d'appel fédérale est considérablement limité, dans les situations prévues par cet article. Ne jouant aucun rôle dans l'«exécution» du *Code canadien du travail* dans le présent contexte, la Division de première instance ne saurait déterminer si, dans la situation visée par la présente demande, le Code peut constitutionnellement s'appliquer à l'entreprise de la requérante à l'instance.

Le résultat de ma décision est quelque peu absurde parce que, à ce stade, aucun contrôle judiciaire n'est possible devant la Cour fédérale, mais les cours supérieures des provinces peuvent, en principe, exercer un contrôle judiciaire sur la base de l'applicabilité constitutionnelle du *Code canadien du travail* à l'entreprise de la requérante. Cela signifie que, dans de nombreux cas de ce genre, les cours supérieures de plusieurs provinces peuvent simultanément être saisies de demandes lorsque les activités du Conseil se rapportent à un employeur qui exploite une entreprise interprovinciale. Les ordonnances de chaque cour supérieure n'ont d'effet que dans sa propre province. La décision de chacune d'elles peut faire l'objet d'un appel devant la cour d'appel de la province concernée, et toutes les décisions de cette cour peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour suprême du Canada. À un stade ultérieur, plusieurs des mêmes questions peuvent être déferées à la Cour d'appel fédérale dont la décision peut être portée en pourvoi devant cette même Cour suprême du Canada.

Avec égards, il me semble que nous soyons arrivés à ce résultat en disant que la garantie fondamentale d'un contrôle judiciaire dans la Constitution est telle que ce contrôle est possible devant les cours prévues à l'article 96. Mais la Cour suprême du Canada a reconnu la garantie fondamentale d'un contrôle judiciaire pour la protection du système fédéral dans des décisions telles que *B.C. Power Corporation v. B.C. Electric Co.*, [1962] R.C.S. 642 et *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576, où il a été dit qu'une législature ne pouvait, au moyen d'une loi refusant un moyen de contester la validité de celle-ci, faire comme si cette loi était valide. Bien que ce principe implique la nécessité d'un contrôle judiciaire, il n'exige pas logiquement qu'un tel contrôle ait lieu devant une cour particulière ou à un moment donné. Ce principe, appliqué à la présente situation, signifie pro-

tional requirements would be met by judicial review being available, once a decision has actually been taken by the Board, as a jurisdictional issue in the Federal Court of Appeal (whose decisions are of course appealable to the Supreme Court of Canada). Instead, the necessity of judicial review on jurisdictional matters being available in the provincial superior courts, notwithstanding the provisions of the *Federal Court Act*, has been based on a restrictive interpretation of section 101 of the *Constitution Act, 1867*. That section, however, provides as follows:

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada. [Emphasis added.]

The words "notwithstanding anything in this Act" were analyzed by the late Chief Justice Duff in *Reference as to the Legislative Competence of the Parliament of Canada to Enact Bill No. 9 of the Fourth Session, Eighteenth Parliament of Canada, Entitled "An Act to Amend the Supreme Court Act"*, [1940] S.C.R. 49, at pages 63-64 in dealing with the power of Parliament under section 101 to abolish appeals to the Judicial Committee of the Privy Council. (It is interesting to note that section 101 is the source of authority for the creation of both the Supreme Court of Canada and the Federal Court of Canada: indeed, the predecessor of the Federal Court, the Exchequer Court of Canada, was created by the same Act as was the Supreme Court in 1875). The Chief Justice observed, with respect to the authority granted by section 101, that:

(a) Since this legislative authority may be executed in Canada "notwithstanding anything in this Act," you cannot imply any restriction of power because of anything in section 92. Assuming even that section 92 gives some authority to the legislatures in respect of appeals to the Privy Council, that cannot detract from the power of Parliament under section 101. Whatever is granted by the words of the section, read and applied as *prima facie* intended to endow Parliament with power to effect high political objects concerning the self government of the Dominion (section 3 of the B.N.A. Act) in the matter of judicature, is to be held and exercised as a plenary power in that behalf with all ancillary powers necessary to enable Parliament to attain its objects fully and completely.

blement que, une fois que le Conseil a pris une décision, les exigences constitutionnelles fondamentales seraient respectées par la possibilité d'un contrôle judiciaire, à l'égard d'une question de compétence devant la Cour d'appel fédérale (dont les arrêts peuvent bien entendu faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour suprême du Canada). La nécessité d'un contrôle judiciaire qui est possible devant les cours supérieures pour des questions de compétence, malgré les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale*, découle plutôt d'une interprétation restrictive de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet article prévoit toutefois:

101. Nonobstant toute disposition de la présente loi, le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, prévoir la constitution, le maintien et l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada, ainsi que l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada. [C'est moi qui souligne.]

Dans *Reference as to the Legislative Competence of the Parliament of Canada to Enact Bill No. 9 of the Fourth Session, Eighteenth Parliament of Canada, Entitled "An Act to Amend the Supreme Court Act"*, [1940] R.C.S. 49, aux pages 63 et 64, feu le juge en chef Duff a analysé l'expression «nonobstant toute disposition de la présente loi» en traitant du pouvoir du Parlement, sous le régime de l'article 101, d'abolir les appels devant le Comité judiciaire du Conseil privé. (Il est intéressant de souligner que l'article 101 est la disposition permettant de créer tant la Cour suprême du Canada que la Cour fédérale du Canada: en fait, la Cour de l'Échiquier du Canada, qui est devenue la Cour fédérale, a été créée par la même Loi que la Cour suprême en 1875). À l'égard du pouvoir conféré par l'article 101, le juge en chef a fait remarquer que:

[TRADUCTION] (a) Puisque ce pouvoir législatif peut être exercé au Canada «nonobstant toute disposition de la présente loi», on ne peut supposer une restriction de pouvoir en raison d'une quelconque disposition prévue à l'article 92. En admettant même que l'article 92 donne quelque pouvoir aux législatures en ce qui concerne les appels au Conseil privé, ce ne peut être au détriment du pouvoir que le Parlement tient de l'article 101. Les droits accordés par les termes de cet article, interprété et appliqué avec l'intention première d'investir le Parlement d'une autorité lui permettant de mettre en œuvre des objectifs politiques élevés en ce qui concerne le gouvernement du Dominion en matière judiciaire (article 3 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique), doivent être retenus et exercés comme une autorité pleine et entière à ce titre, avec tous les pouvoirs accessoires nécessaires au Parlement pour lui permettre d'atteindre pleinement et complètement ses objectifs.

This passage was cited with approval by Lord Jowitt L.C., on behalf of the Judicial Committee of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario and Others v. Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 127, at page 152.

It may also be noted that section 91, under which presumably section 122 of the *Canada Labour Code* was adopted, includes in its opening words the phrase "notwithstanding anything in this Act" before enumerating heads of Parliament's jurisdiction.

Provincial superior courts and their jurisdiction are created under section 92, head 14 of the *Constitution Act, 1867*. It might have been thought, then, that there was a measure of authority under sections 91 and 101 to regulate the timing, procedure and *locus* of judicial review provided that such review was ultimately available in constitutional cases. Or, in other words, that in the present situation judicial review at a mature stage of the proceedings by the Federal Court of Appeal, subject to appeal to the Supreme Court of Canada, might have sufficed.

That is not how the law has evolved, however, and we are left with this situation in which I must dismiss the application and leave the applicant if it wishes to seek its remedies at this stage in the Court of Queen's Bench of Manitoba or the Supreme Court of Ontario (the proposed certification being allegedly in relation to business carried on in both provinces).

The application is therefore dismissed. In the circumstances, no costs are awarded.

Lord Jowitt, L.C. a, au nom du Comité judiciaire du Conseil privé, cité avec approbation ce passage dans *Attorney-General for Ontario and Others v. Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 127, à la page 152.

On peut également noter que l'article 91, sous le régime duquel l'article 122 du *Code canadien du travail* a probablement été adopté, comprend dans son début le membre de phrase «nonobstant toute disposition de la présente loi» avant d'énumérer les rubriques relatives à la compétence du Parlement.

La création des cours supérieures des provinces et leur compétence découlent de l'article 92, rubrique 14 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. On aurait alors pu penser que les articles 91 et 101 permettraient dans une certaine mesure de régler le moment, la procédure et le lieu du contrôle judiciaire, pourvu qu'un tel contrôle soit en fin de compte possible dans des affaires constitutionnelles, ou, autrement dit, qu'un contrôle judiciaire par la Cour d'appel fédérale à un stade avancé des procédures, sous réserve d'un pourvoi devant la Cour suprême du Canada, aurait pu suffire en l'espèce.

Toutefois, telle n'est pas la façon dont la loi a évolué, et la Cour se trouve devant la présente situation où elle doit rejeter la demande pour laisser à la requérante, si tel est son désir, le soin d'obtenir un redressement à ce stade devant la Cour du Banc de la Reine du Manitoba ou la Cour suprême de l'Ontario (l'accréditation projetée se rapporte, prétend-t-on, à une entreprise exploitée dans les deux provinces).

La demande est donc rejetée. Dans les circonstances, je n'adjudge aucun dépens.