

Relations industrielles Industrial Relations



Décisions rendues par le Conseil canadien des relations du travail

Catherine Saint-Germain

Volume 42, Number 3, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/050340ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/050340ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Saint-Germain, C. (1987). Décisions rendues par le Conseil canadien des relations du travail. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 42(3), 628–635. <https://doi.org/10.7202/050340ar>

Article abstract

Saisi d'une requête en accréditation visant les employés de cette entreprise, le Conseil a décidé qu'il avait constitutionnellement compétence puisqu'il s'agissait là d'une entreprise reliant une province à d'autres provinces. Il a également statué que la règle d'interprétation voulant qu'une société de la Couronne soit exempte des effets d'une loi en l'absence de stipulation au contraire ne s'appliquait pas vu l'intention du législateur d'englober les sociétés d'État dans l'application du Code et parce qu'exploitant ainsi une entreprise dépassant les limites d'une province, cette société avait ainsi outrepassé le mandat pour lequel elle avait été constituée. Le Conseil a néanmoins renvoyé l'affaire à la Cour fédérale d'appel qui vient de confirmer cette décision tout en accordant également permission d'en appeler à la Cour suprême.

Décision rendue par le Conseil canadien des relations du travail

Le Conseil affirme sa juridiction à l'endroit d'une entreprise de téléphone non déclarée à l'avantage général du Canada et exploitée par une société d'État provinciale

Saisi d'une requête en accréditation visant les employés de cette entreprise, le Conseil a décidé qu'il avait constitutionnellement compétence puisqu'il s'agissait là d'une entreprise reliant une province à d'autres provinces. Il a également statué que la règle d'interprétation voulant qu'une société de la Couronne soit exempte des effets d'une loi en l'absence de stipulation au contraire ne s'appliquait pas vu l'intention du législateur d'englober les sociétés d'État dans l'application du Code et parce qu'exploitant ainsi une entreprise dépassant les limites d'une province, cette société avait ainsi outrepassé le mandat pour lequel elle avait été constituée. Le Conseil a néanmoins renvoyé l'affaire à la Cour fédérale d'appel qui vient de confirmer cette décision tout en accordant également permission d'en appeler à la Cour suprême.

La Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 348, requérante, et Alberta Government Telephones, employeur, et Le Procureur général de l'Alberta, intervenant.

Dossiers du Conseil: 555-2409, 555-2410, décision du 26 juin 1986, (N° 581); Panel du Conseil: Me Brian Keller, Vice-président, MM. Victor Gannon et Jacques Archambault, Membres, motifs rédigés par Me Brian Keller.

FAITS SAILLANTS

Alberta Government Telephones (AGT) est le principal fournisseur de services téléphoniques en Alberta. Il s'agit d'une société d'État albertaine et ses installations physiques sont entièrement situées à l'intérieur des limites de cette province. AGT achemine tant des appels locaux qu'interprovinciaux et internationaux mais, elle a soutenu devant le Conseil, que ces deux derniers types de communications n'étaient accomplis que grâce à la coopération et à la coordination effectuées avec diverses autres compagnies de téléphone. Pour décrire l'acheminement de ces interurbains, le Conseil a cité le résumé qu'en a fait la Cour fédérale de première instance dans une autre affaire impliquant AGT:¹

* Cette chronique a été rédigée par Catherine SAINT-GERMAIN, avocate, conseiller juridique auprès du Président du Conseil canadien des relations du travail.

Toute opinion pouvant découler de la présente chronique et exprimée par l'auteur en sus du texte officiel des décisions du CCRT, ne lie pas ce dernier.

1 *Re Alberta Government Telephones and Canadian Radio Television and Telecommunications Commission et al.* (1984), 15 D.L.R. (4th) 515.

The AGT microwave network is linked to that of the British Columbia Telephone Company by the sending and receiving of signals between towers, one located in Bay Tree, Alberta, and the other located at Bear Mountain, British Columbia (the northerly route), and by the sending and receiving of signals between towers, one located at Crowsnest Ridge, Alberta and the other located at Fernie, British Columbia (the southerly route). AGT is linked to the Saskatchewan Telecommunications network by the sending and receiving of signals between towers, one located at Blackfoot, Alberta and the other located at Lashburn, Saskatchewan (the northerly route) and between towers, one located at Pashley, Alberta and the other at Cummings, Saskatchewan (the southerly route). There may also be cable links between the Alberta-British Columbia and the Alberta-Saskatchewan systems but the main method of transmission is the microwave network.

The AGT telecommunications system is connected to the Northwest Territories system (operated by Canadian National) by the sending and receiving of signals between towers, one located at Indian Cabins, Alberta and the other at Grumbler Rapids in the Northwest Territories; and it is connected to the system operated by the American Telephone and Telegraph company (AT&T) in Montana by the sending and receiving of signals between Milk River, Alberta and Santa Rita, Montana. There is also a coaxial cable linkage between Alberta and Montana but the majority of the traffic is carried on the microwave system.

In addition, the physical facilities of AGT are connected by cable to three earth stations (two in the Edmonton area, one in Calgary). Two of the earth stations are partly owned by AGT and partly by Telesat Canada (AGT owns the building and the antenna foundation; Telesat owns the antenna and the electronic equipment required to make up the receivers and transmitters associated with that antenna). The third earth station is entirely owned by Telesat. This linkage allows AGT access to a satellite transmission system for the provision of telecommunication services.²

Cette coordination entre compagnies de téléphone ne se limite pas aux provinces adjacentes. En fait, le principal instrument mettant en oeuvre au pays un système de télécommunication national et international est Telecom Canada, un réseau dont l'acte constituant décrit ainsi la nature et les objectifs:

3. The Trans-Canada Telephone System is a loose consortium of independent fully integrated telecommunications undertakings which work together to establish methods of planning, building plant for, and operating long distance telecommunication services within Canada in Canadian facilities. The TCTS network provides a full range of coast-to-coast telecommunications services and a wide variety of transmission facilities, including among others, coast-to-coast microwave radio relay systems and satellite channels. TCTS was originally formed in 1931 in response to the desire to have an all-Canadian long-distance integrated telephone network on a coast to coast basis.

² Décision originale, p. 6.

...

5. TCTS serves three main purposes. First, it provides a mechanism through which each member offers national telecommunications services to its customers. Second, it establishes a process of planning, standard setting and cooperation which permits the constructions [sic] and operation by the ten members, working together, of a national telecommunications network. Third, it provides a mechanism where members can cooperate in areas where savings or efficiencies [sic] can be achieved through joint action, e.g. certain technical or market research projects.³

Ainsi, selon les termes de l'accord conclu entre les membres de Telecom Canada (qui sont AGT, Bell Canada, British Columbia Telephone Company, Island Telephone Company, Manitoba Telephone System, Maritime Telegraph and Telephone Company Limited, Newfoundland Telephone Company, Saskatchewan Telecommunications et Telesat Canada), AGT transmet et reçoit des signaux au-delà des limites de l'Alberta pour se relier aux compagnies de téléphone oeuvrant dans les provinces voisines. AGT sert également d'intermédiaire pour, par exemple, relier la British Columbia Telephone Company et la Saskatchewan Telecommunications qui elles-mêmes assument ce même rôle à l'endroit d'AGT et des autres provinces qui leur sont adjacentes. AGT a soutenu devant le Conseil qu'elle échappait à sa juridiction puisqu'elle n'exerçait ses activités qu'à l'intérieur de l'Alberta; ses installations matérielles ne dépassaient pas les limites de cette province et si elle offrait des services extraprovinciaux, ceux-ci n'étaient que la résultante d'une simple coordination avec d'autres entreprises exerçant des activités distinctes.

Ce problème constitutionnel avait déjà été débattu en Cour fédérale dans un autre dossier impliquant AGT. Celle-ci avait, par bref de prohibition, contesté la compétence du CRTC à son endroit en alléguant qu'elle n'était pas une entreprise fédérale. En première instance, la Cour avait conclu que les activités d'AGT étaient de nature fédérale mais avait accueilli le bref de prohibition au motif qu'en tant que créature de la Couronne, AGT était exempte de l'application de la *Loi sur les chemins de fer*⁴. La Cour d'appel infirmait cependant cette dernière conclusion en statuant qu'AGT avait perdu son immunité en exerçant des activités de nature fédérale, contrairement aux termes du statut qui l'avait constituée⁵.

QUESTIONS SOULEVÉES

Une compagnie de téléphone non déclarée à l'avantage général du Canada et ne possédant des installations qu'en delà des limites d'une province constitue-t-elle une entreprise fédérale si, par ailleurs, elle achemine, par son intégration à un réseau

³ Voir *supra*, note 1.

⁴ *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications CN-CP et al.* [1985] 2 C.F. 472; *Loi sur les chemins de fer*, 51 Vict., chap. 259, art. 3.

⁵ *Re CNCP Telecommunications and Alberta Government Telephones et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 608.

transcanadien, des appels interprovinciaux et internationaux? Le cas échéant, le fait que cette compagnie soit une créature de la Couronne provinciale la soustrait-elle à l'application du *Code canadien du travail* en raison du principe de l'immunité de la Couronne stipulé dans la *Loi d'interprétation (Canada)*?⁶

PRINCIPAUX MOTIFS DE DÉCISION

La question constitutionnelle

Le Conseil a constaté qu'il n'assumait actuellement effectivement juridiction qu'à l'endroit de deux compagnies de téléphone, Bell Canada et British Columbia Telephone Company, lesquelles sont toutes deux déclarées à l'avantage général du Canada. Cependant, aurait-il juridiction sur de telles entreprises en vertu du fait qu'elles relient une province à d'autres?

*Why only those two telephone companies were singled out as declared works is one of the curiosities of constitutional history. In any event, the more relevant question for our purposes is not why these two are declared works, but whether it makes any difference if a province-wide telephone company is a declared work or not. AGT is not federal by virtue of section 92(10)(c), but is it federal by virtue of section 92(10)(a)?*⁷

Le Conseil a rappelé certaines décisions judiciaires ayant constaté que Bell Canada était une entreprise fédérale au sens de l'article 92(10)(a) de la *Constitution*, c'est-à-dire reliant une province à une autre⁸. Mais le cas de Bell Canada diffère de celui d'AGT (ainsi que de toutes les autres entreprises de téléphone) en ce que Bell a des activités et des installations dans plus d'une province.

Cependant, le Conseil a reconnu que le simple fait qu'une entreprise soit physiquement localisée dans une seule province n'empêchait pas nécessairement celle-ci d'être par nature une entreprise fédérale; constitutionnellement, l'entreprise ne peut être assimilée à ses actifs matériels:

*By itself, however, the location of AGT's physical facilities proves little, since it has long been the law that an «undertaking» is not simply a collection of physical things, but is rather an arrangement under which physical things are used (see *In re Regulation and Control of Radio Communications in Canada*, [1932] A.C. 304, page 315; *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone*, *supra*, page 148; and *Capital Cities Communication Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141, pages 161-162).*⁹

6 *Loi d'interprétation (Canada)* 1967-68, c. 7, art. 1 (article 16).

7 Décision originale, p. 13.

8 *City of Toronto v. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52 (P.C.); *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada* (1966), 59 D.L.R. (2nd) 145 (C.S.C.).

9 Décision originale, p. 14.

Le Conseil a ensuite pris en considération qu'AGT, par son intégration au réseau Telecom, ne faisait pas que se relier au réseau téléphonique des provinces voisines: elle servait également, par ses installations, de lien entre ses homologues voisines (*British Columbia Telephone Company* et *Saskatchewan Telecommunications*). Ainsi, selon le Conseil, ces faits démontrent qu'il y a plus qu'une simple coordination entre les différentes compagnies téléphoniques, laquelle seule ne pourrait conférer à AGT un caractère fédéral¹⁰. Ce n'est pas l'itinéraire des appels transmis par AGT qu'il faut examiner mais la nature des opérations qu'elle conduit:

Similarly, a telephone company is not subject to federal jurisdiction simply because it can make arrangements to have a call routed from Calgary to St. John's, Newfoundland. The telephone company would only be federal if (1) it were itself making connections between the provinces, or (2) it were part of a broader undertaking that is extraprovincial. AGT meets the first test.¹¹

Le Conseil constatait de plus que le second test, à savoir l'intégration d'une entreprise locale à une entreprise interprovinciale, était rempli par l'intégration d'AGT au réseau Télécom.

Le Conseil a donc conclu qu'AGT était une entreprise fédérale. En principe, AGT devrait alors être assujettie à la juridiction du Conseil,¹² mais celle-ci avait plaidé qu'elle échappait à la juridiction du Conseil de par son statut de corporation de la Couronne.

La question de l'immunité de la Couronne

AGT se prétendait à l'abri de l'application du *Code canadien du travail* en raison de l'article 16 de la *Loi d'interprétation fédérale*¹³ qui stipule:

Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

Le Conseil, à prime abord, a constaté que cet argument d'AGT avait la conséquence plutôt surprenante de placer les relations du travail de cette entreprise dans un vide juridique puisque la législation provinciale ne pouvait constitutionnellement s'appliquer, et que ce paradoxe, quoique non déterminant, allait à l'encontre du principe de la cohérence du droit¹⁴.

Puis le Conseil s'est attardé à l'affaire *Eldorado Nuclear Limited*,¹⁵ où le juge Dickson écrivant pour la majorité de Cour, avait exprimé l'opinion que l'article 16 de la *Loi sur l'interprétation* supprimait l'exception du principe de common law de

¹⁰ Voir *Byers Transport Limited*, 12 CLRBR (NS) 236 (CCRT no 571).

¹¹ Décision originale, p. 16.

¹² Voir article 108 du Code.

¹³ *Supra*, note 6.

¹⁴ *Regina v. Nabis*, [1974] 6 W.W.R. 307.

¹⁵ *Sa Majesté la Reine v. Eldorado Nuclear Limited*, [1983] 2 R.C.S. 551; (1983), 4 D.L.R. (4th) 193.

déduction nécessaire selon lequel un texte de loi pouvait implicitement lier la Couronne: l'État n'est pas lié par une loi à moins que celle-ci ne le prévoit expressément.

Le Conseil a cependant estimé que l'affaire *Eldorado Nuclear Limited* laissait subsister la règle que la présomption d'immunité de la Couronne tombait si une intention contraire du législateur ressortait des dispositions de la loi en question. En effet, le principe de déduction nécessaire écarté par la Cour suprême, doit se limiter à la définition qui en fut donnée dans l'affaire *Province of Bombay*,¹⁶ soit que la Couronne doit être liée si l'objet même de la loi se trouvait frustré du fait de l'immunité de la Couronne.

Cependant, si implicitement l'ensemble des dispositions d'une loi indiquent l'intention du législateur de lier la Couronne, celle-ci doit perdre son immunité, conformément au paragraphe 3(1) de la *Loi d'interprétation*¹⁷ qui énonce:

3(1) À moins qu'une intention contraire n'apparaisse, chacune des dispositions de la présente loi s'étend et s'applique à tout texte législatif, que celui-ci soit édicté avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi.

(les soulignements sont les nôtres)

Le Conseil a ainsi décidé que l'article 109 du *Code canadien du travail* exprimait l'intention implicite du législateur de déroger à la règle de l'immunité de la Couronne.

L'article 109, affirme le Conseil, en traitant du cas des employés de la Couronne fédérale, exprime l'intention du législateur d'englober la Couronne provinciale dans l'application du *Code*; *expressio unius est exclusio alterius*:

... If section 109 were not there and section 16 of the Interpretation Act prevailed, federal Crown corporations would be excluded from Part V: but that is not what Parliament chose to do. Sections 109(1) to (3) might be said to be an express mention or reference within the meaning of section 16 of the Interpretation Act, but in fact what section 109 does, as a whole, is to supersede section 16. Sections 109(1) to (3) say that certain employees of the federal Crown are included; section 109(4) says the remaining employers of the federal Crown (i.e. public servants) are excluded (because they are dealt with under the Public Service Staff Relations Act). Section 109 thus deals exhaustively with employees of the federal Crown and renders section 16 of the Interpretation Act irrelevant in respect of the Crown in right of Canada. When section 109(4) says that, «Except as provided in this section, this Part does not apply in respect of employment by Her Majesty in right of Canada», it is excluding only part of the Crown. Simply applying ordinary principles of statutory construction, i.e. expressio unius est exclusio alterius, the exclusion of the Crown in right of Canada implies the inclusion of the Crown in right of somewhere else, i.e. of a province. (See Canadian Union of Public Employees v. Labour

16 *Province of Bombay c. City of Bombay et al.*, [1947] A.C. 58.

17 *Supra*, note 6.

Relations Board (Nova Scotia) and Digby Municipal School Board, [1983] 2 S.C.R. 311, page 357.) That is, we think, a contrary intention to section 16 (or to the common law rule).

AGT disagrees, and says that section 109 (by omission) and section 16 of the Interpretation Act show an intention to exclude the Crown in right of a province from Part V of the Code. But to use section 16 to exclude the provincial Crown from Part V would be to stand section 16 on its head. There is some question whether section 16 applies to the provincial Crown at all; AGT's argument would have section 16 apply only to the provincial Crown in the present context. Section 109 shows an intention to allocate federal Crown employees to one of two collective bargaining statutes. It cannot have been Parliament's intention under section 109 to, at the same time, leave provincial Crown employees working on a federal undertaking in limbo.

We therefore conclude that section 109 in general, and section 109(4) in particular, show a contrary intention to either section 16 of the Interpretation Act or to the common law rule, with the result that the Crown in right of a province, when operating a federal undertaking as contemplated by section 108, falls within Part V of the Code.¹⁸

Le Conseil ne s'est pas arrêté là. Il a également conclu, à l'instar de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire du CNCP,¹⁹ qu'AGT avait outrepassé les cadres du mandat qui lui avait été conféré par sa loi constitutive en exerçant des activités de nature extraprovinciale. En agissant ainsi ultra-vires, AGT perdait donc toute immunité, si immunité il y avait²⁰. Le Conseil a rejeté l'argument d'AGT à l'effet que, si effectivement elle avait agi au delà de son mandat, elle n'avait perdu son immunité que partiellement, soit uniquement en regard des législations touchant l'exercice de ses opérations et non pas envers des statuts d'application générale, tel le Code. Le Conseil s'est fondé sur le principe bien établi que les relations du travail sont partie intégrante de l'exploitation d'une entreprise²¹.

Le Renvoi à la Cour d'appel fédérale

Ayant ainsi conclu à sa juridiction à l'endroit d'AGT, le Conseil était néanmoins conscient que cette affaire allait s'acheminer jusqu'à la Cour suprême. Comme les questions en litige étaient substantiellement identiques à celles soulevées dans l'affaire du CNCP²² et que celle-ci était déjà pendante devant le plus haut tribunal du pays, il a exercé, dans le but d'accélérer le processus, son pouvoir de renvoyer une question devant la Cour d'appel fédérale²³.

¹⁸ Décision originale, pp. 24 et 25.

¹⁹ Voir *supra*, note 5.

²⁰ Voir *Eldorado Nuclear Limited*, *supra*, note 15 et *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339.

²¹ *Northern Telecom Limited and Communication Workers of Canada et al.*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra*, note 8.

²² Voir *supra*, note 5.

²³ *Loi sur la Cour fédérale*, S.C.R. 1970, 2^{ème} Suppl., c. 10, art. 28(4).

DÉCISION

Le Conseil a donc décidé qu'AGT était une entreprise fédérale au sens du *Code* et qu'elle ne jouissait pas de l'immunité de la Couronne, les dispositions du *Code* traduisant cette intention. En eût-il été autrement, AGT aurait perdu cette immunité en outrepassant les limites de son mandat législatif. Il a renvoyé les questions suivantes à la Cour fédérale d'appel:

- (1) *Did the Canada Labour Relations Board err in jurisdiction in concluding that Alberta Government Telephones falls within federal constitutional competence?*
- (2) *Did the Canada Labour Relations Board err in jurisdiction in concluding that Alberta Government Telephones' claim to Crown immunity does not take it outside the application of Part V of the Canada Labour Code?*²⁴

NOTE: La Cour d'appel fédérale a, dans un jugement unanime, confirmé la décision du Conseil en répondant par la négative aux deux questions posées. Elle a également accordé à AGT permission d'en appeler à la Cour suprême où l'affaire sera débattue conjointement avec celle du *CNCP*.

Cour d'appel fédérale, jugement des Honorables juges Pratte, Heald et Mahoney du 3 février 1987, dossier no A-523-86.

²⁴ Décision originale, p. 29.

NEW ZEALAND JOURNAL OF INDUSTRIAL RELATIONS

ISSN 0110 0637

Editor: David F. Smith, Department of Business Administration, Victoria University of Wellington.
Private Bag, Wellington, New Zealand.

APRIL 1987 — Volume 12 No. 1

The Prince and the railwaymen : the origins of the 1920
Amalgamated Society of Railways Servants' strike.

P M Revell

The revival of China's organised Labour 1973-86

Richard Morris

Some preliminary evidence on employee share ownership
schemes in New Zealand listed companies

Michael Fifth, Stephen
Keef and Ross Mear

The (in)accuracy of official work stoppage statistics
in New Zealand

Raymond Harbridge

The ethnic origins of trade union secretaries

Paedra O'Brosnacháin

Industrial Relations Legislation in 1986

W C Hodge

REVIEWS — CHRONICLE

Published 3 times a year (April, August and December) by the New Zealand Institute of Industrial
Relations Research Inc.

Subscriptions: (Post paid)

*Companies
and
Institutions*

Personal

*Low Incomes
and Full-time
Student*

*Single Copies
and
Back-Issues*

\$50.00

\$34.00

\$15.33

\$17.00

Orders: R. Hill & Son Ltd, Private Bag, Auckland.