

A-855-85

A-855-85

**House of Commons (Applicant)**

v.

**Canada Labour Relations Board and Public Service Alliance of Canada (Respondents)**

INDEXED AS: HOUSE OF COMMONS v. CANADA LABOUR RELATIONS BOARD

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Lacombe JJ.—Ottawa, January 20, 21 and April 23, 1986.

*Labour relations — House of Commons employees — Application to set aside order certifying Public Service Alliance as bargaining agent — Part V Canada Labour Code not applicable — House of Commons not operating “federal work, undertaking or business” as required by Part V — House of Commons not “person” therefore not “employer” under s. 107(1) — Indications employees Crown servants therefore excluded from application of Part V pursuant to s. 109(4) — Board exceeding jurisdiction — Application allowed — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 2, 107(1) (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1), 108 (as am., idem), 109(4) (as am., idem) — 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. 17, 37, 44, 71, 80 — Senate and House of Commons Act, R.S.C. 1970, c. S-8, s. 4 — House of Commons Act, R.S.C. 1970, c. H-9, s. 18 (as am. by S.C. 1985, c. 39, s. 1) — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35 — An Act for better ensuring the efficiency of the Civil Service of Canada, by providing for the Superannuation of persons employed therein, in certain cases, S.C. 1870, c. 4, s. 9 — Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36, s. 2 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 2 — Government Employees Compensation Act, R.S.C. 1970, c. G-8, s. 2(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 21) — Translation Bureau Act, R.S.C. 1970, c. T-13, s. 4(1) — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, s. 3(1) — Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 100 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 171) — The Canada Civil Service Act, 1868, S.C. 1868, c. 34 — The Civil Service Amendment Act, 1908, S.C. 1908, c. 15, ss. 3(2), 45 — The Civil Service Act, 1918, S.C. 1918, c. 12, s. 34 — Civil Service Act, S.C. 1960-61, c. 57, s. 72 — The Industrial Relations and Disputes Investigation Act, S.C. 1948, c. 54, s. 53 — Appropriation Act No. 2, 1984-85, S.C. 1984, c. 16 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

**Chambre des communes (requérante)**

c.

**Conseil canadien des relations du travail et Alliance de la Fonction publique du Canada (intimés)**

RÉPERTORIÉ: CHAMBRE DES COMMUNES c. CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DU TRAVAIL

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Lacombe—Ottawa, 20 et 21 janvier et 23 avril 1986.

*Relations du travail — Employés de la Chambre des communes — Demande en vue de l'annulation d'une ordonnance accréditant l'Alliance de la Fonction publique comme agent négociateur — La Partie V du Code canadien du travail ne s'applique pas à ces employés — La Chambre des communes n'exploite pas une «entreprise fédérale» ainsi que l'exige la Partie V — La Chambre des communes n'est pas une «personne» et n'est pas donc un «employeur» au sens de l'art. 107(1) — Il y a lieu de croire que ces employés sont des fonctionnaires à l'emploi de la Couronne et sont donc soustraits au régime de la Partie V conformément à l'art. 109(4) — Le Conseil a outrepassé sa compétence — Demande accueillie — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 2 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49), 107(1) (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1), 108 (mod., idem), 109(4) (mod., idem) — 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. 17, 37, 44, 71, 80 — Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, S.R.C. 1970, chap. S-8, art. 4 — Loi sur la Chambre des communes, S.R.C. 1970, chap. H-9, art. 18 (mod. par S.C. 1985, chap. 39, art. 1) — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35 — Acte pour mieux assurer l'efficacité du service civil du Canada, en pourvoyant à la retraite, en certains cas particuliers, des personnes qui y sont employées, S.C. 1870, chap. 4, art. 9 — Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-36, art. 2 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 2 — Loi sur l'indemnisation des employés de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-8, art. 2(1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 21) — Loi sur le Bureau des traductions, S.R.C. 1970, chap. T-13, art. 4(1) — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, art. 3(1) — Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions, S.C. 1980-81-82-83, chap. 100 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 171) — L'Acte du Service Civil du Canada, 1868, S.C. 1868, chap. 34 — Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil, S.C. 1908, chap. 15, art. 3(2), 45 — Loi du Service civil, 1918, S.C. 1918, chap. 12, art. 34 — Loi sur le service civil, S.C. 1960-61, chap. 57, art. 72 — Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail, S.C. 1948, chap. 54, art. 53 — Loi n° 2 de 1984-85 portant affectation de crédits, S.C. 1984, chap. 16 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.*

This is a section 28 application directed against a decision of the Canada Labour Relations Board certifying the Public Service Alliance as the bargaining agent for all general service employees of the House of Commons. The applicant, the House of Commons, contends that Part V of the *Canada Labour Code* does not apply to employees under its control and that the Board exceeded its jurisdiction in making the decision *a quo*.

*Held*, the application should be allowed.

*Per Pratte J.*: Part V of the Code applies in respect of employees "employed . . . in connection with the operation of any federal work, undertaking or business". The question is whether Parliament operates a federal undertaking or business. Reference was made to the Supreme Court of Canada decision in *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729 wherein the Court held that the *Canada Labour Code* applied to employees of municipal corporations in the Northwest Territories. Similarities were drawn between the two cases. However, in spite of those similarities, the situation of the House of Commons is fundamentally different from that of a municipal corporation. In the carrying out of its duties, a municipal corporation must perform various operations which do not differ from those of private corporations. The operations of the House are of another nature: they are ancillary to the performance of its sole task of participating in the making of laws and, for that reason, cannot be assimilated to those of private employers. Because of that important distinction, it cannot be inferred from the *Yellowknife* decision that the operations of the House of Commons are embraced in the phrase "federal work, undertaking or business".

The conclusion that Part V of the Code does not apply to House of Commons employees was reinforced by the history of the *Canada Labour Code* and the Civil Service Acts. The predecessor of Part V of the Code was *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act* of 1948. That Act, like the present Part V, provided for the certification of bargaining agents and for compulsory collective bargaining. In 1961 a new *Civil Service Act* was adopted. Although the Act did not apply to employees of the House of Commons, it did confer on the House of Commons the power to apply any provisions thereof to its employees. It was assumed that if Part V of the Code applied to employees of the House of Commons, then the 1948 Act would by necessity also apply to them. It would be absurd if Parliament, having granted to employees of the House of Commons the right to compulsory collective bargaining in 1948 would, in 1961, have given to their employers the discretionary power to deprive them of that right. Such an intention should not be ascribed to Parliament.

The application of the Code to the House of Commons would compel the House to obey the decisions of the Minister of Labour and the regulations of the Governor in Council and could lead to a confrontation between the House and the Speaker, on the one side, and the Canada Labour Relations Board and the Court, on the other. Such results were to be avoided.

Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28 et visant la décision du Conseil canadien des relations du travail d'accréditer l'Alliance de la Fonction publique comme agent négociateur de tous les employés affectés aux services généraux de la Chambre des communes. La requérante, la Chambre des communes, prétend que la Partie V du *Code canadien du travail* ne s'applique pas aux employés soumis à son contrôle et que le Conseil a excédé sa compétence en rendant cette décision.

*Arrêt*: La demande devrait être accueillie.

Le juge Pratte: La Partie V du Code s'applique aux employés «dans le cadre d'une entreprise fédérale». La question est de savoir si le Parlement exploite une entreprise fédérale. On a cité la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, où il a été jugé que le *Code canadien du travail* s'appliquait aux employés des corporations municipales des Territoires du Nord-Ouest. On a établi des points communs entre les deux affaires. Toutefois, malgré ces points communs, la situation de la Chambre des communes est fondamentalement différente de celle d'une corporation municipale. Pour remplir ses obligations, une corporation municipale doit exercer diverses activités ne différant pas de celles des sociétés privées. Les activités de la Chambre sont d'une autre nature: elles sont accessoires à l'exécution de son unique tâche, qui consiste à participer au processus législatif; pour cette raison, elles ne peuvent pas être assimilées à celles des employeurs du secteur privé. Étant donné cette distinction importante, il ne peut être inféré de la décision rendue dans l'affaire *Yellowknife* que les activités de la Chambre des communes sont englobées dans les expressions «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale».

La conclusion selon laquelle la Partie V du Code ne s'applique pas aux employés de la Chambre des communes se trouve renforcée par l'historique du *Code canadien du travail* et des lois relatives au service civil. C'est la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* de 1948 qui a précédé la Partie V du Code. Cette Loi prévoyait, ainsi que le fait la Partie V actuelle, l'accréditation d'agents négociateurs et la négociation collective obligatoire. Une nouvelle *Loi sur le service civil* a été adoptée en 1961. Bien que cette Loi ne s'appliquât pas aux employés de la Chambre des communes, elle conférait à la Chambre des communes le pouvoir d'appliquer l'une quelconque de ses dispositions à ses fonctionnaires. On supposait que, si la Partie V du Code s'appliquait aux employés de la Chambre des communes, il s'ensuivrait nécessairement que la Loi de 1948 leur était également applicable. Ce serait absurde que le Parlement, après avoir accordé aux employés de la Chambre des communes le droit à la négociation collective obligatoire en 1948, ait donné à leurs employeurs en 1961 le pouvoir discrétionnaire de les priver de ce droit. On devrait éviter de prêter une telle intention au Parlement.

L'application du Code à la Chambre des communes obligerait celle-ci à se conformer aux décisions du ministre du Travail et aux règlements du gouverneur en conseil et pourrait conduire à un affrontement entre, d'une part, la Chambre et son président et, d'autre part, le Conseil canadien des relations du travail et la Cour. Il faudrait éviter une telle situation.

*Per Hugessen J.*: The House of Commons is not an “employer” within the meaning of subsection 107(1) of the *Canada Labour Code*, which defines an employer as being a “person”. Nothing in the *Constitution Act, 1867* nor in the law, custom and convention of the Constitution gives the House corporate status or personality. There is no authority indicating that the House of Commons may be a person.

Moreover, the subject employees are specifically excluded from Part V of the Code. Under subsection 109(4), Part V “does not apply in respect of employment by Her Majesty in right of Canada” except as provided by section 109. There are some strong indications that the employees in question are in reality servants of the Crown. In the first place, the senior officers of the House are officers of the Crown appointed by Order in Council. They, in turn, actually hire and direct the employees. Secondly, the salaries and benefits of the employees are dealt with in the various Appropriation Acts which grant to “Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada”. The House of Commons appears in the Schedule to those Acts under the heading “Parliament”. Finally, in many of the incidentals of their employment the employees of the House of Commons appear indistinguishable from other members of the Public Service: they work in a building owned by the Crown; their working tools are public property and their pay cheques come from the Department of Supply and Services.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Gabias c. L'Assemblée législative de la province de Québec*, No. 138-195, Casgrain J., Superior Court, District of Québec, May 3, 1965, not reported.

##### DISTINGUISHED:

*Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Public Service Alliance of Canada v. Francis et al.*, [1982] 2 S.C.R. 72.

##### CONSIDERED:

*Tone River, (Conservators of), v. Ash* (1829), 109 E.R. 479 (K.B.); *The Queen v. MacLean* (1881), 8 S.C.R. 210; *Kimmitt v. The Queen* (1896), 5 Ex.C.R. 130.

##### REFERRED TO:

*Newcastle (Duke of) v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661.

#### COUNSEL:

*John D. Richard, Q.C., Emilio Binavince and Russell Zinn* for applicant.  
*Robert Monette and Dianne Pothier* for respondent Canada Labour Relations Board.

Le juge Hugessen: La Chambre des communes n'est pas un «employeur» suivant le sens donné à ce terme par le paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail*, qui définit un employeur comme étant une «personne». Rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ou dans le droit, la coutume et les conventions constitutionnels ne confère à la Chambre la personnalité morale. Il n'y a aucune source doctrinale ou jurisprudentielle indiquant que la Chambre des communes puisse être une personne.

En outre, les employés concernés sont expressément exclus de la Partie V du Code. Selon le paragraphe 109(4), la Partie V «ne s'applique pas à l'égard des emplois au service de Sa Majesté du chef du Canada» hors les cas prévus à l'article 109. Il semble exister de sérieux indices que les employés en question sont, en réalité, des préposés de la Couronne. Premièrement, les hauts fonctionnaires de la Chambre sont des fonctionnaires de la Couronne qui sont nommés par décret du conseil. Ce sont eux qui, dans les faits, embauchent et dirigent les employés. Deuxièmement, les traitements et les avantages des employés sont prévus dans les diverses lois portant affectation de crédits qui accordent à «Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada». La Chambre des communes figure à l'annexe de ces lois sous la rubrique «Parlement». Finalement, quant à plusieurs aspects accessoires de leur emploi, les employés de la Chambre des communes ne semblent pas se distinguer des autres membres de la Fonction publique: ils travaillent dans des édifices appartenant à la Couronne, leurs outils de travail sont des biens publics et leurs chèques de paye proviennent du ministère des Approvisionnements et Services.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Gabias c. L'Assemblée législative de la province de Québec*, n° 138-195, juge Casgrain, Cour supérieure du district de Québec, 3 mai 1965, non publiée.

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Francis et autres*, [1982] 2 R.C.S. 72.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Tone River, (Conservators of), v. Ash* (1829), 109 E.R. 479 (K.B.); *The Queen v. MacLean* (1881), 8 R.C.S. 210; *Kimmitt v. The Queen* (1896), 5 R.C.É. 130.

##### DÉCISION CITÉE:

*Newcastle (Duke of) v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661.

#### AVOCATS:

*John D. Richard, c.r., Emilio Binavince et Russell Zinn* pour la requérante.  
*Robert Monette et Dianne Pothier* pour le Conseil canadien des relations du travail, intimé.

*Andrew J. Raven and N. J. Schultz* for respondent Public Service Alliance of Canada.

*James I. Minnes and Peter K. Doody* for Library of Parliament.

*R. L. du Plessis, Q.C. and Mark A. Audcent* for Senate of Canada.

*Denis J. Power, Q.C.* for National Association of Broadcast Employees and Technicians (NABET).

*Gérard Guay* for House of Commons Security Service Employees Association.

*Andrew J. Raven et N. J. Schultz* pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada, intimée.

*James I. Minnes et Peter K. Doody* pour la Bibliothèque du Parlement.

*R. L. du Plessis, c.r. et Mark A. Audcent* pour le Sénat du Canada.

*Denis J. Power, c.r.*, pour l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion (NABET).

*Gérard Guay* pour l'Association des employés du service de sécurité de la Chambre des communes.

SOLICITORS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for applicant.

*Ogilvy, Renault*, Montreal, for respondent Canada Labour Relations Board.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, for respondent Public Service Alliance of Canada.

*Scott & Ayles*, Ottawa, for Library of Parliament.

*Senate of Canada* on its own behalf.

*Nelligan/Power*, Ottawa, for National Association of Broadcast Employees and Technicians (NABET).

*Gérard Guay*, Hull, Quebec, for House of Commons Security Service Employees Association.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

PRATTE J.: This section 28 application is directed against a decision of the Canada Labour Relations Board certifying the Public Service Alliance as the bargaining agent for a unit comprising:

... all general service employees of The House of Commons of Canada providing valet, elevator operation, dispatching, messenger, driving, cleaning and maintenance, warehousing, food preparation and serving services, excluding supervisors and those above.

The applicant contends that Part V of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1] does not apply to employees under its control and that, as a consequence, the Board exceeded its jurisdiction in making that order.

a

b

c

d

e

f

PROCUREURS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour la requérante.

*Ogilvy, Renault*, Montréal, pour le Conseil canadien des relations du travail, intimé.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada, intimée.

*Scott & Ayles*, Ottawa, pour la Bibliothèque du Parlement.

*Le Sénat du Canada* pour son propre compte.

*Nelligan/Power*, Ottawa, pour l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion (NABET).

*Gérard Guay*, Hull (Québec), pour l'Association des employés du service de sécurité de la Chambre des communes.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE PRATTE: La demande fondée sur l'article 28 en l'espèce vise la décision du Conseil canadien des relations du travail d'accréditer l'Alliance de la Fonction publique comme agent négociateur d'une unité comprenant:

... tous les employés affectés aux services généraux de la Chambre des communes du Canada fournissant les services de valet, de préposé aux ascenseurs, de répartition, de messenger, de chauffeur, de nettoyage et d'entretien, d'entrepôt, de la préparation des aliments, et du service à table, à l'exclusion des surveillants et ceux de niveau supérieur.

La requérante prétend que la Partie V du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1] ne s'applique pas aux employés soumis à son contrôle et que, par conséquent, le Conseil a excédé sa compétence en rendant cette ordonnance.

The House of Commons was created by section 17 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*)],<sup>a</sup> as one of the three constituent elements of Parliament:

17. There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

Under section 4 of the *Senate and House of Commons Act*, R.S.C. 1970, c. S-8,<sup>1</sup> it possesses certain powers and privileges:

4. The Senate and the House of Commons respectively, and the members thereof respectively, hold, enjoy and exercise,

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *British North America Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and by the members thereof, so far as the same are consistent with and not repugnant to that Act; and

(b) such privileges, immunities and powers as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those at the time of the passing of such Act held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof respectively.

Among those powers, there is the power to have employees. It is because of the existence of that power that the *House of Commons Act*, R.S.C. 1970, c. H-9, as amended [by S.C. 1985, c. 39]<sup>2</sup> provides for the creation of a Board of Internal Economy of the House of Commons to act on all matters of financial and administrative policy affecting the House, "its offices and its staff" and also provides for the suspension and removal, on the ground of misconduct and unfitness, of "any clerk, officer, messenger or other person attendant on the House of Commons".

It is interesting to observe that while the Speaker of the House is elected by the House pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1867*, the other most important officers of the House are appointed by the Crown by Letters Patent. That is the case of the Clerk, the Assistant Clerk and the Sergeant-at-Arms. As to the other employees of the House, which were formerly engaged by the

<sup>1</sup> Which was first enacted in 1868: S.C. 1868, c. 23, s. 1.

<sup>2</sup> The first *House of Commons Act* was enacted in 1868: S.C. 1868, c. 27.

La Chambre des communes a été créée par l'article 17 de la *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)],<sup>a</sup> qui en a fait un des trois éléments constitutifs du Parlement:

17. Il y aura, pour le Canada, un Parlement composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat et de la Chambre des communes.

L'article 4 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, chap. S-8<sup>1</sup>, lui confère certaines attributions et certains privilèges:

4. Le Sénat et la Chambre des communes, respectivement, ainsi que leurs membres respectifs, possèdent et exercent

a) les mêmes privilèges, immunités et attributions que possédaient et exerçaient, lorsque a été voté l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni, ainsi que ses membres, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ladite loi; et

b) les privilèges, immunités et attributions qui sont de temps à autre définis par une loi du Parlement du Canada, n'excédant pas ceux que possédaient et exerçaient, respectivement, à la date de cette loi, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

Le droit d'avoir des employés fait partie de ces attributions. C'est en raison de cette attribution que la *Loi sur la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, chap. H-9, modifiée [par S.C. 1985, chap. 39]<sup>2</sup> prévoit la création d'un Bureau de régie interne de la Chambre des communes chargé des questions financières et administratives intéressant la Chambre, «ses services et son personnel» et qu'elle prévoit également que peut être suspendu et démis pour motif d'inconduite et d'incompétence, tout «commis, fonctionnaire, messenger ou autre préposé de la Chambre des communes».

Il est intéressant de noter que, alors que le président de la Chambre est élu par la Chambre conformément à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les autres officiers les plus importants de la Chambre sont nommés par le gouverneur en conseil par lettres patentes. C'est le cas du greffier, du greffier adjoint et du sergent-d'armes. Les autres employés de la Chambre, qui, aupara-

<sup>1</sup> Qui a été édictée pour la première fois en 1868: S.C. 1868, chap. 23, art. 1.

<sup>2</sup> La première *Loi sur la Chambre des communes* a été édictée en 1868: S.C. 1868, chap. 27.

Committees of the House, they are now engaged and supervised by the Clerk and Sergeant-at-Arms, subject, of course, to the directions of the Board of Internal Economy and the Speaker.

A provision, which remained in our statute books from 1870 until 1953, reveals the importance that Parliament itself attached to those powers of the House over its employees. In 1870, there was enacted a statute providing for the superannuation of persons employed in the Civil Service.<sup>3</sup> Section 9 of that Act made it applicable to permanent officers and servants of the Senate and the House of Commons; it read in part as follows: (emphasis added)

9. The foregoing enactments shall apply to ... and to the permanent officers and servants of the Senate and House of Commons; who, for the purposes of this Act shall be held to be in the Civil Service of Canada, saving always all legal rights and privileges of either House, as respects the appointment or removal of its officers and servants, or any of them;

The employees of the House, therefore, are not ordinary public servants. For instance, it is clear that neither the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32 nor the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 apply to them. When a statute relating to public servants applies to them, it expressly says so.<sup>4</sup>

It is common ground that Parliament possesses the legislative competence to make Part V of the *Canada Labour Code* applicable to employees of

<sup>3</sup> S.C. 1870, c. 4, s. 9 [sub nom. *An Act for better ensuring the efficiency of the Civil Service of Canada, by providing for the Superannuation of persons employed therein, in certain cases*]. A provision similar to section 9 of the Act was found in chapter 24 of the Revised Statutes of 1927 and chapter 50 of the Revised Statutes of 1952 which were both repealed by S.C. 1952-53, c. 47, s. 38.

<sup>4</sup> See: *Public Service Superannuation Act*, R.S.C. 1970, c. P-36, s. 2; *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 2; *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1970, c. G-8, subs. 2(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 21); *Translation Bureau Act*, R.S.C. 1970, c. T-13, subs. 4(1); *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, subs. 3(1); *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 100 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 171).

avant, étaient engagés par les comités de la Chambre, sont maintenant engagés par le greffier et le sergent-d'armes et soumis à leur surveillance en demeurant, naturellement, soumis aux directives du Bureau de régie interne et du président.

La disposition sousmentionnée, qui a figuré dans nos recueils de lois de 1870 jusqu'à 1953, est révélatrice de l'importance accordée par le Parlement lui-même à ces attributions de la Chambre à l'endroit de ses employés. Une loi édictée en 1870 prévoyait la pension à être versée aux personnes employées dans le service civil<sup>3</sup>. L'article 9 de cette Loi la rendait applicable aux officiers et serviteurs permanents du Sénat et de la Chambre des communes; il était libellé en partie comme suit: (c'est moi qui souligne)

9. Les dispositions qui précèdent s'appliqueront ... aux officiers et serviteurs permanents du Sénat et de la Chambre des Communes, lesquels, pour les fins du présent acte, seront réputés former partie du service civil du Canada, en sauvegardant, toutefois, les droits et les privilèges légaux de l'une ou l'autre chambre en ce qui concerne la nomination ou la démission de ses officiers et serviteurs ou d'aucun d'eux.

Les employés de la Chambre ne sont donc pas des fonctionnaires ordinaires. Il est clair, par exemple, que ni la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32 ni la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35 ne leur est applicable. Lorsqu'une loi traitant des fonctionnaires publics s'applique à ces employés, elle le dit expressément<sup>4</sup>.

Il est bien établi que le Parlement possède la compétence législative lui permettant de rendre la Partie V du *Code canadien du travail* applicable

<sup>3</sup> S.C. 1870, chap. 4, art. 9 [intitulé *Acte pour mieux assurer l'efficacité du service civil du Canada, en pourvoyant à la retraite, en certains cas particuliers, des personnes qui y sont employées*]. Le chapitre 24 des Statuts révisés de 1927 ainsi que le chapitre 50 des Statuts révisés de 1952, qui ont tous deux été abrogés par S.C. 1952-53, chap. 47, art. 38, contenaient une disposition semblable à celle de l'article 9 de cette Loi.

<sup>4</sup> Voir: *Loi sur la pension de la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-36, art. 2; *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 2; *Loi sur l'indemnisation des employés de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-8, par. 2(1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 21); *Loi sur le Bureau des traductions*, S.R.C. 1970, chap. T-13, par. 4(1); *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, par. 3(1); *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 100 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 171).

the House. The only question raised in these proceedings is whether it has in effect done so.

Pursuant to section 108 [as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1], Part V of the Code

108. . . . applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business . . . .

In section 2, the phrase "federal work, undertaking or business" is defined in the following terms:

2. In this Act

"federal work, undertaking or business" means any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada, including without restricting the generality of the foregoing:

(a) a work, undertaking or business operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada;

(b) a railway, canal, telegraph or other work or undertaking connecting any province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

(c) a line of steam or other ships connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

(d) a ferry between any province and any other province or between any province and any other country other than Canada;

(e) aerodromes, aircraft or a line of air transportation;

(f) a radio broadcasting station;

(g) a bank;

(h) a work or undertaking that, although wholly situated within a province, is before or after its execution declared by the Parliament of Canada to be for the general advantage of two or more of the provinces; and

(i) a work, undertaking or business outside the exclusive legislative authority of provincial legislatures;

If it were not for the decision of the Supreme Court in *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729, I would have no hesitation in saying that the House of Commons does not operate a work, an undertaking or a business and that, as a consequence, its employees are not "employed upon or in connection with the operation of [a] federal work, undertaking or business". Indeed, what the House does is to perform its constitutional task of participating in the making of laws. That is not, in my view, the operation of a work, undertaking or business. Par-

aux employés de la Chambre. La seule question soulevée dans ces procédures consiste à savoir s'il l'a effectivement fait.

<sup>a</sup> En vertu de l'article 108 [mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1], la Partie V du Code

108. . . . s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale . . . .

<sup>b</sup> À l'intérieur de l'article 2 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49], les expressions «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» sont définies de la façon suivante:

<sup>c</sup> 2. Dans la présente loi

«entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» signifie tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

<sup>d</sup> a) tout ouvrage, entreprise ou affaire réalisé ou dirigé dans le cadre de la navigation et des expéditions par eau (internes ou maritimes), y compris la mise en service de navires et le transport par navire partout au Canada;

b) tout chemin de fer, canal, télégraphe ou autre ouvrage ou entreprise reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

c) toute ligne de navires à vapeur ou autres, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

<sup>f</sup> d) tout service de transbordeurs entre provinces ou entre une province et un pays autre que le Canada;

e) tout aéroport, aéronef ou ligne de transport aérien;

f) toute station de radiodiffusion;

g) toute banque;

<sup>g</sup> h) tout ouvrage ou entreprise que le Parlement du Canada déclare (avant ou après son achèvement) être à l'avantage du Canada en général, ou de plus d'une province, bien que situé entièrement dans les limites d'une province; et

i) tout ouvrage, entreprise ou affaire ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales;

<sup>h</sup> Si ce n'était de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, je n'aurais aucune hésitation à dire que la Chambre des communes n'exploite pas une entreprise, une affaire ou un ouvrage et que, en conséquence, ses employés ne sont pas employés «dans le cadre d'une entreprise fédérale». En effet, la Chambre exécute la tâche que lui a confiée la Constitution, c'est-à-dire qu'elle participe au processus législatif. Cette tâche ne constitue pas, à mon avis, l'exploitation d'une entreprise, d'une

liament does not operate a federal undertaking or business; the House, which is nothing but an element of Parliament, does not either.

In *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, the Canada Labour Relations Board had certified a union as the bargaining agent for a unit of employees of the City of Yellowknife, a municipal corporation created by Parliament in the Northwest Territories; that decision of the Board had been set aside by this Court [[1976] 1 F.C. 387] on the ground that the Board had exceeded its jurisdiction in that the City of Yellowknife was not operating a federal work, undertaking or business within the meaning of section 2 of the *Canada Labour Code*; the Supreme Court reversed that judgment and held that the Labour Code applied to employees of municipal corporations in the Northwest Territories. Pigeon J. expressed the opinion of the majority of the Court. He first observed that the result of the construction put upon the Code by this Court was that employees of municipal corporations in the Territories would not have the benefit of any compulsory collective bargaining legislation, a result that, in his view, ran counter to the basic intent of Part V of the Code as expressed in the preamble of the statute of 1972 that enacted it in its present form. He then mentioned that the authority of Parliament to legislate in respect of any employees in the Northwest Territories is beyond question and that paragraph (i) of the definition of "federal work, undertaking or business" indicates an intention to exercise this jurisdiction. He then turned to the question whether, in the context of the Labour Code, the definition of the expression "federal work, undertaking or business" embraces the operation of a municipal corporation and, after having recalled [at page 736] that "jurisdiction over labour matters depends on legislative authority over the operation, not over the person of the employer", he pursued as follows [at page 738]:

In my view, it would not be proper to seek to put a restricted meaning on any of the words "work, undertaking or business" as used in the *Labour Code* so as to exclude from their scope all activities of municipal corporations. Some of these operations, like waterworks and sewage systems, undoubtedly come within any concept of "work". Others, like protection or sanitation

affaire ou d'un ouvrage. Le Parlement n'exploite pas une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale ou une entreprise fédérale; la Chambre, qui n'est rien d'autre qu'un des éléments du Parlement, ne le fait pas non plus.

Dans l'affaire *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, le Conseil canadien des relations du travail avait accredité un syndicat comme agent négociateur d'une unité d'employés de la ville de Yellowknife, une corporation municipale des Territoires du Nord-Ouest constituée par le Parlement; cette décision du Conseil a été annulée par cette Cour [[1976] 1 C.F. 387] pour le motif que le Conseil avait excédé sa compétence puisque la ville de Yellowknife n'exploitait pas une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence fédérale ou une entreprise fédérale au sens de l'article 2 du *Code canadien du travail*; la Cour suprême a infirmé cette décision et conclu que le Code du travail s'appliquait aux employés des corporations municipales des Territoires du Nord-Ouest. Le juge Pigeon a énoncé l'opinion de la majorité de la Cour. Il a tout d'abord noté que selon l'interprétation donnée au Code par notre Cour, les employés de corporations municipales, dans les Territoires, ne bénéficieraient pas de la législation sur les négociations collectives obligatoires; à son avis, ce résultat était contraire au but fondamental de la Partie V, exprimé dans le préambule promulguant la loi de 1972 dans sa forme actuelle. Il a alors mentionné que le pouvoir du Parlement de légiférer à l'égard des employés des Territoires du Nord-Ouest ne fait aucun doute et que l'alinéa i) de la définition de «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» indique l'intention d'exercer ce pouvoir. Il s'est alors attaqué à la question de savoir si, dans le contexte du Code du travail, la définition de l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» englobe les activités d'une corporation municipale; après avoir rappelé [à la page 736] que «la compétence en matière de travail relève du pouvoir législatif sur l'exploitation et non sur la personne de l'employeur», il a dit [à la page 738]:

À mon avis, il ne faut pas chercher à donner un sens restreint à l'un quelconque des termes «ouvrage, entreprise ou affaire» tels qu'ils sont utilisés dans le *Code du travail*, de façon à exclure de leur domaine toutes les activités des corporations municipales. Certaines d'entre elles, tels les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, relèvent indubitablement du concept



services, cannot be excluded from the scope of "undertaking" without doing violence to the language, and "business" has been said to mean "almost anything which is an occupation, as distinguished from a pleasure—anything which is an occupation or duty which requires attention . . ." (per Lindley, L.J. in *Rolls v. Miller*, at p. 88). There is no doubt that the word "business" is often applied to operations carried on without an expectation of profit. In my view, it would be contrary to the whole concept of classifying employees for jurisdictional purposes by reference to the character of the operation, to attempt to make a distinction depending upon whether the employer is a private company or a public authority. Different considerations may obtain where the employer is a government or government corporation and this is apparent from s. 109 of the *Labour Code*. However, this is a question with which we are not concerned in this case.

It cannot be denied that much of what has been said by Pigeon J. in that case tends to support the view of the respondents in this case that the *Labour Code* applies to the employees of the House of Commons. First, the result of the construction put upon the Code by the applicant is that employees of both the House and the Senate would be denied the benefit of compulsory collective bargaining. Second, the Parliament of Canada has no less authority to legislate in respect of parliamentary employees than in respect of employees in the Northwest Territories. Third, the operations of the House, like those of municipal corporations, are carried on without any expectation of profit and the House, in a very wide sense, can perhaps be said to be, like municipal corporations, a public authority.

In spite of these similarities between the two cases, the situation of the House is, in my view, fundamentally different from that of a municipal corporation. In the carrying out of its duties, a municipal corporation must perform a variety of operations which do not differ from those of private corporations. The operations of the House are of another nature: they are all ancillary to the performance of its sole task of participating in the making of laws and, for that reason, unlike most operations of a municipal corporation, cannot be assimilated to operations of private employers. Because of that important distinction, I am of opinion that it cannot be inferred from the decision of the Supreme Court in that case that the operations of the House of Commons are embraced in

d'ouvrage». D'autres, tels les services de sûreté ou sanitaires, ne peuvent pas être exclus du domaine de l'«entreprise» sans dénaturer l'expression, et le terme «affaire» a été défini comme [TRADUCTION] «presque tout ce qui est une occupation, par opposition à un plaisir—n'importe quel devoir ou occupation qui exige de l'attention . . .» (le lord juge Lindley, dans *Rolls v. Miller*, à la p. 88). Il va sans dire que le terme «affaire» est souvent appliqué à des activités poursuivies sans but lucratif. A mon avis, essayer d'établir une distinction dépendant du fait qu'un employeur est une compagnie privée ou une administration publique, serait contraire à tout le concept de classification des employés, à des fins de compétence, en fonction du caractère de l'entreprise. D'autres considérations peuvent prévaloir si l'employeur est le gouvernement ou une compagnie gouvernementale et ceci est manifeste dans l'art. 109 du *Code du travail*. Cependant, c'est une question dont nous n'avons pas à nous occuper en l'espèce.

Il est incontestable qu'une grande partie de l'argumentation développée par le juge Pigeon dans cette affaire tend à appuyer la prétention des intimés en l'espèce selon laquelle le Code du travail est applicable aux employés de la Chambre des communes. Tout d'abord, l'interprétation donnée au Code par la requérante a pour effet de faire refuser à la fois aux employés de la Chambre et à ceux du Sénat le bénéfice de la négociation collective obligatoire. En second lieu, le Parlement du Canada n'est pas moins compétent pour légiférer à l'égard des employés du Parlement qu'il ne l'est en ce qui concerne les employés des Territoires du Nord-Ouest. Troisièmement, les activités de la Chambre, comme celles des corporations municipales, sont des activités sans but lucratif et l'on peut peut-être dire que la Chambre, dans un sens très large, constitue, comme les corporations municipales, un pouvoir public.

En dépit de ces points communs, à mon avis, la situation de la Chambre est fondamentalement différente de celle d'une corporation municipale. Pour remplir ses obligations, une corporation municipale doit exercer diverses activités ne différant pas de celles des sociétés privées. Les activités de la Chambre sont d'une autre nature: elles sont toutes accessoires à l'exécution de son unique tâche, qui consiste à participer au processus législatif. Pour ce motif, les activités de la Chambre, contrairement à la plupart des activités d'une corporation municipale, ne peuvent être assimilées à celles des employeurs du secteur privé. Étant donné cette distinction importante, je suis d'avis qu'il ne peut être inféré de la décision de la Cour suprême dans cette affaire que les activités de la

the phrase "federal work, undertaking or business". On the contrary, giving that phrase what appears to me to be its plain and ordinary meaning, I incline to the view that it does not comprise the activities of the House.

I am confirmed in that opinion by the history of the Civil Service Acts and the Labour Code.

First, a few words about the Civil Service Acts. The first of those Acts was enacted in 1868.<sup>5</sup> It did not apply to employees of the House. Forty years later, however, the scope of application of the then existing *Civil Service Act* was enlarged by *The Civil Service Amendment Act, 1908*,<sup>6</sup> so as to include the employees of the House of Commons, Senate and Library of Parliament. That change was effected by subsection 3(2) and section 45 of that Act.

3. ...

2. So much of this Act and of *The Civil Service Act* as relates to appointment, classification, salaries and promotions shall apply to the permanent officers, clerks and employees of both Houses of Parliament and of the Library of Parliament.

45. Wherever under sections 5, 8, 10 (paragraph *b* of subsection 1), 21, 22, 23, 24, 26 (subsection 2), 32, 33, 36 and 37 (subsection 4), of this Act or under *The Civil Service Act*, any action is authorized or directed to be taken by the Governor in Council or by order in council, such action, with respect to the officers, clerks and employees of the House of Commons or the Senate, shall be taken by the House of Commons or the Senate, as the case may be, by resolution, and with respect to the officers, clerks and employees of the Library of Parliament, and to such other officers, clerks and employees as are under the joint control of both Houses of Parliament, shall be taken by both Houses of Parliament by resolution, or, if such action is required during the recess of Parliament, by the Governor in Council, subject to ratification by the two Houses at the next ensuing session.

That situation, where most of the provisions of the *Civil Service Act* applied to parliamentary employees, was continued by section 34 of *The*

<sup>5</sup> *The Canada Civil Service Act, 1868*, S.C. 1868, c. 34.

<sup>6</sup> S.C. 1908, c. 15, subs. 3(2) and s. 45.

Chambre des communes sont englobées par les expressions «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale». Au contraire, j'ai tendance à considérer que ces expressions, si on leur donne ce qui m'apparaît être leur sens ordinaire et évident, n'englobent pas les activités de la Chambre.

L'historique des lois relatives au service civil et du Code du travail me confirme dans cette opinion.

Nous mentionnerons tout d'abord les lois relatives au service civil. La première de ces lois a été édictée en 1868<sup>5</sup>. Elle ne s'appliquait pas aux employés de la Chambre. Toutefois, quarante ans plus tard, le champ d'application de la *Loi du service civil*, qui était en vigueur à l'époque, a été élargi par la *Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil*<sup>6</sup> de façon à inclure les employés de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement. Le paragraphe 3(2) et l'article 45 de cette Loi étaient à l'origine de cette modification:

3. ...

2. Ce qui, dans la présente loi et dans la *Loi du service civil*, se rapporte à la nomination, à la classification, aux traitements et à l'avancement s'applique aux officiers, commis et employés à titre permanent des deux chambres du Parlement et de la bibliothèque du Parlement.

45. Chaque fois que les articles 5, 8, 10 (alinéa *b* du premier paragraphe), 21, 22, 23, 24, 26 (paragraphe 2), 32, 33, 36 et 37 (paragraphe 4) de la présente loi ou sous l'autorité de la *Loi du service civil*, autorisent ou prescrivent quelque chose qui est à effectuer par le Gouverneur en conseil ou par voie de décret du conseil, cette chose, lorsqu'il s'agit des officiers, commis et employés de la Chambre des communes ou du Sénat, doit se faire par la Chambre des communes ou par le Sénat, selon le cas, par voie de résolution, et lorsqu'il s'agit des officiers commis et employés de la bibliothèque du Parlement ou de ceux des autres officiers, commis ou employés qui sont sous la direction commune des deux chambres du Parlement, doit se faire par les deux chambres du Parlement par voie de résolution, ou, si cette chose est nécessaire pendant la vacance du Parlement, par le Gouverneur en conseil, subordonné à la ratification des deux Chambres, à la session prochaine.

Cette situation, selon laquelle la plupart des dispositions de la *Loi du service civil* étaient applicables aux employés du Parlement, a été prolongée

<sup>5</sup> *L'acte du Service Civil du Canada, 1868*, S.C. 1868, chap. 34.

<sup>6</sup> S.C. 1908, chap. 15, par. 3(2) et art. 45.

*Civil Service Act, 1918*<sup>7</sup> and subsisted until 1961. In that year, a new *Civil Service Act* was adopted<sup>8</sup> which did not apply to employees of the House of Commons, Senate and Library of Parliament but conferred on the House of Commons and Senate the power to apply any of its provisions to their officers, clerks and employees. Section 72 of that Act, of which, we were told, the Senate and the House never took advantage, read thus:

72. (1) The Senate and House of Commons may, in the manner prescribed by subsections (2) and (3), apply any of the provisions of this Act to the officers, clerks and employees of both Houses of Parliament and of the Library of Parliament.

(2) Any action with respect to the officers, clerks and employees of the Senate or the House of Commons authorized or directed to be taken by the Senate or the House of Commons under subsection (1), or by the Governor in Council under any of the provisions of this Act made applicable to them under subsection (1), shall be taken by the Senate or the House of Commons, as the case may be, by resolution, or, if such action is required when Parliament is not sitting, by the Governor in Council, subject to ratification by the Senate or the House of Commons, as the case may be, at the next ensuing session.

(3) Any action with respect to the officers, clerks and employees of the Library of Parliament and to such other officers, clerks and employees as are under the joint control of both Houses of Parliament authorized or directed to be taken by the Senate and House of Commons under subsection (1), or by the Governor in Council under any of the provisions of this Act made applicable to them under subsection (1), shall be taken by both Houses of Parliament by resolution, or, if such action is required when Parliament is not sitting, by the Governor in Council, subject to ratification by both Houses of Parliament at the next ensuing session.

(4) Nothing in this Act shall be construed to curtail the privileges enjoyed by the officers, clerks and employees of the Senate, House of Commons or Library of Parliament with respect to rank and precedence, attendance, office hours or leave of absence, or with respect to engaging in such employment when Parliament is not sitting, as may entitle them to receive extra salary or remuneration.

The Act of 1961 remained in force until 1967 when it was replaced by the *Public Service Employment Act*<sup>9</sup> and the *Public Service Staff Relations Act*<sup>10</sup> which do not apply to employees of the Senate, the House and the Library of

<sup>7</sup> S.C. 1918, c. 12.

<sup>8</sup> S.C. 1960-61, c. 57.

<sup>9</sup> S.C. 1966-67, c. 71, now R.S.C. 1970, c. P-32.

<sup>10</sup> S.C. 1966-67, c. 72, now R.S.C. 1970, c. P-35.

par l'effet de l'article 34 de la *Loi du Service civil, 1918*<sup>7</sup> et a subsisté jusqu'en 1961. La nouvelle *Loi sur le service civil* qui a été adoptée<sup>8</sup> au cours de cette année-là ne s'appliquait pas aux employés de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement mais conférait à la Chambre des communes et au Sénat le pouvoir d'appliquer l'une quelconque de ses dispositions à leurs fonctionnaires, commis et employés. L'article 72 de cette Loi, dont, à ce qu'on nous a dit, le Sénat et la Chambre ne se sont jamais prévalus, était ainsi libellé:

72. (1) Le Sénat et la Chambre des communes peuvent, de la manière que prescrivent les paragraphes (2) et (3), appliquer l'une quelconque des dispositions de la présente loi aux fonctionnaires, commis et employés des deux Chambres du Parlement et de la Bibliothèque du Parlement.

(2) Toutes les mesures relatives aux fonctionnaires, commis et employés du Sénat ou de la Chambre des communes, que le Sénat ou la Chambre des communes en vertu du paragraphe (1) ou que le gouverneur en conseil en vertu de l'une quelconque des dispositions de la présente loi, rendue applicable à ceux-ci par le paragraphe (1), sont autorisés à prendre ou tenus de prendre, doivent être prises par le Sénat ou la Chambre des communes, selon le cas, par voie de résolution ou, si ces mesures sont nécessaires alors que le Parlement ne siège pas, par le gouverneur en conseil, sous réserve de ratification du Sénat ou de la Chambre des communes, selon le cas, à la session suivante.

(3) Toutes les mesures relatives aux fonctionnaires, commis et employés de la Bibliothèque du Parlement et aux autres fonctionnaires, commis et employés, placés sous l'autorité conjointe des deux Chambres du Parlement, que le Sénat ou la Chambre des communes en vertu du paragraphe (1), ou que le gouverneur en conseil en vertu de l'une quelconque des dispositions de la présente loi, rendue applicable à ceux-ci par le paragraphe (1), sont autorisés à prendre ou tenus de prendre, doivent être prises par les deux Chambres par voie de résolution, ou, si ces mesures sont nécessaires alors que le Parlement ne siège pas, par le gouverneur en conseil, sous réserve de ratification des deux Chambres à la session suivante.

(4) Rien dans la présente loi ne peut s'interpréter comme restreignant les privilèges dont jouissent les fonctionnaires, commis et employés du Sénat, de la Chambre des communes ou de la Bibliothèque du Parlement, relativement à leur rang et présence, ou à la présence, aux heures de bureau, aux congés, ou à la poursuite, alors que le Parlement ne siège pas, d'occupations qui leur procurent un traitement ou une rémunération supplémentaires.

La Loi de 1961 est demeurée en vigueur jusqu'en 1967, alors qu'elle a été remplacée par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*<sup>9</sup> et la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*<sup>10</sup>, qui ne s'appliquent pas aux employés

<sup>7</sup> S.C. 1918, chap. 12.

<sup>8</sup> S.C. 1960-61, chap. 57.

<sup>9</sup> S.C. 1966-67, chap. 71, maintenant S.R.C. 1970, chap. P-32.

<sup>10</sup> S.C. 1966-67, chap. 72, maintenant S.R.C. 1970, chap. P-35.

Parliament and do not contain any provision similar to section 72 of the Act of 1961.

The certification order here in issue was made by the Board pursuant to Part V of the *Canada Labour Code*. The predecessor of that part of the Code was *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act* of 1948<sup>11</sup> which, like the present Part V, provided for the certification of bargaining agents and compulsory collective bargaining. That Act had exactly the same scope of application as Part V.<sup>12</sup> If, therefore, it is assumed for sake of discussion that the present Part V applies to employees of the House of Commons, it necessarily follows that the Act of 1948 also applied to them. In other words, once the Act of 1948 came into force, those employees, who, until then, had been subject to the *Civil Service Act* in so far as their appointment, classification, salaries and promotion were concerned were removed from the scope of application of that Act and granted the right, that was then denied to all other public

<sup>11</sup> S.C. 1948, c. 54.

<sup>12</sup> The scope of application of the Act was described as follows in section 53:

53. Part I of this Act shall apply in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada including, but not so as to restrict the generality of the foregoing,

- (a) works, undertakings or businesses operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada;
- (b) railways, canals, telegraphs and other works and undertakings connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;
- (c) lines of steam and other ships connecting a province with any other or others of the provinces or extending beyond the limits of a province;
- (d) ferries between any province and any other province or between any province and any country other than Canada;
- (e) aerodromes, aircraft and lines of air transportation;
- (f) radio broadcasting stations;
- (g) such works or undertakings as, although wholly situate within a province, are before or after their execution declared by the Parliament of Canada to be for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more of the provinces; and
- (h) any work, undertaking or business outside the exclusive legislative authority of the legislature of any province;

and in respect of the employers of all such employees in their relations with such employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

du Sénat, de la Chambre et de la Bibliothèque du Parlement et ne contiennent aucune disposition semblable à celles de l'article 72 de la Loi de 1961.

L'ordonnance d'accréditation sur laquelle porte le litige en l'espèce a été prononcée par le Conseil en vertu de la Partie V du *Code canadien du travail*. La *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* de 1948<sup>11</sup>, qui a précédé la Partie V du Code, prévoyait, ainsi que le fait la Partie V actuelle, l'accréditation d'agents négociateurs et la négociation collective obligatoire. Le champ d'application de cette Loi était en tout point semblable à celui de la Partie V<sup>12</sup>. Si donc nous supposons, pour les fins de la discussion, que la Partie V actuelle s'applique aux employés de la Chambre des communes, il s'ensuit nécessairement que la Loi de 1948 leur était également applicable. En d'autres termes, une fois que la Loi de 1948 est entrée en vigueur, ces employés qui, jusque-là, avaient été régis par la *Loi du service civil* en ce qui concernait leur nomination, leur classification, leur salaire et leur

<sup>11</sup> S.C. 1948, chap. 54.

<sup>12</sup> L'article 53 de cette Loi en définit le champ d'application de la manière suivante:

53. La Partie I de la présente loi s'applique à l'égard des travailleurs employés aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou relativement à l'exploitation de ces choses, y compris, mais non de manière à restreindre la généralité de ce qui précède:

- a) les ouvrages, entreprises ou affaires exécutés ou exercés pour ou concernant la navigation et la marine marchande, intérieures ou maritimes, y compris la mise en service de navires et le transport par navires partout au Canada;
- b) les chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises, reliant une province à une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au delà des limites d'une province;
- c) les lignes de vapeurs et autres navires reliant une province à une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au delà des limites d'une province;
- d) les bacs transbordeurs entre une province et une autre, ou entre une province et tout pays autre que le Canada;
- e) les aérodromes, aéronefs et lignes de transport aérien;
- f) les stations de radiodiffusion;
- g) les ouvrages ou entreprises qui, bien que situés entièrement dans les limites d'une province, sont, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces; et
- h) tous ouvrages, entreprises ou affaires qui ne relèvent point de la compétence législative exclusive de la législature de quelque province;

et à l'égard des patrons de ces travailleurs dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'à l'égard des syndicats ouvriers et organisations patronales composés desdits travailleurs ou patrons.

servants, of compulsory collective bargaining. In those circumstances, one would have expected the new *Civil Service Act* that came into force in 1961 not to have any application to those employees. Indeed, its provisions are incompatible with compulsory collective bargaining. However, such was not the case since the *Civil Service Act* of 1961, as I have already said, conferred on each House the power to apply any provision of the Act to its employees. Parliament, then, after having granted to employees of both Houses the right to compulsory collective bargaining in 1948, would, in 1961, have given to their employers the discretionary power to deprive them of that right. One should refrain, in my view, from ascribing so absurd an intention of Parliament.

All this shows, in my view, that Parliament never intended the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act* of 1948 to apply to employees of the House. It follows that it never intended, either, that Part V of the *Canada Labour Code* should apply to them.

Of course, Parliament could have expressly excluded the employees of the House and Senate from the application of those statutes. However, the reason why it did not deem it necessary to do it is readily understood. It is a well established principle that an express provision of a statute is necessary to abrogate a privilege of Parliament or its members.<sup>13</sup> Now, parliamentarians, rightly or wrongly, consider the right of the House and the Senate to appoint and control their staff as one of their privileges.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> *Newcastle (Duke of) v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661.

<sup>14</sup> See: S.C. 1870, c. 4, s. 9, quoted above [at p. 377] after footnote 3.

Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada* (4th ed.), p. 329, s. 446:

446. The control and management of the officers of the Houses are as completely within the privilege of the Houses as any regulation of its own proceedings within its own walls. These officers are under the guidance of certain rules and orders of the House which are among the regulation of its

(Continued on next page)

promotion, ont été soustraits à l'application de cette Loi et se sont vu accorder le droit à la négociation collective obligatoire, droit qui était alors refusé à tous les autres fonctionnaires. Dans ces circonstances, on se serait attendu à ce que la nouvelle *Loi sur le service civil* entrée en vigueur en 1961 ne s'applique aucunement à ces employés. En effet, ses dispositions sont incompatibles avec la négociation collective obligatoire. Ce n'était toutefois pas le cas puisque, ainsi que je l'ai déjà mentionné, la *Loi sur le service civil* de 1961 a conféré à chacune des Chambres le pouvoir d'appliquer l'une quelconque des dispositions de la Loi à ses employés. Le Parlement aurait donc, après avoir accordé aux employés des deux Chambres le droit à la négociation collective obligatoire en 1948, donné à leurs employeurs le pouvoir discrétionnaire de les priver de ce droit en 1961. À mon avis, l'on devrait éviter de prêter une intention aussi absurde au Parlement.

Selon moi, tout ceci démontre que le Parlement n'a jamais eu l'intention que la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* de 1948 s'applique aux employés de la Chambre. Il s'ensuit qu'il n'a jamais, non plus, eu l'intention que la Partie V du *Code canadien du travail* s'applique à ces employés.

Le Parlement aurait évidemment pu soustraire expressément les employés de la Chambre et du Sénat à l'application de ces lois. Le motif pour lequel il n'a pas jugé nécessaire de le faire est toutefois facile à comprendre. Le principe suivant lequel l'abrogation d'un privilège du Parlement ou de ses membres ne peut se faire qu'au moyen d'une disposition expresse inscrite dans une loi est bien établi<sup>13</sup>. Or, les parlementaires considèrent, à tort ou à raison, que le droit de la Chambre et du Sénat de nommer et de contrôler les membres de leur personnel fait partie de leurs privilèges<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Newcastle (Duke of) v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661.

<sup>14</sup> Voir: S.C. 1870, chap. 4, art. 9, cité ci-haut [à la page 377] après la note de bas de page numéro 3.

Beauchesne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada* (4<sup>e</sup> éd.), p. 337, art. 446:

446. Le contrôle et la direction des fonctionnaires de la Chambre appartiennent aussi complètement aux privilèges de la Chambre que la réglementation de ses propres opérations dans ses murs. Ces fonctionnaires sont assujettis à des règles et ordres de la Chambre qui font partie de la réglementation

(Suite à la page suivante)

I will conclude with two observations. First, the application of the Code to the House of Commons would, in many instances, compel the House to obey the decisions of the Minister of Labour and the regulations of the Governor in Council; this is a result which I find difficult to reconcile with the independence of the House. Second, and more importantly, the application of the Code to the House would, in many cases, lead to a confrontation between the House and the Speaker, on the one side, and the Board and the Court, on the other; this is certainly to be avoided.

I would grant the application, set aside the order under attack and refer the matter back to the Board in order that it be decided on the basis that Part V of the *Canada Labour Code* does not apply to the employees of the House of Commons.

LACOMBE J.: I agree.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HUGESSEN J.: I have had the benefit of reading the reasons for judgment prepared for delivery by my brother, Pratte J.

*(Continued from previous page)*

proceedings and as essentially matters of privilege as the appointment of committees, the conduct of public business and the procedure of the Houses, generally, including the acts of the Speaker himself in the Chair.

Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada* (1982), p. 157 (where he lists the right of the House to appoint and "manage" its staff as one of its privileges).

The situation is not different in the U.K. See: G. F. Lock, "Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege" (1983), 12 *Industrial Law Journal* 28. See, also, the *Hansard* for October 29, 1975 (H.C. Deb. (U.K.) Vol. 898, col. 1694) where it appears that, on the introduction in the House of certain amendments to the Employment Protection Bill and other labour laws having the effect of extending the application of those laws to the staff of the House, the Assistant Speaker drew the attention of the House to the fact that privilege is involved in these amendments.

Je conclurai par deux observations. Tout d'abord, l'application du Code à la Chambre des communes obligerait celle-ci à se conformer, dans bien des cas, aux décisions du ministre du Travail et aux règlements du gouverneur en conseil; cette conséquence me semble difficilement conciliable avec l'indépendance de la Chambre. En second lieu—et cette observation est la plus importante—l'application du Code à la Chambre conduirait, dans bien des cas, à un affrontement entre, d'une part, la Chambre et son président et, d'autre part, le Conseil et la Cour; une telle situation doit certainement être évitée.

J'accueillerais la demande, j'annulerais l'ordonnance attaquée et je renverrais la question devant le Conseil pour qu'il en soit décidé en tenant pour acquis que la Partie V du *Code canadien du travail* ne s'applique pas aux employés de la Chambre des communes.

LE JUGE LACOMBE: Je souscris à ces motifs.

\* \* \*

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE HUGESSEN: J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Pratte.

*(Suite de la page précédente)*

de ses opérations et qui relèvent tout autant de ses privilèges que l'institution des comités, la conduite de la chose publique et la conduite des Chambres en général, y compris les actes de l'Orateur lui-même dans l'exercice de ses fonctions.

Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada* (1982), p. 157 (l'auteur place au rang des privilèges de la Chambre le droit de celle-ci de nommer et de [TRADUCTION] «diriger» les membres de son personnel).

La situation n'est guère différente au R.-U. Voir: G. F. Lock, «Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege» (1983), 12 *Industrial Law Journal* 28. Voir, également, le *Hansard* du 29 octobre 1975 (H.C. Deb. (U.K.) Vol. 898, col. 1694), dans lequel il est dit que, lors de la présentation à la Chambre de certaines modifications à l'*Employment Protection Bill* et à d'autres lois relatives au travail, modifications qui avaient pour effet d'étendre l'application de ces lois au personnel de la Chambre, le speaker adjoint a attiré l'attention de la Chambre sur le fait que ces modifications concernaient un privilège.

I am in general agreement with him and in particular with his view, as I understand it, that as a matter of ordinary statutory construction Part V of the *Canada Labour Code*, like its predecessor, *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*,<sup>15</sup> was never intended to apply to the employees whose certification is here under attack, the staff of the House of Commons. Since that view is enough to dispose of the present section 28 application, I would normally be content to say no more. However, because of the importance of this matter and in particular of its constitutional dimensions, I think it appropriate to indicate very briefly two further arguments which, in my opinion, also require the same result.

In the first place, I am of the view that the House of Commons is not an “employer” within the meaning given to that term by subsection 107(1) of the *Canada Labour Code* [as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1], which defines an employer as being a “person”.

By no process of reasoning or of imagination can I conceive of the House as being a person. It is an assembly of persons, albeit, no doubt, the most important one in the country. Nothing in the *Constitution Act, 1867* nor in the law, custom and convention of the Constitution as I understand it, gives to the House corporate status or personality. Indeed everything points the other way. It is of the essence of a corporation that it shall be perpetual. But the House of Commons is by its nature an ephemeral thing, having by constitutional prescription a maximum life span of five years. When the House is dissolved it ceases to exist. It is presumably for this reason that it was thought necessary to have a special statutory provision (section 18 of the *House of Commons Act*)<sup>16</sup> for the Board of Internal Economy, the body charged with “all matters of financial and administrative policy

Je suis d'accord avec lui de manière générale et plus particulièrement avec son opinion suivant laquelle, si j'ai bien compris, il ressort d'une interprétation normale de la Partie V du *Code canadien du travail* qu'il n'a jamais été dans l'intention du législateur que cette Partie, tout comme la Loi qui l'a précédée, la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*<sup>15</sup>, s'applique aux employés dont l'accréditation est contestée en l'espèce, c'est-à-dire le personnel de la Chambre des communes. Comme cette opinion permet à elle seule de statuer sur la présente demande fondée sur l'article 28, en temps normal je n'en dirais pas davantage. Cependant, étant donné l'importance de la question et surtout ses dimensions constitutionnelles, il m'apparaît opportun de mentionner très brièvement deux arguments supplémentaires qui, selon moi, commandent également un résultat identique.

En premier lieu, je suis d'avis que la Chambre des communes n'est pas un «employeur» suivant le sens donné à ce terme par le paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail* [mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1], qui définit un employeur comme étant une «personne».

Je ne vois pas par quelle opération de l'esprit ou par quel effort d'imagination je pourrais considérer la Chambre comme étant une personne. Elle est une assemblée de personnes, quoique, à n'en pas douter, la plus importante au pays. Selon moi, rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ou dans le droit, la coutume et les conventions constitutionnelles ne confère à la Chambre la personnalité morale. En fait, tout favorise l'opinion contraire. Il est de l'essence d'une corporation d'être perpétuelle. Cependant, la Chambre des communes est, de par sa nature même, une création éphémère, la Constitution lui prescrivant une durée de vie maximale de cinq ans. Au moment de sa dissolution, la Chambre cesse d'exister. C'est présumément pour cette raison que l'on a jugé nécessaire d'édicter une disposition législative spéciale (l'article 18 de la *Loi sur la Chambre des communes*<sup>16</sup>) qui prévoit

<sup>15</sup> S.C. 1948, c. 54.

<sup>16</sup> R.S.C. 1970, c. H-9 (as am. by S.C. 1985, c. 39, s. 1).

<sup>15</sup> S.C. 1948, chap. 54.

<sup>16</sup> S.R.C. 1970, chap. H-9 (mod. par S.C. 1985, chap. 39, art. 1).

affecting the House of Commons, its offices and its staff" to continue to operate following dissolution. There is no similar provision with regard to the House itself.

There is some suggestion in the authorities that Parliament may be a corporation. Halsbury<sup>17</sup> says:

... Parliament is a corporation aggregate consisting of the Sovereign, the Lords Spiritual and Temporal, and the Commons.

Two authorities are quoted in support of this assertion. The first, *Tone River, (Conservators of), v. Ash*,<sup>18</sup> does not support the view taken by the learned editor of Halsbury and the case appears to stand for no more than the proposition that a statute may create a corporation inferentially as well as by express words.

The second authority is Cowell's *Interpreter*, whose second edition, London, 1727, states:

*Corporation Temporal* by Authority of the Common Law, is the Parliament, consisting of the King the Head; the Lords *Spiritual* and *Temporal*, and *Commons*, the Body.

The statement in Cowell, although it does not specifically so indicate, would, in its turn, appear to have its source in a rather ambiguous reference in Y.B. 14, Hen. VIII, page 3, whose approximate rendition in modern language would be

*Jury est Corporation par le Common Law, comme le Parlement du Roi, et Seigneurs, et les Communes sont une Corporation...*

[TRANSLATION] A jury is a corporation at common law, as the King in Parliament, the Lords and the Commons are a corporation....

The inclusion of the jury in this reference, somewhat like the thirteenth stroke of a clock, casts doubt on all the rest; I can think of no body more

que le Bureau de régie interne, l'organisme chargé «des questions financières et administratives intéressant la Chambre des communes, ses services et son personnel» continue de fonctionner après la dissolution. Il n'existe aucune disposition semblable en ce qui concerne la Chambre elle-même.

La doctrine et la jurisprudence laisseraient entendre que le Parlement pourrait être une corporation. Dans Halsbury<sup>17</sup>, on affirme:

[TRADUCTION] ... le Parlement est une corporation multiple formée du Souverain, des pairs ecclésiastiques et laïques et des communes.

Une source jurisprudentielle et une source doctrinale sont citées au soutien de cette prétention. La première, *Tone River, (Conservators of), v. Ash*<sup>18</sup>, n'étaye pas le point de vue adopté par le savant rédacteur d'Halsbury et ne semble pas avancer autre chose que l'argument voulant qu'une loi peut créer une corporation autant par voie de déduction qu'en termes exprès.

La seconde source est la deuxième édition de Cowell's *Interpreter*, publiée à Londres en 1727, où l'on affirme:

[TRADUCTION] Sous le régime de la *common law*, le Parlement est une corporation *temporelle* formée du Roi, la tête; des pairs *ecclésiastiques* et *laïques* et des *communes*, le corps.

Cet exposé dans Cowell, bien que cela ne soit pas indiqué expressément, semble lui-même tirer son origine d'un renvoi plutôt ambigu dans Y.B. 14, Hen. VIII, à la page 3, qui, en langage moderne, se lirait à peu près comme suit:

Jury est Corporation par le Common Law, comme le Parlement du Roi, et Seigneurs, et les Communes sont une Corporation....

Un peu comme le treizième coup d'une horloge, le fait d'inclure le jury dans ce renvoi jette un doute sur tout le reste; je ne peux imaginer d'orga-

<sup>17</sup> *Laws of England*, 4th ed., London, 1974, Vol. 9, para. 1231.

<sup>18</sup> (1829), 109 E.R. 479 (K.B.).

<sup>17</sup> *Laws of England*, 4<sup>e</sup> éd., Londres, 1974, vol. 9, par. 1231.

<sup>18</sup> (1829), 109 E.R. 479 (K.B.).



ephemeral or less imbued with the usual attributes of corporate status than the Common Law jury, which came into being for one purpose only and which ceased to exist as soon as that purpose was accomplished or even sooner if one of its members were to die.

Whatever be the status of Parliament, however, there is no authority that I know of to indicate that the House of Commons may be a person.

There is authority the other way. In *Gabias c. L'Assemblée législative de la province de Québec*,<sup>19</sup> the plaintiff, who had been expelled as a sitting member of the Assembly, sought an injunction to prevent the Assembly and its officers from carrying out the resolution of expulsion. The proceedings were dismissed on a preliminary question of law, one of the grounds being the defendant's absence of personality. Casgrain J., after quoting sections 71 and 80 of the *Constitution Act, 1867*, which provide for the Legislature and Legislative Assembly of Quebec in terms indistinguishable from what is found in sections 17 and 37 with regard to the Parliament and House of Commons of Canada, said as follows:

[TRANSLATION] There is thus nothing in these provisions which confers on the Legislative Assembly a legal entity in the legal sense, with the right to bring an action at law. All the Constitution says is that the Legislative Assembly consists of sixty-five representatives of the people (now ninety-five) who meet at least once a year to enact legislation. It is a legislative body which has no legal personality apart from that of each member and which, accordingly, may not be used as such.

In my view, this reasoning applies with equal or

<sup>19</sup> Unreported judgment, May 3, 1965, Superior Court, District of Québec, No. 138-195. I am indebted to Professor Stephen A. Scott, of the Faculty of Law of McGill University, for sending me an unpublished note on this case including the full text of the judgment. While the matter was widely reported in the press at the time, it is a pity that it has not, as far as I have been able to determine, found its way into any recognized legal publication.

nisme plus éphémère ou moins investi des attributs ordinaires de la personnalité morale que le jury de la *common law*, qui n'a été créé qu'à une fin seulement et dont l'existence cesse dès que cette fin a été réalisée ou même plus tôt encore, si l'un de ses membres meurt.

Cependant, quel que soit le statut du Parlement, je ne connais aucune source doctrinale ou jurisprudentielle indiquant que la Chambre des communes puisse être une personne.

Il en existe cependant pour soutenir la thèse contraire. Dans l'arrêt *Gabias c. L'Assemblée législative de la province de Québec*<sup>19</sup>, le demandeur qui avait été expulsé de son siège à l'Assemblée, sollicitait une injonction en vue d'empêcher l'Assemblée et ses fonctionnaires d'exécuter la résolution d'expulsion. Les procédures ont été rejetées sur une question de droit préliminaire, l'absence de personnalité juridique de la défenderesse étant l'un des motifs invoqués. Après avoir cité les articles 71 et 80 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoient la constitution de la Législature et de l'Assemblée législative du Québec sensiblement dans les mêmes termes que ceux des articles 17 et 37 concernant le Parlement et la Chambre des communes du Canada, le juge Casgrain a déclaré ce qui suit:

Il n'y a donc rien dans ces textes qui confère à l'Assemblée législative une entité juridique au sens de la loi ayant le droit d'ester en justice. Tout ce que dit la Constitution est que l'Assemblée législative est composée de 65 représentants du peuple (maintenant 95) qui se réunissent au moins une fois par année pour légiférer. Il s'agit d'un corps législatif qui n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de chacun des membres qui le composent et qui, par conséquent, ne peut être poursuivi comme tel.

À mon avis, ce raisonnement s'applique tout

<sup>19</sup> Jugement inédit en date du 3 mai 1965, Cour supérieure, district de Québec, n° de greffe 138-195. Je suis redevable au professeur Stephen A. Scott, de la Faculté de droit de l'Université McGill, de m'avoir fait parvenir un commentaire inédit sur cet arrêt renfermant le texte intégral du jugement en question. Bien que l'affaire ait été abondamment commentée dans la presse à l'époque, il est déplorable qu'elle n'ait pas, pour autant que j'aie pu m'en assurer, trouvé place dans quelque publication juridique établie.

even greater force to the House of Commons.<sup>20</sup>

Nor do I think that the decision in *Public Service Alliance of Canada v. Francis et al.*<sup>21</sup> requires any different conclusion. That case concerned the certification granted by the Canada Labour Relations Board for the employees of an Indian Band Council. The Court held that the Band Council, even though not an incorporated body, was an employer for the purposes of Part V of the *Canada Labour Code*. As I read that decision, it is based on two principal considerations, the first being that the Band Council was a creature of statute whose statutory powers required the employment of staff and the second being that, if the Band Council were not the employer, there was no one else who could be so considered.

While, in a sense, the House of Commons may be said to be a creature of the *Constitution Act, 1867*, such a qualification, in my view, belittles both the House and the Constitution. The House is far more than a creature of the Constitution: it is central to it and the single most important institution of our free and democratic system of government. The Constitution, for its part, is far more than a statute: it is the fundamental law of the land.

Furthermore, the employees covered by the certification presently under attack are not in the position of the employees of the Band Council, for whom there was no other possible employer. On the contrary, the staff of the House are quite simply, in my view, employees of the Crown.

<sup>20</sup> It has not escaped my notice that, if the House lacks personality, it logically must also lack the status to appear as applicant in the present proceedings. The point however was not taken and, since I have no doubt that standing would be granted to an officer of the House to bring proceedings to set aside an order which is, after all, a nullity, I do not think it necessary to pursue the matter further. It is of some interest to note that in the *Gabias* case, *supra*, the Assembly did not appear and it was the Attorney General who came before the Court to urge the nullity of the proceeding.

<sup>21</sup> [1982] 2 S.C.R. 72.

autant, et même davantage encore, à la Chambre des communes<sup>20</sup>.

Je ne crois pas non plus que la décision dans l'*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Francis et autres*<sup>21</sup> commande une conclusion différente. Cette affaire portait sur une ordonnance d'accréditation accordée par le Conseil canadien des relations du travail à l'égard des employés d'un conseil de bande indienne. La Cour a conclu que le conseil de bande, même s'il n'était pas une personne morale, était un employeur aux fins de la Partie V du *Code canadien du travail*. Selon l'interprétation que j'en fais, cette décision repose sur deux considérations principales, premièrement, sur le fait que le conseil de bande était une création de la loi dont les pouvoirs statutaires exigeaient l'embauche de personnel et, deuxièmement, sur le fait que, si le conseil de bande n'était pas l'employeur, personne d'autre ne pouvait l'être.

Bien que, dans un certain sens, il soit possible de dire que la Chambre des communes est une création de la *Loi constitutionnelle de 1867*, je suis d'avis qu'une telle qualification a pour conséquence de déprécier et la Chambre et la Constitution. La Chambre est beaucoup plus qu'une création de la Constitution: elle en est un élément essentiel en plus d'être l'institution la plus importante de notre système de gouvernement libre et démocratique. Pour sa part, la Constitution est beaucoup plus qu'une loi: elle est la loi fondamentale du pays.

Qui plus est, les employés visés par l'accréditation contestée en l'espèce ne sont pas dans la même position que les employés du conseil de bande, qui ne pouvaient avoir d'autre employeur. Au contraire, les membres du personnel de la Chambre sont tout simplement, à mon avis, des employés de la Couronne.

<sup>20</sup> Je suis conscient que, si la Chambre n'a pas de personnalité morale, il doit logiquement en découler qu'elle n'a pas qualité pour comparaître à titre de requérante aux présentes procédures. Ce point n'a toutefois pas été soulevé, et, comme il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'on accorderait qualité pour agir à un haut fonctionnaire de la Chambre en vue d'intenter des procédures tendant à l'annulation d'une ordonnance qui, après tout, est nulle, je n'estime pas nécessaire de m'étendre davantage sur cette question. Il n'est pas sans intérêt de signaler que dans l'arrêt *Gabias*, précité, ce n'est pas l'Assemblée mais le procureur général qui a comparu devant la Cour pour solliciter l'annulation de la procédure.

<sup>21</sup> [1982] 2 R.C.S. 72.

This brings me to my second additional reason for agreeing with the conclusion proposed by Pratte J.: not only do I think that Part V of the *Canada Labour Code* does not extend to the subject employees and that the House is not an employer within the meaning of the Code, it is also my view that they are specifically excluded. The relevant statutory provision is subsection 109(4) [as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1]:

109. ...

(4) Except as provided by this section, this Part does not apply in respect of employment by Her Majesty in right of Canada.

I recognize that here I tread on delicate ground for, while the matter was put to the parties at the hearing, none were prepared to argue that the staff of the House were employees of the Crown. The reason is, of course, obvious. The House, for its part, placed its claim on an assertion of privilege and would not admit to any role of the Crown in the matter while, for the respondents, such a suggestion would be suicidal. It seems to me however that the indications that the employees here in question are in reality servants of the Crown are very strong.

In the first place, as Pratte J. has pointed out, the senior officers of the House are officers of the Crown who are appointed by Order in Council. It is they who, in their turn, actually hire and direct the employees. Secondly, the sums for the payment of the salaries and benefits of such employees are dealt with in the various Appropriation Acts which are, of course, as their titles say, Acts "for granting to Her Majesty certain sums of money for the Government of Canada". Under the general heading "Parliament", the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament appear in the Schedule to those Acts in their proper alphabetical order along with all the other departments and agencies of Government.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> See, for example, S.C. 1984, c. 16 [*Appropriation Act No. 2, 1984-85*].

Cela m'amène au second motif supplémentaire pour lequel je suis d'accord avec la conclusion que propose le juge Pratte: à mon avis, non seulement la Partie V [du *Code canadien du travail*] ne s'applique pas aux employés concernés et la Chambre n'est pas un employeur au sens du Code, mais ceux-ci sont expressément exclus. La disposition législative pertinente est le paragraphe 109(4) [mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1]:

109. ...

(4) Hors les cas prévus au présent article, la présente Partie ne s'applique pas à l'égard des emplois au service de Sa Majesté du chef du Canada.

Je reconnais que je m'aventure ici sur un terrain glissant car, bien que la question ait été posée aux parties lors de l'audition, aucune d'entre elles n'était disposée à plaider que les membres du personnel de la Chambre étaient des employés de la Couronne et ce, pour une raison bien évidente. Pour sa part, la Chambre fondait sa réclamation sur un prétendu privilège et n'était pas disposée à reconnaître aucun rôle à la Couronne en la matière, alors que, pour les intimés, une suggestion en ce sens serait suicidaire. Cependant, il me semble exister de très sérieux indices que les employés dont il est question en l'espèce sont, en réalité, des préposés de la Couronne.

Premièrement, comme l'a souligné le juge Pratte, les hauts fonctionnaires de la Chambre sont des fonctionnaires de la Couronne qui sont nommés par décret du Conseil. Ce sont eux qui, dans les faits, embauchent et dirigent les employés. Deuxièmement, les sommes nécessaires au paiement des traitements et avantages de ces employés sont prévues dans les diverses lois portant affectation de crédits qui, évidemment, comme leur titre l'indique, sont des lois «accordant à Sa Majesté certaines sommes d'argent pour le gouvernement du Canada». Sous la rubrique générale «Parlement», le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement figurent à l'annexe de ces lois suivant leur ordre alphabétique, tout comme les autres ministères et organismes du gouvernement<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, S.C. 1984, chap. 16 [*Loi n° 2 de 1984-85 portant affectation de crédits*].

Finally, in many of the incidentals of their employment the staff of the House of Commons appears indistinguishable from other members of the Public Service: they work in a building owned by the Crown, their working tools, be they brooms, telephones or computers, are public property, their pay cheques come from the Department of Supply and Services. They are not, of course, covered by the *Public Service Employment Act* and by the *Public Service Staff Relations Act*, but that is very simply because those statutes are of limited application to an enumerated (though vast) portion of the Public Service (see Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*).

My views in this respect are not weakened by decisions such as *The Queen v. MacLean* (1881), 8 S.C.R. 210, and *Kimmitt v. The Queen* (1896), 5 Ex.C.R. 130. As I read those cases, they stand for no more than the simple proposition that the Crown cannot be held to a contract entered into without its privity by the House or by one of its committees.

Nor do I see anything inimical to the House's privileges in a finding that the employees are in fact employees of the Crown. On the contrary, it seems to me that one of those privileges is precisely that the House shall have the direction and control of its staff just as it does of its officers, the Clerk and the Sergeant-at-Arms, even though they be technically officers of the Crown. The Parliament at Westminster sits in a royal palace; yet the privilege of the House is such that the Sovereign herself may not set foot within that precinct of which she is in name the owner.

There is perhaps some analogy to be made here to the third fundamental constituent of Government, the Judiciary. Courts also have been concerned for hundreds of years with protecting their privileges against royal incursions. They have managed to do so notwithstanding that they sit in buildings owned by the Crown and are served by its employees. If the staff of the courts of justice are servants of the Crown, I know of no reason,

Finally, quant à plusieurs aspects accessoires de leur emploi, les membres du personnel de la Chambre des communes ne semblent pas se distinguer des autres membres de la Fonction publique: ils travaillent dans des édifices appartenant à la Couronne, leurs outils de travail, qu'il s'agisse de balais, de téléphones ou d'ordinateurs, sont des bien publics et leurs chèques de paye proviennent du ministère des Approvisionnement et Services. Évidemment, ils ne sont pas visés par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, mais cela est tout simplement dû au fait que l'application de ces Lois se limite à une liste (vaste toutefois) d'éléments de la Fonction publique (voir l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*).

Mes vues sur cette question ne sont pas infléchies par des décisions telles que *The Queen v. MacLean* (1881), 8 R.C.S. 210, et *Kimmitt v. The Queen* (1896), 5 R.C.É. 130. Selon mon interprétation de ces arrêts, ils n'étaient pas autre chose que le simple argument suivant lequel la Couronne ne peut être liée par un contrat conclu sans sa connaissance par la Chambre ou l'un de ses comités.

Je ne vois pas non plus en quoi la conclusion que les employés sont, en fait, des employés de la Couronne puisse porter atteinte de quelque façon aux privilèges de la Chambre. Au contraire, il me semble que l'un de ces privilèges est précisément que la Chambre doit pouvoir diriger et contrôler son personnel tout comme elle dirige et contrôle ses fonctionnaires, le greffier et le sergent-d'armes, même si techniquement ils sont des fonctionnaires de la Couronne. À Westminster, le Parlement siège dans un palais royal; pourtant, le privilège de la Chambre est tel que la Souveraine elle-même ne peut mettre le pied dans cette enceinte dont elle est nommément propriétaire.

Peut-être est-il possible en l'espèce d'établir une analogie avec le troisième élément fondamental du gouvernement, le pouvoir judiciaire. Depuis des centaines d'années, les tribunaux se sont eux aussi préoccupés de sauvegarder leurs privilèges contre toute incursion du pouvoir royal. Ils y sont parvenus et ce, malgré le fait qu'ils siègent dans des édifices appartenant à la Couronne et que les employés de cette dernière sont à leur service. Si

principle or authority which requires that the staff of the House of Commons should be otherwise.

For these reasons, I would conclude as proposed by Pratte J.

les membres du personnel des cours de justice sont des préposés de la Couronne, je ne vois aucune raison, principe ou précédent exigeant qu'il en soit autrement pour le personnel de la Chambre des communes.

Pour ces motifs, je conclurais comme le juge Pratte.