

A-489-94

A-489-94

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (*Applicant*)

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (*requérant*)

v.

a c.

Hydro-Québec, Attorney General of Quebec, Attorney General of New Brunswick (*Respondents*)

Hydro-Québec, procureur général du Québec, procureur général du Nouveau-Brunswick (*intimés*)

and

b

et

Syndicat des employé-e-s de métier d'Hydro-Québec, Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, Syndicat des technicien-nes d'Hydro-Québec (*Intervenors*)

c

Syndicat des employé-e-s de métier d'Hydro-Québec, Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, Syndicat des technicien-nes d'Hydro-Québec (*personnes intéressées*)

and

d

et

Canada Labour Relations Board (*Tribunal*)

Conseil canadien des relations du travail (*Tribunal*)

INDEXED AS: SYNDICAT PROFESSIONNEL DES INGÉNIEURS D'HYDRO-QUÉBEC v. HYDRO-QUÉBEC (C.A.)

RÉPERTORIÉ: SYNDICAT PROFESSIONNEL DES INGÉNIEURS D'HYDRO-QUÉBEC c. HYDRO-QUÉBEC (C.A.)

e

Court of Appeal, Hugessen, Décary JJ.A. and Chevalier D.J.—Montréal, May 15; Ottawa, May 24, 1995.

Cour d'appel, juges Hugessen et Décary, J.C.A. et juge suppléant Chevalier—Montréal, 15 mai; Ottawa, 24 mai 1995.

Crown — Prerogatives — Application for judicial review of refusal by Canada Labour Relations Board to certify union for lack of jurisdiction — Hydro-Québec operating nuclear plant, pleading immunity as mandatarly corporation of Crown in right of province — Reluctance of courts to erode Crown immunity — Not influenced by fact recognition of Crown immunity resulting in legal vacuum — Hydro-Québec not bound expressly, by necessary implication under Canada Labour Code — No waiver of immunity — Not losing immunity by engaging in federal undertaking.

f

Couronne — Prérogatives — Demande de contrôle judiciaire du refus par le Conseil canadien des relations du travail d'accréditer un syndicat pour défaut de compétence — Hydro-Québec, qui exploite une centrale nucléaire, se prévaut de l'immunité en sa qualité de société mandataire de la Couronne provinciale — Les tribunaux répugnent à éroder l'immunité de la Couronne — Ils n'ont pas été influencés par le vide juridique que l'attribution de l'immunité à la Couronne peut entraîner — Hydro-Québec n'est pas liée par le Code canadien du travail, ni de manière expresse, ni par déduction nécessaire — Aucune renonciation à l'immunité — Il n'y a pas perte de l'immunité du fait qu'Hydro-Québec s'est engagée dans une entreprise fédérale.

g

h

Labour relations — Canada Labour Relations Board (CLRB) refusing to certify union as Crown immunity claimed by Hydro-Québec — Whether Canada Labour Code intended to apply to provincial Crown corporations operating nuclear plant — Parliament not expressing clear intent to apply Part I of Code to Hydro-Québec — No nexus between activities of Hydro-Québec at nuclear plant and provisions of Part I.

i

Relations du travail — Le Conseil canadien des relations du travail (CCRT) a refusé d'accréditer un syndicat pour le motif qu'Hydro-Québec s'est prévalu de l'immunité de la Couronne — Le Code canadien des relations du travail était-il destiné à s'appliquer aux sociétés de la Couronne provinciale qui exploitent une centrale nucléaire? — Le Parlement n'a pas exprimé une intention claire d'appliquer la partie I du Code à Hydro-Québec — Aucun lien entre les activités d'Hydro-Québec à la centrale nucléaire et les dispositions de la partie I.

This was an application for judicial review of a decision of the Canada Labour Relations Board refusing to certify the applicant union for lack of jurisdiction based on the immunity

j

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a refusé d'accréditer le syndicat requérant pour défaut de compé-

claimed by Hydro-Québec in its capacity as a mandatory corporation of the Crown in right of the province. The applicant union is an association representing all unionized engineers of Hydro-Québec, including those working at the Gentilly II nuclear plant. Following a recent judgment of the Supreme Court of Canada that the collective labour relations of persons working in nuclear establishments are subject to the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada, and in particular to the *Canada Labour Code*, the applicant submitted to the Board an application for certification covering all engineers working at the said nuclear plant. In response to that application, Hydro-Québec successfully pleaded its immunity. The issue was whether Parliament intended the *Canada Labour Code* to apply to a mandatory corporation of the Crown in right of a province operating a nuclear plant, and if not, whether by its actions Hydro-Québec has given up its immunity.

Held, the application should be dismissed.

Section 17 of the *Interpretation Act* which is at the heart of the matter allows Parliament to bind the Crown in right of Canada as well as in right of the provinces. The Crown will be bound by legislation only if the statute contains express language to this effect, if it appears from the provisions of the statute as a whole that Parliament clearly intended to bind the Crown or if the purpose of the statute would be wholly frustrated or reduced to an absurdity if the Crown were not bound. In the first case, there is said to be a loss of immunity by an express legislative provision, and in the second and third cases, the immunity is said to be lost by necessary implication. The courts have sought to preserve the Crown immunity privilege and have not been deterred by the fact that a recognition of Crown immunity may yield a legal vacuum. In the case at bar, Hydro-Québec was not bound by the *Canada Labour Code* either expressly, by necessary implication or because of a clear intent to bind it. The amendments brought to the *Canada Labour Code* in 1993 with the adoption of the *Telecommunications Act* were added in order to include provincial Crown corporations operating in the telecommunications field within the scope of each of the three Parts of the *Canada Labour Code*. From this express inclusion it must follow that those corporations operating in the nuclear control field are not so included. Since Parliament has not expressed any clear intent to apply the provisions of Part I of the *Canada Labour Code* to Hydro-Québec in so far as it operates a nuclear plant, the latter enjoys Crown immunity.

The theory of waiver of immunity is based on the presumption that when the Crown agrees to take advantage of a statute it implicitly agrees to accept the limitations imposed by it. Hydro-Québec had not waived its immunity by signing a collective agreement with employees working in the nuclear power industry and by obtaining authority to operate its nuclear plant from the Atomic Energy Control Commission.

tence en raison de l'immunité dont se prévalait Hydro-Québec en sa qualité de société mandataire de la Couronne provinciale. Le syndicat requérant est une association qui représente tous les ingénieurs syndiqués d'Hydro-Québec, y compris ceux qui sont affectés à la centrale nucléaire de Gentilly II. À la suite d'un arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans lequel la Cour a conclu que les personnes qui travaillent dans le cadre d'établissements nucléaires sont assujetties à la compétence législative du Parlement du Canada et, plus particulièrement, au *Code canadien du travail* en ce qui concerne leurs rapports collectifs de travail, le requérant a présenté au Conseil une demande d'accréditation visant tous les ingénieurs travaillant à la centrale. C'est à l'encontre de cette demande d'accréditation qu'Hydro-Québec s'est prévaluée, avec succès, de son immunité. La question est de savoir si le Parlement a voulu que le *Code canadien du travail* s'applique aux sociétés mandataires de la Couronne provinciale qui exploitent une centrale nucléaire et, dans la négative, si Hydro-Québec, par sa conduite, a renoncé à son immunité.

Arrêt: la demande doit être rejetée.

La disposition législative au cœur du débat est l'article 17 de la *Loi d'interprétation*, qui permet au Parlement de lier la Couronne fédérale aussi bien que la Couronne provinciale. La Couronne ne sera liée par une loi que si cette loi contient des termes exprès à cet effet, que s'il ressort de l'ensemble des dispositions de cette loi que le Parlement a eu l'intention claire de lier la Couronne, ou encore que si l'objet de cette loi serait privé de toute efficacité ou donnerait lieu à une absurdité dans l'hypothèse où la Couronne n'était pas liée. On dira, dans le premier cas, qu'il y a perte d'immunité par disposition législative expresse et, dans les deuxième et troisième cas, qu'il y a perte d'immunité par déduction nécessaire. L'immunité de la Couronne est un privilège que les tribunaux ont pris soin de protéger sans être influencés par le vide juridique que l'attribution de l'immunité à la Couronne peut entraîner. En l'espèce, Hydro-Québec n'est pas liée par le *Code canadien du travail*, ni de manière expresse, ni par déduction nécessaire, ni en raison d'une intention claire de la lier. Les modifications apportées au *Code canadien du travail* en 1993, lors de l'adoption de la *Loi sur les télécommunications*, ont été ajoutées de manière à assujettir expressément les sociétés mandataires de la Couronne provinciale opérant dans le domaine des télécommunications à chacune des trois parties du *Code canadien du travail*. Il faut déduire de cet assujettissement exprès que les sociétés qui opèrent dans le domaine du contrôle nucléaire y échappent. Le Parlement n'ayant pas exprimé une intention claire d'appliquer les dispositions de la partie I du *Code canadien du travail* à Hydro-Québec, dans la mesure où elle exploite une centrale nucléaire, celle-ci jouit, par conséquent, de l'immunité de la Couronne.

La théorie de la renonciation à l'immunité se fonde sur la présomption que la Couronne, lorsqu'elle accepte de tirer avantage d'une loi, accepte implicitement d'en subir les inconvénients. Hydro-Québec n'a pas renoncé à son immunité en signant une convention collective avec les employés du secteur nucléaire et en obtenant de la Commission de contrôle de l'énergie atomique l'autorisation d'exploiter sa centrale

There was not a sufficiently close nexus between the benefit received by Hydro-Québec in obtaining an operating licence and the duty of being subject to the Board's jurisdiction as regards Part I of the *Canada Labour Code*. There was no connection between the activities of Hydro-Québec at its Gentilly II nuclear plant and the provisions of Part I of the *Canada Labour Code*, and the mere exercise by Hydro-Québec of its power to engage in a federal undertaking did not cause it to lose its immunity in respect of the Canada Labour Relations Board. It is Parliament's responsibility to enact legislation filling the vacuum in which the union members find themselves.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Atomic Energy Control Act, R.S.C., 1985, c. A-16, s. 18. *Atomic Energy Control Regulations*, C.R.C., c. 365, s. 9 (as am. by SOR/78-58, ss. 7, 8; SOR/90-191, s. 2).

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 2 (as am. by S.C. 1990, c. 44, s. 7), 5.1 (as enacted by S.C. 1993, c. 38, s. 88), 123(1)(c) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 2; S.C. 1993, c. 38, s. 89), 123.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 3), 167(1)(e) (as am. by S.C. 1993, c. 38, s. 90).

Hydro-Québec Act, R.S.Q. 1977, c. H-5, s. 13.

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 17.

Labour Code, R.S.Q. 1977, c. C-27.

Professional Syndicates Act, R.S.Q. 1977, c. S-40.

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2.

Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 88, 89, 90.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), [1989] 2 S.C.R. 225; [1989] 5 W.W.R. 385; (1989), 26 C.P.R. (3d) 289; 98 N.R. 161; *IBEW v. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 S.C.R. 318; [1989] 5 W.W.R. 455; (1989), 68 Alta. L.R. 71; 94 N.R. 264.

DISTINGUISHED:

Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board), [1993] 3 S.C.R. 327; (1993), 107 D.L.R. (4th) 457; 93 CLLC 14,061; 158 N.R. 161; 66 O.A.C. 241; [1993] O.L.R.B. Rep. 1071; *Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)*, [1979] 1 S.C.R. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330; *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 S.C.R. 1015; (1988), 55 D.L.R. (4th) 63; 41 B.L.R. 1; 89 N.R. 120; 20 Q.A.C. 174.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Canada Labour Relations Board refusing to cer-

nucléaire. Il n'existe pas de lien suffisamment étroit entre l'avantage que présente l'obtention, par Hydro-Québec, d'un permis d'exploitation, et l'obligation de se soumettre à la compétence du Conseil en ce qui a trait à la partie I du *Code canadien du travail*. Il n'y a pas de rapport entre les activités d'Hydro-Québec à sa centrale nucléaire de Gentilly II et les dispositions de la partie I du *Code canadien du travail*, et le simple exercice par Hydro-Québec de son pouvoir de s'engager dans une entreprise fédérale ne lui a pas fait perdre son immunité face au Conseil canadien des relations du travail. Il incombe au Parlement d'adopter des dispositions législatives de manière à combler le vide dans lequel se trouvent les membres du syndicat.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 2 (mod par L.C. 1990, ch. 44, art. 7), 5.1 (édicte par L.C. 1993, ch. 38, art. 88), 123(1)c) (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 2; L.C. 1993, ch. 38, art. 89), 123.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 3), 167(1)e) (mod. par L.C. 1993, ch. 38, art. 90).

Code du travail, L.R.Q. 1977, ch. C-27.

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 17.

Loi sur l'Hydro-Québec, L.R.Q. 1977, ch. H-5, art. 13.

Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, L.R.C. (1985), ch. A-16, art. 18.

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, ch. R-2.

Loi sur les syndicats professionnels, L.R.Q. 1977, ch. S-40.

Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 88, 89, 90.

Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, C.R.C., ch. 365, art. 9 (mod. par DORS/78-58, art. 7, 8; DORS/90-191, art. 2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 R.C.S. 225; [1989] 5 W.W.R. 385; (1989), 26 C.P.R. (3d) 289; 98 N.R. 161; *FIOE c. Alberta Government Telephones*, [1989] 2 R.C.S. 318; [1989] 5 W.W.R. 455; (1989), 68 Alta. L.R. 71; 94 N.R. 264.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail), [1993] 3 R.C.S. 327; (1993), 107 D.L.R. (4th) 457; 93 CLLC 14,061; 158 N.R. 161; 66 O.A.C. 241; [1993] O.L.R.B. Rep. 1071; *Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*, [1979] 1 R.C.S. 565; (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; 25 N.R. 330; *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015; (1988), 55 D.L.R. (4th) 63; 41 B.L.R. 1; 89 N.R. 120; 20 Q.A.C. 174.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle le Conseil canadien des relations du tra-

tify the applicant union as representative of Hydro-Québec's engineers employed at a nuclear plant. Application dismissed.

COUNSEL:

Gary H. Waxman for applicant.
Jean Leduc for respondent Hydro-Québec.
Alain Gingras for respondent Attorney General of Quebec.
C. Gabriel Bourgeois for respondent Attorney General of New Brunswick.
Richard Bertrand for interveners.

SOLICITORS:

Gary H. Waxman, Montréal, for applicant.
Loranger, Marcoux, Montréal, for respondent Hydro-Québec.
Deputy Attorney General of Quebec, Québec, for respondent Attorney General of Quebec.
Deputy Attorney General of New Brunswick, Fredericton, for respondent Attorney General of New Brunswick.
Trudel, Nadeau, Lesage, Larivière et Associés, Montréal, for interveners.
Legal Services, Canada Labour Relations Board, Ottawa, for Canada Labour Relations Board.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DÉCARY J.A.: The issue is whether the Canada Labour Relations Board (the Board) has jurisdiction under Part I of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2] to certify the Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (the applicant) as representative of Hydro-Québec's engineers working at the Gentilly II nuclear plant. The Board said that in its opinion it lacked jurisdiction on account of the immunity which Hydro-Québec could claim to have in its capacity as a mandatary corporation of the Crown in right of the province.

The applicant union is an association of employees incorporated pursuant to the *Professional Syndicates Act*.¹ For over twenty years it has represented all the

¹ R.S.Q. 1977, c. S-40.

vail a refusé d'accréditer le syndicat requérant en qualité de représentant des ingénieurs d'Hydro-Québec affectés à une centrale nucléaire. Demande rejetée.

AVOCATS:

Gary H. Waxman pour le requérant.
Jean Leduc pour l'intimée Hydro-Québec.
Alain Gingras pour l'intimé le procureur général du Québec.
C. Gabriel Bourgeois pour l'intimé le procureur général du Nouveau-Brunswick.
Richard Bertrand pour les personnes intéressées.

PROCUREURS:

Gary H. Waxman, Montréal, pour le requérant.
Loranger, Marcoux, Montréal, pour l'intimée Hydro-Québec.
Le sous-procureur général du Québec, Québec, pour l'intimé le procureur général du Québec.
Le sous-procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton, pour l'intimé le procureur général du Nouveau-Brunswick.
Trudel, Nadeau, Lesage, Larivière et Associés, Montréal, pour les personnes intéressées.
Service du contentieux, Conseil canadien des relations du travail, Ottawa, pour le Conseil canadien des relations du travail.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: La question en litige est de savoir si le Conseil canadien des relations du travail (le Conseil) a compétence, selon la partie I du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2], pour accréditer le Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (le requérant) à titre de représentant des ingénieurs d'Hydro-Québec qui travaillent à la centrale nucléaire de Gentilly II. Le Conseil s'est dit d'avis qu'en raison de l'immunité dont pouvait se prévaloir Hydro-Québec en sa qualité de société mandataire de la Couronne provinciale, il n'avait pas compétence.

Le syndicat requérant est une association de salariés incorporée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*¹. Il représente depuis plus de vingt ans

¹ L.R.Q. 1977, ch. S-40.

unionized engineers of Hydro-Québec under a statutory provincial certification granted pursuant to subsection 21(6) of the Quebec *Labour Code*² (the Quebec Code). There has always been a single collective agreement between the parties, periodically renegotiated and applicable to all the engineers, including those assigned to the Gentilly II nuclear plant. Accordingly, since this nuclear plant came on line the working conditions of the engineers employed there have been governed by the collective agreements concluded between Hydro-Québec and the applicant.

On October 4, 1993, following a judgment rendered by the Supreme Court of Canada a few days earlier in *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*³ (hereinafter *Ontario Hydro*), in which the Court had concluded that the collective labour relations of persons working in nuclear establishments are subject to the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada, and in particular to the *Canada Labour Code*,⁴ the applicant submitted to the Board an application for certification covering all engineers working for the Hydro-Québec Direction gestion nucléaire. In response to this application for certification, Hydro-Québec successfully pleaded its immunity.

The issue in the case at bar is more limited than would appear at first glance. There is no question of the division of powers or of constitutional classification. It is common ground that the powers in question, namely collective labour relations at the Gentilly II nuclear plant, belong to Parliament. It is established that the Quebec Code does not apply, or no longer applies, to these labour relations. It is not in dispute that but for the immunity relied on by Hydro-Québec in its capacity as a mandatary corporation of the Crown in right of the province,⁵ the *Canada*

² R.S.Q. 1977, c. C-27.

³ [1993] 3 S.C.R. 327.

⁴ Contrary to what one might think *Ontario Hydro*, though it is owned by the province of Ontario, has not been accorded the status of a Crown agent by the Ontario Legislature. In *Ontario Hydro*, therefore, the Supreme Court did not have to consider the question of Crown immunity.

⁵ *Hydro-Québec Act*, R.S.Q. 1977, c. H-5, s. 13.

tous les ingénieurs syndiqués d'Hydro-Québec en vertu d'une accréditation provinciale statutaire accordée aux termes du paragraphe 21(6) du *Code du travail* du Québec² (le Code québécois). Il n'y a toujours eu entre les parties qu'une seule convention collective, renégociée périodiquement et applicable à l'ensemble des ingénieurs, y compris ceux qui sont affectés à la centrale nucléaire de Gentilly II. C'est ainsi que depuis la mise en service de cette centrale nucléaire, les conditions de travail des ingénieurs qui y sont affectés ont été régies par les conventions collectives intervenues entre Hydro-Québec et le requérant.

Le 4 octobre 1993, à la suite de l'arrêt rendu quelques jours plus tôt par la Cour suprême du Canada dans *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*³ (ci-après *Ontario Hydro*), et dans lequel la Cour avait conclu que les personnes qui travaillent dans le cadre d'établissements nucléaires sont assujetties à la compétence législative du Parlement du Canada et, plus particulièrement, au *Code canadien du travail* en ce qui concerne leurs rapports collectifs de travail⁴, le requérant présentait au Conseil une demande d'accréditation visant tous les ingénieurs travaillant pour la Direction Gestion Nucléaire d'Hydro-Québec. C'est à l'encontre de cette demande d'accréditation qu'Hydro-Québec s'est prévalué, avec succès, de son immunité.

Le débat, en l'espèce, est plus restreint qu'il n'y paraît à prime abord. Il n'est pas question de partage de compétences ou de qualification constitutionnelle. Il est acquis que la compétence en cause, soit les rapports collectifs de travail au sein de la centrale nucléaire de Gentilly II, est celle du Parlement. Il est acquis qu'en ce qui a trait à ces relations de travail, le Code québécois ne trouve pas ou plus application. Il est acquis que ne serait-ce de l'immunité qu'invoque Hydro-Québec en sa qualité de société mandataire de la Couronne provinciale⁵, le *Code canadien du tra-*

² L.R.Q. 1977, ch. C-27.

³ [1993] 3 R.C.S. 327.

⁴ Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la société *Ontario Hydro*, bien qu'elle appartienne à la province d'Ontario, ne s'est pas vu reconnaître par la législature ontarienne le statut de mandataire de la Couronne. La Cour suprême n'avait donc pas à se pencher, dans *Ontario Hydro*, sur la question de l'immunité de la Couronne.

⁵ *Loi sur l'Hydro-Québec*, L.R.Q. 1977, ch. H-5, art. 13.

Labour Code would automatically apply. In short, what remains to be decided is whether Parliament intended the *Canada Labour Code* to apply to mandatory corporations of the Crown in right of a province operating a nuclear plant, and if not whether by its actions Hydro-Québec has given up its immunity.

Crown immunity

The legislative provision which is at the heart of the matter is section 17 of the *Interpretation Act*.⁶

17. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except as mentioned or referred to in the enactment.

This provision allows Parliament to bind the Crown in right of Canada as well as in right of the provinces (see *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*⁷ (hereinafter *AGT*)).

The Crown will only be bound by legislation if the statute contains express language to this effect, if it appears from the provisions of the statute as a whole that Parliament clearly intended to bind the Crown or if the purpose of the statute would be wholly frustrated or reduced to an absurdity (as opposed simply to an undesirable result) if the Crown were not bound.⁸ In the first case, there is said to be a loss of immunity by an express legislative provision, and in the second and third cases, the immunity is said to be lost by necessary implication.

Crown immunity is a privilege belonging to the Crown which the courts have taken great care not to erode if any other course was possible. The Supreme Court finally agreed, but only reluctantly, that the Crown could be bound other than by express language, and here again it was quick to point out that:⁹

... any exception to the normal Crown immunity rule based on a necessary implication should be narrowly confined. As a result, an intention to bind the Crown is not to be inferred merely from the fact that the provisions of a statute will not operate smoothly or efficiently if the Crown is not bound, nor

⁶ R.S.C., 1985, c. I-21.

⁷ [1989] 2 S.C.R. 225, at p. 274.

⁸ See *AGT*, *supra*, note 7, at p. 281.

⁹ See *AGT*, *supra*, note 7, at p. 277, *per* Dickson C.J.

vail s'appliquerait d'office. Bref, ce qu'il reste à décider, c'est si le Parlement a voulu que le *Code canadien du travail* s'applique aux sociétés mandataires de la Couronne provinciale qui exploitent une centrale nucléaire et, dans la négative, si Hydro-Québec, par sa conduite, a renoncé à son immunité.

L'immunité de la Couronne

La disposition législative au cœur du débat est l'article 17 de la *Loi d'interprétation*:⁶

17. Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet sur ses droits et prérogatives.

Cette disposition permet au Parlement de lier la Couronne fédérale aussi bien que la Couronne provinciale (voir *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*⁷ (ci-après *AGT*)).

La Couronne ne sera liée par une loi que si cette loi contient des termes exprès à cet effet, que s'il ressort de l'ensemble des dispositions de cette loi que le Parlement a eu l'intention claire de lier la Couronne, ou encore que si l'objet de cette loi serait privé de toute efficacité ou donnerait lieu à une absurdité (par opposition à un simple résultat non souhaité) dans l'hypothèse où la Couronne n'était pas liée⁸. On dira, dans le premier cas, qu'il y a une perte d'immunité par disposition législative expresse et, dans les deuxième et troisième cas, qu'il y a une perte d'immunité par déduction nécessaire.

L'immunité de la Couronne est un privilège de celle-ci que les tribunaux ont pris grand soin de n'éroder que là où il n'y avait pas d'autre avenue. C'est même avec réticence que la Cour suprême a finalement accepté que la Couronne puisse se lier autrement qu'en termes exprès et encore là, s'est-elle empressée de souligner que⁹:

... toute exception par déduction nécessaire à la règle habituelle de l'immunité de la Couronne devrait être de portée très restreinte. Par conséquent, l'intention de lier la Couronne ne peut être déduite du seul fait que les dispositions d'une loi ne pourront être appliquées facilement ou efficacement si la Cou-

⁶ L.R.C. (1985), ch. I-21.

⁷ [1989] 2 R.C.S. 225, à la p. 274.

⁸ Voir *AGT*, *supra*, note 7, à la p. 281.

⁹ Voir *AGT*, *supra*, note 7, à la p. 277, le juge en chef Dickson.

from the fact that if the Crown is not bound the statute will have only a limited application.

In *IBEW v. Alberta Government Telephones*¹⁰ (hereinafter *IBEW*), the Chief Justice added:

As this Court concluded in *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568, an express statement that the Crown is bound may be unnecessary (though it no doubt clarifies the matter as a matter of legislative drafting) in those limited situations where it can be said that "Her Majesty" may be "implicitly bound by legislation if that is the interpretation which the legislation must be given when it is placed in its context" (at p. 575, emphasis added).

The courts will not be influenced in their interpretation of the statute in question by the legal vacuum which a recognition of Crown immunity may produce, unless such recognition frustrates the application of the legislation as a whole.¹¹ In *IBEW*,¹² in which the issue was the same as in the case at bar, Dickson C.J. said the following in this regard:

... the gap created by Parliament's failure to bind the provincial Crown in the Code may be inconvenient or even undesirable as a matter of operation or policy, but until Parliament chooses to fill the vacuum with an express statement that gives effect to this concern, the role of the judiciary is only to determine if the legislation would be wholly frustrated should the Crown in right of a province be excluded from the relevant provisions of the statute. Any suggestion that the purposes of Part V of the Code would be wholly frustrated should the provincial Crown not be bound thereto must be rejected. The vast majority of employees of federal undertakings would continue to be covered by Part V of the Code despite the immunity of the Crown in right of the provinces therefrom.

Is Hydro-Québec bound by the *Canada Labour Code* in the case at bar?

It is not bound expressly; that is certain. It is equally clear that in view of the comments by the Chief Justice just cited it is not bound by necessary implication because the legislative purpose is wholly frustrated. Is it bound by necessary implication because of a clear intent to bind it?

Counsel for the applicant sought by an analysis of the *Atomic Energy Control Act*¹³ to demonstrate that Parliament by necessary implication intended that the

ronne n'est pas liée, ni du fait que si la Couronne n'est pas liée, la loi n'aura qu'une application limitée.

Le juge en chef ajoutera, dans *FIOE c. Alberta Government Telephones*¹⁰ (ci-après *FIOE*):

Comme cette Cour l'a décidé dans l'arrêt *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568, il n'est peut-être pas nécessaire de déclarer expressément que la Couronne est liée (bien qu'en matière de rédaction législative, cela ne laisserait plus place à aucun doute) dans les rares cas où l'on peut affirmer que «Sa Majesté» peut être «implicitement liée par un texte législatif si telle est l'interprétation que ce texte doit recevoir lorsqu'il est replacé dans son contexte» (à la p. 575, je souligne).

Les tribunaux ne seront pas influencés dans leur interprétation de la loi en cause par le vide juridique que l'attribution de l'immunité à la Couronne peut entraîner, à moins que cette attribution ne prive d'efficacité l'application de la loi dans son ensemble¹¹. Dans *FIOE*¹² où la question en litige était la même que dans le cas présent, le juge en chef Dickson s'exprimait à cet égard comme suit:

La lacune créée par l'omission du Parlement de lier la Couronne provinciale dans le Code peut se révéler peu commode ou même peu souhaitable sur le plan pratique ou théorique, mais en attendant que le Parlement décide de combler le vide par une déclaration expresse qui réponde à cette préoccupation, le rôle des tribunaux judiciaires se limite à déterminer si la Loi serait privée de toute efficacité si la Couronne du chef d'une province était exclue des dispositions pertinentes de cette loi. Il faut rejeter toute idée que les fins de la partie V du Code seraient complètement déjouées si la Couronne provinciale n'était pas liée par celle-ci. La très grande majorité des employés d'entreprises fédérales continuerait d'être visée par la partie V du Code même si la Couronne du chef des provinces était soustraite à son application.

Hydro-Québec est-elle liée, en l'espèce, par le *Code canadien du travail*?

Elle ne l'est pas de manière expresse, cela est acquis. Elle ne l'est pas non plus, à la lumière des propos du juge en chef que je viens de citer, par déduction nécessaire découlant d'une perte totale d'efficacité, cela est évident. L'est-elle par déduction nécessaire en ce sens d'une intention claire de la lier?

Le procureur du requérant s'est employé à démontrer par une analyse de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*¹³ que le Parlement, par déduction

¹⁰ [1989] 2 S.C.R. 318, at p. 328.

¹¹ *AGT, supra*, note 7, at p. 283.

¹² *Supra*, note 10, at p. 330.

¹³ R.S.C., 1985, c. A-16.

¹⁰ [1989] 2 R.C.S. 318, à la p. 328.

¹¹ *AGT, supra*, note 7, à la p. 283.

¹² *Supra*, note 10, à la p. 330.

¹³ L.R.C. (1985), ch. A-16.

Canada Labour Code should apply to undertakings such as the Gentilly II nuclear plant covered by section 18 of that Act. In his submission it is inconceivable that, realizing the health and safety problems presented for employees and the general public by the operation of nuclear plants, Parliament did not intend to make those employees subject to the provisions of the *Canada Labour Code*.

This approach is precisely what the courts should avoid in seeking to determine whether Parliament intended to bind the Crown by necessary implication. Reference should be made to the legislation in question, here the *Canada Labour Code*, and only to that, in seeking to determine Parliament's intent in a given case. While the *Atomic Energy Control Act* may well apply to the Crown by necessary implication, as to which I express no opinion, it clearly can be of no assistance in this Court's attempt to determine what Parliament intended with respect to the *Canada Labour Code*. For different legislation the intent may well be different.

The applicant, forced to fall back on the provisions of the *Canada Labour Code* itself to determine whether Parliament intended to bind the Crown, could do no better than refer the Court to section 123.1 [as enacted by R.S.C. (1985) (1st Supp.), c. 9, s. 3] to be found in Part II dealing with occupational safety and health, and reading as follows:

123.1 The Governor in Council may by order exclude, in whole or in part, from the application of this Part or any specified provision thereof employment on or in connection with any work or undertaking that is regulated pursuant to the *Atomic Energy Control Act*.

This section does not support the applicant's argument: quite the contrary. It does not mention the Crown by name and the general language used is of the kind which the Supreme Court warned other courts against in *AGT*.¹⁴ There are other forms of employment than those in the undertakings said to be to the advantage of Canada, which in any case are not

¹⁴ *Supra*, note 7, at p. 282.

nécessaire, avait voulu que le *Code canadien du travail* s'appliquât aux entreprises, dont la centrale nucléaire de Gentilly II, visées par l'article 18 de cette Loi. Il est inconcevable, selon lui, que le Parlement, conscient des problèmes de santé et de sécurité que posait aux employés et à la population en général l'opération de centrales atomiques, n'ait pas voulu assujettir ces employés aux dispositions du *Code canadien du travail*.

Cette démarche est justement de celles dont les tribunaux doivent se méfier lorsqu'ils recherchent par déduction nécessaire l'intention du Parlement de lier la Couronne. C'est à la loi en cause, en l'espèce le *Code canadien du travail*, et à elle seule qu'il faut recourir pour déterminer cette intention dans un cas donné. Quand bien même la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* s'appliquerait par déduction nécessaire à la Couronne, ce sur quoi je n'ai pas à me prononcer, elle ne saurait être d'aucun secours dans ma quête de l'intention du Parlement eu égard au *Code canadien du travail*. À législation distincte, intention, possiblement, distincte.

Le requérant, contraint de se rabattre sur les dispositions du *Code canadien du travail* lui-même pour découvrir l'intention du Parlement de lier la Couronne, n'a pu mieux faire que de renvoyer la Cour à l'article 123.1 [édicte par L.R.C. (1985) (1^{re} suppl.), ch. 9, art. 3] qu'on retrouve dans la partie II consacrée à la sécurité et à la santé au travail, et qui se lit comme suit:

123.1 Le gouverneur en conseil peut, par décret, exclure totalement ou partiellement de l'application de la présente partie—ou d'une disposition précise—l'emploi dans le cadre d'une entreprise régie par la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*.

Cet article n'appuie pas la thèse du requérant, bien au contraire. Il ne vise pas la Couronne nommément et les termes généraux qu'il emploie sont du genre de ceux contre lesquels la Cour suprême nous mettait en garde dans *AGT*¹⁴; il est d'autres emplois que ceux au sein d'entreprises déclarées être à l'avantage du Canada, lesquelles, de toute façon, ne sont pas néces-

¹⁴ *Supra*, note 7, à la p. 282.

necessarily operated by Crown corporations:¹⁵ those may fall within the scope of the *Atomic Energy Control Act* or of the Regulations adopted thereunder, and I cannot in any way presume that this section necessarily applies to the Crown.

Furthermore, section 123.1 only covers Part II of the Code, and even if it did bind the Crown by necessary implication would only do so in respect of Part II, not Part I, the only one which has any bearing on the case at bar.¹⁶

Finally, the reading of section 123.1 suggested by the applicant disregards other provisions of the Code, section 5.1 [as enacted by S.C. 1993, c. 38, s. 88] in Part I, paragraph 123(1)(c) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 2; S.C. 1993, c. 38, s. 89] in Part II and paragraph 167(1)(e) [as am. by S.C. 1993, c. 38, s. 90] in Part III, which suggest a completely different interpretation. These sections, which read as follows,

5.1 This Part applies in respect of any Canadian carrier, as defined in section 2 of the *Telecommunications Act*, that is an agent of Her Majesty in right of a province and in respect of the employees of the carrier.

123. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament or any regulations thereunder, this Part applies to and in respect of employment

¹⁵ The evidence in the record indicates that there are seven nuclear plants in Canada: one in Quebec, one in New Brunswick and five in Ontario, and that those in Quebec and New Brunswick are operated by Crown corporations.

¹⁶ As its title indicates, the *Canada Labour Code* is an "Act to consolidate certain statutes respecting labour." In its most recent codified form it consists of three parts which are actually separate statutes and which have in common only the definitions contained in s. 2 [as am. by S.C. 1990, c. 44, s. 7]. Part I, consisting of a preamble and ss. 3 to 121, is concerned with "industrial relations" in general, and in particular the process of certifying bargaining agents. Part II, consisting of ss. 122 – 165, is concerned with "occupational health and safety." Part III, consisting of ss. 166 – 264, has to do with "standard hours, wages, vacations and holidays." Accordingly, when Parliament wishes a given provision to apply to the Code in its entirety it says, as in s. 2, "this Act," and when it intends a given provision to apply only to part of the Code it says, as in s. 123.1, "this Part."

sairement exploitées par des sociétés mandataires de la Couronne¹⁵, qui peuvent tomber dans le champ d'application de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ou du règlement adopté en vertu d'icelle, et je ne puis d'aucune façon supposer que cet article s'adresse nécessairement à la Couronne.

De plus, l'article 123.1 ne vise que la partie II du Code et quand bien même il lierait la Couronne par déduction nécessaire, il ne le ferait qu'à l'égard de la partie II et non pas à l'égard de la partie I, la seule qui soit pertinente en l'espèce¹⁶.

Enfin, la lecture de l'article 123.1 que nous propose le requérant fait abstraction d'autres dispositions du Code, l'article 5.1 [édicte par L.C. 1993, ch. 38, art. 88] dans la partie I, l'alinéa 123(1)c) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{re} suppl.), ch. 9, art. 2; L.C. 1993, ch. 38, art. 89] dans la partie II et l'alinéa 167(1)e) [mod. par L.C. 1993, ch. 38, art. 90], dans la partie III, qui suggèrent une toute autre interprétation. Ces articles, qui se lisent comme suit:

5.1 La présente partie s'applique à une entreprise canadienne, au sens de la *Loi sur les télécommunications*, qui est mandataire de Sa Majesté du chef d'une province ainsi qu'à ses employés.

123. (1) Malgré les autres lois fédérales et leurs règlements, la présente partie s'applique à l'emploi:

¹⁵ La preuve au dossier révèle qu'il y a sept centrales nucléaires au Canada: une au Québec, une au Nouveau-Brunswick et cinq en Ontario, et que celles du Québec et du Nouveau-Brunswick sont exploitées par des sociétés mandataires de la Couronne.

¹⁶ Le *Code canadien du travail*, comme son titre l'indique, est une «Loi rassemblant diverses lois relatives au travail». Il est constitué, dans sa codification la plus récente, de trois parties qui sont en réalité des lois distinctes et qui n'ont guère en commun que les définitions énoncées à l'art. 2 [mod. par L.C. 1990, ch. 44, art. 7]. La partie I, composée d'un préambule et des art. 3 à 121, vise «les relations du travail» en général et, de manière toute particulière, le processus d'accréditation des agents négociateurs. La partie II, composé des art. 122 à 165, vise la «sécurité et [la] santé au travail». La partie III, composée des art. 166 à 264, vise la «durée normale du travail, [le] salaire, [les] congés et [les] jours fériés». C'est ainsi que lorsque le Parlement veut qu'une disposition donnée s'applique au Code dans son entier, il dira, comme à l'art. 2, «la présente loi», et, lorsqu'il veut qu'une disposition donnée s'applique à une partie seulement du Code, il dira, comme à l'art. 123.1, «la présente partie».

c) by a Canadian carrier, as defined in section 2 of the *Telecommunications Act*, that is an agent of Her Majesty in right of a province.

167. (1) This Part applies

(e) to or in respect of any Canadian carrier, as defined in section 2 of the *Telecommunications Act*, that is an agent of Her Majesty in right of a province.

were added to the *Canada Labour Code* in 1993 when the *Telecommunications Act* was adopted.¹⁷

These amendments were clearly added in order to offset the effects of the *IBEW* decision,¹⁸ in which the Supreme Court had held that employees of provincial Crown corporations operating an inter-provincial telecommunications system were not subject to what was then Part V of the *Canada Labour Code* (and which has since become Part I). From this express inclusion of provincial Crown corporations operating in the telecommunications field within the scope of each of the three Parts of the *Canada Labour Code* it must follow that those corporations operating in the nuclear control field are not so included. When Parliament takes care to expressly bind certain Crown corporations in this way and for certain purposes, we may conclude that it intended to bind only those corporations, and only for those purposes. In the circumstances, the “necessary implication” works against the applicant’s arguments.

The applicant relied heavily on these remarks by La Forest J. in *Ontario Hydro*:¹⁹

Finally, the appellant Ontario Hydro advanced the notion that federal legislation should be so interpreted as not to apply to corporations set up to advance a provincial purpose. It conceded, however, that it was not a Crown agent and so not entitled to Crown immunity in the traditional sense. The Attorney General for New Brunswick did, however, argue that Crown immunity should apply where Crown agency is established. It is, therefore, right to say that the latter argument cannot stand in view of my holding that provincial laws regarding labour relations are inapplicable to works falling within the exclusive legislative jurisdiction of Parliament, since such legislation falls within the core of that jurisdiction.

¹⁷ S.C. 1993, c. 38, ss. 88–90.

¹⁸ *Supra*, note 10.

¹⁹ *Supra*, note 3, at p. 380.

c) par une entreprise canadienne, au sens de la *Loi sur les télécommunications*, qui est mandataire de Sa Majesté du chef d'une province.

a 167. (1) La présente partie s'applique:

e) à une entreprise canadienne, au sens de la *Loi sur les télécommunications*, qui est mandataire de Sa Majesté du chef d'une province.

b ont été ajoutés au *Code canadien du travail* en 1993, lors de l'adoption de la *Loi sur les télécommunications*¹⁷.

Ces modifications ont de toute évidence été apportées de manière à contrer les effets de l'arrêt *FIOE*¹⁸ dans lequel la Cour suprême avait décidé que les employés des sociétés mandataires de la Couronne provinciale qui exploitaient un système interprovincial de télécommunications, n'étaient pas assujettis à ce qui était alors la partie V du *Code canadien du travail* (et qui est devenu depuis la partie I). De cet assujettissement exprès des sociétés mandataires de la Couronne provinciale opérant dans le domaine des télécommunications à chacune des trois parties du *Code canadien du travail*, force est de déduire que celles de ces sociétés qui opèrent dans le domaine du contrôle nucléaire y échappent. Il est permis, quand le Parlement prend le soin de lier expressément de cette façon et à certaines fins certaines sociétés mandataires de la Couronne, d'en déduire qu'il n'a voulu lier que celles-là et à cette fin-là. La «déduction nécessaire», en l'occurrence, se retourne contre les prétentions du requérant.

Le requérant a fait grand état de ces propos du juge La Forest, dans *Ontario Hydro*¹⁹:

Enfin, l'appelante Ontario Hydro a soutenu que les lois fédérales devraient être interprétées de façon à ne pas s'appliquer aux sociétés établies pour promouvoir une fin provinciale. Toutefois, elle a admis ne pas être un mandataire de la Couronne et ne pouvoir ainsi bénéficier de l'immunité de la Couronne au sens traditionnel de cette expression. Cependant, le procureur général du Nouveau-Brunswick a soutenu que l'immunité devrait s'appliquer lorsque la qualité de mandataire de la Couronne est établie. On peut donc affirmer à bon droit que ce dernier argument ne saurait tenir, compte tenu de ma conclusion que les lois provinciales en matière de relations de travail ne s'appliquent pas aux ouvrages relevant de la compé-

¹⁷ L.C. 1993, ch. 38, art. 88, 89 et 90.

¹⁸ *Supra*, note 10.

¹⁹ *Supra*, note 3, à la p. 380.

I certainly cannot attach to these remarks the meaning suggested for them by the applicant. Not only are they merely an *obiter dictum*, as Ontario Hydro was not a Crown agent, but they were made in a context in which it seems to me La Forest J. was discussing not the immunity resulting from section 17 of the *Interpretation Act*, but that deriving from the theory of intergovernmental constitutional immunity rejected in *AGT*.²⁰

I therefore conclude that Parliament has not expressed any clear intent to apply the provisions of Part I of the *Canada Labour Code* to Hydro-Québec in so far as it operates a nuclear plant. Hydro-Québec therefore enjoys Crown immunity.

Waiver of immunity

The Crown may lose its immunity by waiving it. The theory of waiver was recently explained by Dickson C.J. in *AGT*.²¹ This theory is grounded essentially on the following presumption: when the Crown agrees to take advantage of a statute it implicitly agrees to accept the limitations imposed by the statute. However, since this presumption collides directly with the Crown immunity rule and is actually an exception to that rule, the courts here again must exercise restraint before concluding that there has been a waiver. As the Chief Justice pointed out at page 291:

In my view, the scope of the benefit/burden exception must be fashioned using the underlying doctrine as a reference point. Because of the necessarily deferential approach the courts must take on questions of Crown immunity, given s. 16 [now 17] and the test laid out earlier in this judgment for what it takes to mention or refer to the Crown, it would be inconsistent with the presumption of immunity to carve out a wide-ranging exception to the presumption. An exception cannot swallow a rule, which is, it seems to me, what must happen if the benefit/burden doctrine were broadened such that the Crown would be bound by all of the burdens of a regulatory statute no matter how unrelated to the benefits gained by the Crown from that statute. In other words, a fairly tight (sufficient nexus) test for

²⁰ *Supra*, note 7, at p. 275.

²¹ *Supra*, note 7, at pp. 284 *et seq.*

tence législative exclusive du Parlement, étant donné que ces lois se situent au cœur de cette compétence.

Je ne saurais donner à ces propos la portée que leur prête le requérant. Non seulement ne constituent-ils qu'un *obiter dictum*, Ontario Hydro n'étant pas un mandataire de la Couronne, mais ont-ils été prononcés dans un contexte où le juge La Forest traitait, me semble-t-il, non pas de l'immunité résultant de l'article 17 de la *Loi d'interprétation*, mais de celle découlant de la théorie de l'immunité constitutionnelle intergouvernementale et qui avait été rejetée dans *AGT*.²⁰

J'en viens donc à la conclusion que le Parlement n'a pas exprimé une intention claire d'appliquer à Hydro-Québec, dans la mesure où elle exploite une centrale nucléaire, les dispositions de la partie I du *Code canadien du travail*. Hydro-Québec jouit, par conséquent, de l'immunité de la Couronne.

Renonciation à l'immunité

La Couronne peut perdre son immunité en y renonçant. La théorie de la renonciation a été récemment exposée par le juge en chef Dickson dans *AGT*.²¹ Cette théorie se fonde essentiellement sur la présomption suivante: la Couronne, lorsqu'elle accepte de tirer avantage d'une loi, accepterait implicitement d'en subir les inconvénients. Étant donné, cependant, que cette présomption heurte de front le principe de l'immunité de la Couronne et constitue en réalité une exception à ce principe, les tribunaux devront ici encore faire preuve de retenue avant de conclure à la renonciation. Ainsi que le rappelle le juge en chef à la page 291:

À mon avis, la portée de l'exception fondée sur les avantages et les inconvénients doit être façonnée en se servant de la théorie sous-jacente comme point de référence. En raison de la retenue dont doivent nécessairement faire preuve les tribunaux en abordant les questions d'immunité de la Couronne, compte tenu de l'art. 16 [maintenant 17] et du critère établi antérieurement dans les présents motifs sur ce qu'il faut faire pour que la Couronne soit mentionnée ou prévue, il ne serait pas conforme à la présomption d'immunité de concevoir une exception générale à cette présomption. Une exception ne peut être la règle et c'est ce qui se produirait, me semble-t-il, si la théorie des avantages et des obligations était élargie de sorte que la Couronne serait liée par toutes les obligations d'une loi réglementante

²⁰ *Supra*, note 7, à la p. 275.

²¹ *Supra*, note 7, aux p. 284 et s.

the benefit/burden exception follows from the strict test for finding a legislative intention to bind the Crown.

In the applicant's submission, Hydro-Québec waived its immunity by signing a collective agreement and obtaining authority to operate its nuclear plant from the Atomic Energy Control Commission.

Signature of collective agreement

The applicant submitted that by signing a collective agreement with employees working in the nuclear sector, in which as *Ontario Hydro* confirmed industrial relations are governed by the *Canada Labour Code*, Hydro-Québec agreed by implication to be subject to the provisions of that Code.

This argument is without merit. When Hydro-Québec signed the collective agreement, it intended to be bound by the Quebec *Labour Code*. I do not see how it is possible to infer implicit coverage by one statute from express coverage by another. It is one thing to say that the Crown waived immunity in respect of a statute which it knew governed the contract and on which it intended to rely. It is quite another thing to say that the Crown waived its immunity in respect of legislation which it did not know governed the contract and on which it did not in any way intend to rely.

The cases cited by the applicant, *Bank of Montreal v. Attorney General (Que.)*²² and *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*,²³ clearly cannot apply here. In *Bank of Montreal* the Supreme Court held that where the Crown in right of a province opens a bank account it enters into a banking contract the rules and consequences of which it by implication knows and accepts. In *Sparling* the Supreme Court held that by purchasing the shares of a company governed by a federal statute a provincial Crown corporation implicitly accepted the benefits

²² [1979] 1 S.C.R. 565.

²³ [1988] 2 S.C.R. 1015.

peu importe leur absence plus ou moins grande de lien avec les avantages qu'elle tirerait de cette loi. En d'autres termes, un critère assez serré (du lien suffisant) applicable à l'exception fondée sur les avantages et les obligations découle du critère strict de la constatation d'une intention du législateur de lier la Couronne.

Hydro-Québec aurait, selon le requérant, renoncé à son immunité en signant une convention collective et en obtenant de la Commission de contrôle de l'énergie atomique l'autorisation d'exploiter sa centrale nucléaire.

La signature de la convention collective

Le requérant soumet qu'en signant une convention collective avec des employés œuvrant dans le secteur nucléaire, où les relations de travail, ainsi que l'a confirmé l'arrêt *Ontario Hydro*, sont régies par le *Code canadien du travail*, Hydro-Québec s'est implicitement assujettie aux dispositions de ce Code.

Cet argument n'a aucun mérite. Lorsqu'Hydro-Québec a signé la convention collective, elle entendait être liée par le *Code du travail* du Québec. Je ne vois pas comment l'on puisse inférer d'un assujettissement exprès à une loi, un assujettissement implicite à une autre. C'est une chose que de dire que la Couronne renonce à l'immunité eu égard à une loi dont elle sait qu'elle régit le contrat et dont elle entend tirer avantage. C'est autre chose que de dire que la Couronne aurait renoncé à son immunité eu égard à une loi dont elle ne savait pas qu'elle régissait le contrat et dont elle n'entendait d'aucune manière tirer avantage.

Les affaires qu'invoque le requérant, soit *Banque de Montréal c. Procureur général (Qué.)*²² et *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*²³, ne sauraient trouver ici application. Dans *Banque de Montréal*, la Cour suprême a décidé que la Couronne provinciale qui ouvre un compte à une banque passe un contrat bancaire dont elle connaît et accepte implicitement les règles et les conséquences. Dans *Sparling*, la Cour suprême décidait qu'en achetant des actions d'une société régie par une loi fédérale, un mandataire de la Couronne provinciale

²² [1979] 1 R.C.S. 565.

²³ [1988] 2 R.C.S. 1015.

and duties associated with that act, including that of filing an insider trading report.

Accordingly, in those two cases the Crown was aware of the applicable legislation, knew without the necessity of any express provision what it was undertaking by signing the contract and sought to benefit from the advantages of the legislation in question; what is more, the immunity was pleaded against that statute, not as in the case at bar against legislation other than that governing the contract at the time of signature. I do not see how it can be argued here that Hydro-Québec waived its immunity by contract when at the time it signed the contract it did not even know that such immunity was at issue.

Licence application

When under section 9 of the *Atomic Energy Control Regulations*²⁴ (the Regulations) it obtained a licence to operate the Gentilly II nuclear plant, Hydro-Québec certainly took advantage of the *Atomic Energy Control Act*. However, as Dickson C.J. pointed out in *AGT*²⁵ that does not mean that Hydro-Québec is accordingly bound by all the obligations of the regulatory statute. It must still be shown that there was a sufficiently close nexus between the benefit obtained and the duty which it is sought to impose, that of being subject to the Board's jurisdiction as regards Part I of the *Canada Labour Code*.

In *AGT* the Supreme Court held that AGT had not waived Crown immunity in respect of the CRTC by choosing to accept the benefits resulting from its participation in a national telecommunications network governed by the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2] and regulated by the CRTC pursuant to that Act. *A fortiori* the same is true when the regulatory agency is not the one designated in the statute taken advantage of by the Crown. In the case at bar Hydro-Québec is pleading its immunity not in respect of the Atomic Energy Control Commission but of the Canada Labour Relations Board, which is not even

acceptait implicitement les avantages et les obligations, dont celle de déposer un rapport d'initiés, associés à cette loi.

^a Ainsi, dans ces deux affaires, la Couronne connaissait la loi applicable, savait sans qu'il ne soit besoin de le dire ce à quoi elle s'engageait en signant le contrat et cherchait à profiter des avantages de la loi en question; qui plus est, l'immunité était invoquée à l'encontre de cette loi et non, comme en l'espèce, à l'encontre d'une loi autre que celle régissant le contrat au moment de sa signature. Je ne vois pas comment on peut prétendre qu'Hydro-Québec ait pu, ici, renoncer par contrat à son immunité quand elle ne savait même pas, lors de la signature du contrat, que cette immunité était en jeu.

La demande de permis

^d En obtenant, en vertu de l'article 9 du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*²⁴ (le Règlement) un permis d'exploitation de la centrale nucléaire de Gentilly II, Hydro-Québec a certes tiré avantage de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Cela ne signifie toutefois pas, ainsi que le rappelait le juge en chef Dickson dans *AGT*²⁵, qu'Hydro-Québec soit ainsi liée par toutes les obligations de la loi réglementante. Encore faut-il, en effet, que soit démontrée l'existence d'un lien assez étroit entre l'avantage obtenu et l'obligation qu'on cherche à lui imposer, qui est celle de se soumettre à la compétence du Conseil en ce qui a trait à la partie I du *Code canadien du travail*.

^e Dans *AGT*, la Cour suprême a décidé qu'AGT n'avait pas renoncé à l'immunité de la Couronne à l'endroit du CRTC en choisissant de recevoir les avantages découlant de sa participation à un réseau national de télécommunications régi par la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, ch. R-2] et réglementé en vertu de cette Loi par le CRTC. *A fortiori* en sera-t-il de même, lorsque l'organisme régulateur n'est pas celui désigné dans la loi dont la Couronne a tiré avantage. En l'espèce, ce n'est pas à l'égard de la Commission de contrôle de l'énergie atomique qu'Hydro-Québec invoque son immunité, mais à

²⁴ C.R.C., c. 365 (as am. by SOR/78-58, ss. 7, 8; SOR/90-191, s. 2).

²⁵ *Supra*, note 7, at p. 291.

²⁴ C.R.C., ch. 365 (mod. par DORS/78-58, art. 7, 8; DORS/90-191, art. 2).

²⁵ *Supra*, note 7, à la p. 291.

mentioned in the *Atomic Energy Control Act* or in the Regulations.

I sought in vain for “a sufficient nexus” between the benefits and duties when the legislation in question itself contains no provision to suggest that the Board has any part to play in administering the legislation and when, moreover, its implementing regulations include health and safety standards supervision of which is assigned not to the Board but to the Control Commission, inspectors and medical advisors.

I also do not see any basis for concluding that the benefit received by Hydro-Québec in obtaining an operating licence “[was] conditional upon compliance with the restriction,”²⁶ namely being subject to the Board’s jurisdiction.

I have thus arrived at the same conclusion as that formed by Dickson C.J. and Wilson J. on a similar point in *IBEW*,²⁷ at pages 330, 331 and 333. It is clear in the case at bar that there can be no connection or nexus between the activities of Hydro-Québec at its Gentilly II nuclear plant and the provisions of Part I of the *Canada Labour Code*, and I do not feel that the mere exercise by Hydro-Québec of its power to engage in a federal undertaking caused it to lose its immunity in respect of the Canada Labour Relations Board.

For these reasons, I would dismiss the application for judicial review. However, I would urge Parliament to fulfil its responsibility as soon as possible so as to fill the vacuum in which members of the applicant union find themselves.

HUGESSEN, J.A.: I concur.

CHEVALIER D.J.: I concur.

l’égard du Conseil canadien des relations du travail, lequel n’est même pas mentionné dans la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique* non plus que dans le Règlement.

^a Je cherche en vain «un lien assez étroit» entre les avantages et les obligations quand la loi en cause ne contient elle-même aucune disposition laissant supposer que le Conseil aurait un rôle à jouer dans l’administration de cette loi et quand, de surcroît, son règlement d’application comprend des normes d’hygiène et de sécurité dont il confie la surveillance, non pas au Conseil, mais à la Commission de contrôle, à des inspecteurs et à des conseillers médicaux.

^c Je ne vois rien, non plus, qui permette de conclure que l’avantage que recevait Hydro-Québec en obtenant un permis d’exploitation «était conditionnel au respect de la restriction imposée»²⁶, à savoir l’assujettissement à la compétence du Conseil.

^d J’en viens ainsi à la même conclusion que celle à laquelle en étaient arrivés, sur un point analogue, le juge en chef Dickson et le juge Wilson aux pages 330, 331 et 333 de l’arrêt *FIOE*²⁷. Il est clair en l’espèce qu’il ne peut y avoir de rapport ni de lien entre les activités d’Hydro-Québec à sa centrale nucléaire de Gentilly II et les dispositions de la partie I du *Code canadien du travail*, et je ne crois pas que le simple exercice par Hydro-Québec de son pouvoir de s’engager dans une entreprise fédérale lui ait fait perdre son immunité face au Conseil canadien des relations du travail.

^e Pour ces motifs, je serais d’avis de rejeter la demande de contrôle judiciaire. J’inviterais toutefois le Parlement à assumer ses responsabilités dans les plus brefs délais de manière à combler le vide dans lequel se trouvent les membres du syndicat requérant.

^f LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: J’y souscris.

^g LE JUGE SUPPLÉANT CHEVALIER: J’y souscris.

²⁶ *AGT*, *supra*, note 7, at p. 228.

²⁷ *Supra*, note 10.

²⁶ *AGT*, *supra* note 7, à la p. 288.

²⁷ *Supra*, note 10.