

A-201-78

A-201-78

C.S.P. Foods Ltd. (Applicant)

v.

Canada Labour Relations Board, Hugh J. Wagner and N. William Greer, on their own behalf and on behalf of all members of the Grain Services Union (CLC) and Grain Services Union (CLC) (Respondents)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Le Dain JJ.—
Regina, November 6; Ottawa, December 21, 1978.

Judicial review — Labour relations — Jurisdiction — Canada Labour Relations Board order — Union certified for certain employees in office of general manager sales and commodities of food processing and marketing arm of Manitoba and Saskatchewan Wheat Pools — Board's jurisdiction to make certification order challenged — Whether or not employees performing functions connected with a federal work — Whether or not nature of work performed in that office severable from other operations — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 as amended by S.C. 1972, c. 18, ss. 2, 108 — Canada Grain Act, S.C. 1970-71-72, c. 7, s. 43(1) — Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1970, c. C-12, s. 45 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside an order of the Canada Labour Relations Board certifying the Grain Services Union (CLC) as the bargaining agent for a unit comprising all employees of C.S.P. Foods Ltd.—the food processing and marketing arm of the Manitoba and Saskatchewan Wheat Pools—working in the office of the general manager sales and commodities trading, excluding certain managerial positions. The principal ground of attack on the Board's order is that the Board lacked the jurisdiction to make it. If the Board has jurisdiction in this case, it is derived from section 108 of the *Canada Labour Code*. Applicant argues that it must be demonstrated that the employees in question perform functions intimately connected with a federal work and that the operation carried on in its Winnipeg office is severable from its other operations so that the *Canada Labour Code* would not apply to the employees in its Winnipeg office.

Held, the application is dismissed. The declaratory section in the *Canadian Wheat Board Act* extends the declaration in the *Canada Grain Act* so that "all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills ..." are declared to be "works or a work for the general advantage of Canada ...". This applicant is in a business to which the federal power attaches by virtue of the declaration: the business of producing and selling animal seeds, and the feed-mill proportion of the total operation is more than an insignificant or incidental part of the applicant's manufacturing operation. The Winnipeg

C.S.P. Foods Ltd. (Requérante)

c.

Le Conseil canadien des relations du travail, Hugh J. Wagner et N. William Greer, personnellement et pour le compte de tous les membres du Grain Services Union (CLC), et le Grain Services Union (CLC) (Intimés)

Cour d'appel, les juges Pratte, Heald et Le Dain—
Regina, le 6 novembre; Ottawa, le 21 décembre
1978.

Examen judiciaire — Relations du travail — Compétence — Ordonnance du Conseil canadien des relations du travail — Accréditation du syndicat représentant des employés de la requérante (l'organe de commercialisation et de traitement des coopératives de blé du Manitoba et de la Saskatchewan) travaillant au bureau du directeur général des ventes et du commerce des denrées — Compétence du Conseil pour rendre l'ordonnance d'accréditation contestée — Les employés exécutent-ils des fonctions intimement reliées à un ouvrage de compétence fédérale? — Les activités exercées à ce bureau peuvent-elles être séparées des autres activités? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1 modifié par S.C. 1972, c. 18, art. 2, 108 — Loi sur les grains du Canada, S.C. 1970-71-72, c. 7, art. 43(1) — Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1970, c. C-12, art. 45 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Cette demande, fondée sur l'article 28, vise à obtenir l'examen et l'annulation d'une ordonnance par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a accrédité le syndicat Grain Services Union (CLC) comme agent négociateur de l'unité comprenant tous les employés de la C.S.P. Foods Ltd. (l'organe de commercialisation et de traitement des coopératives de blé du Manitoba et de la Saskatchewan) travaillant au bureau du directeur général des ventes et du commerce des denrées, à l'exclusion de certains postes de direction. Le principal moyen invoqué contre l'ordonnance du Conseil est que celui-ci n'était pas compétent pour rendre cette ordonnance. La compétence du Conseil, s'il a compétence en l'espèce, lui est attribuée par l'article 108 du *Code canadien du travail*. La requérante prétend qu'il faut démontrer que les employés en cause exécutent des fonctions intimement reliées à un ouvrage de compétence fédérale et que les activités exercées à son bureau de Winnipeg peuvent être séparées de ses autres activités, de sorte que le *Code canadien du travail* ne s'applique pas aux employés travaillant à cet endroit.

Arrêt: la demande est rejetée. L'article déclaratoire de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* étend la déclaration de la *Loi sur les grains du Canada* à «tous moulins à farine, moulins à provendes, entrepôts à provendes et moulins de nettoyage des semences ...» qui sont déclarés «à l'avantage général du Canada ...». La requérante se livre à la production et à la vente d'aliments pour le bétail ou provendes, soit des activités auxquelles la compétence fédérale s'étend en vertu de l'article déclaratoire, et la place que tient la mouture des provendes dans l'ensemble des opérations constitue plus qu'une portion

office plays a vitally important part in the price payable to the farmer member for his product and in determining and deciding what the price will finally be by virtue of its marketing function as well as its "hedging and commodity trading" function. The work performed by this office is a necessary part of the whole, the whole being, *inter alia*, feed mills which have been declared to be federal works.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

W. J. Vancise and D. E. W. McIntyre for applicant.

George Taylor, Q.C. and R. Alan Francis for respondent Canada Labour Relations Board.

SOLICITORS:

Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron, Regina, for applicant.

Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon, for respondent Canada Labour Relations Board.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: I agree with the conclusion reached by my brother Heald that the section 28 application must be dismissed.

I do not wish to add anything to what he says in respect of the applicant's contention that it was denied natural justice.

As to the contention that the Canada Labour Relations Board had no jurisdiction, it must be rejected because, in my view, the record does not show that the employees comprised in the bargaining unit are not "employed in connection with the operation" of a "feed mill" within the meaning of section 45 of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside an order of the Canada Labour Relations Board dated April 12, 1978

insignifiante ou incidente des opérations de transformation de la requérante. Le bureau de Winnipeg joue un rôle vital dans l'établissement du prix qui sera versé aux fermiers en fin de compte, en vertu de sa fonction de commercialisation aussi bien que de sa fonction «commerciale et spéculatrice en matière de denrées». Le travail qu'effectue ce bureau contribue à l'intégralité du tout, le tout comprenant les activités, notamment des moulins à provendes, lesquels ont été déclarés ouvrages fédéraux.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

W. J. Vancise et D. E. W. McIntyre pour la requérante.

George Taylor, c.r. et R. Alan Francis pour l'intimé, le Conseil canadien des relations du travail.

PROCUREURS:

Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron, Regina, pour la requérante.

Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon, pour l'intimé, le Conseil canadien des relations du travail.

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

LE JUGE PRATTE: Je souscris à la conclusion à laquelle est arrivé mon collègue le juge Heald; la demande selon l'article 28 doit être rejetée.

Je n'ai rien à ajouter à ce qu'il dit à l'égard de la prétention de la requérante voulant qu'on lui ait dénié le bénéfice des principes de justice naturelle.

Quant à la prétention voulant que le Conseil canadien des relations du travail soit incompetent, il faut la rejeter car, à mon avis, le dossier ne montre pas que les employés compris dans l'unité de négociation ne sont pas «employés dans le cadre» d'un «moulin à provendes» au sens de l'article 45 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12.

* * *

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

LE JUGE HEALD: Cette demande fondée sur l'article 28 vise à obtenir l'examen et l'annulation d'une ordonnance en date du 12 avril 1978 par

certifying the Grain Services Union (CLC) as the bargaining agent for a unit comprising:

all employees of CSP Foods Ltd., working in the office of the general manager sales and commodity trading, excluding sales manager N.E.O. Ltd., location controller, manager feed ingred. sales, manager hedging and trading, manager traffic and distribution, and those above.

The principal ground of attack on the Board's order is that the Board was without jurisdiction to make that order. The Board's jurisdiction, if it has jurisdiction in this case, is derived from section 108 of the *Canada Labour Code*, S.C. 1972, c. 18, which provides as follows:

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

It is the applicant's submission that for the Board to have jurisdiction, it must be demonstrated that the employees in question perform functions which are intimately connected with a federal work, undertaking or business and whose work is an integral part of, or necessarily incidental to, the effective operation of the federal work, undertaking or business. The applicant further submits that, while the applicant, at various locations other than its Winnipeg office, carries on operations, some of which fall under the legislative umbrella of the federal government, nevertheless, so far as the duties performed by its employees in the Winnipeg office are concerned, those duties and that employment do not fall within federal jurisdiction. The reason given by the applicant for this view is because, in its opinion, the nature of the operation carried on in the Winnipeg office is that of a service function related to the other functions of the applicant, but not a function which is intimately connected with, or an integral part of the operations of the applicant. It is the submission of the applicant that the operation carried on by it in its Winnipeg office is clearly severable from its other operations and, accordingly, the provisions of Part V of the *Canada Labour Code* do not apply to the employees in its Winnipeg office.

laquelle le Conseil canadien des relations du travail accréditait le syndicat Grain Services Union (CLC) comme agent négociateur de l'unité comprenant:

^a tous les employés de la CSP Foods Ltd. travaillant au bureau du directeur général des ventes et du commerce des denrées, à l'exclusion du directeur des ventes de N.E.O. Ltd., du régisseur des emplacements, du directeur des ventes des composants des aliments du bétail, du directeur du commerce et des opérations en contre-partie, du directeur de la distribution et de mouvement des marchandises et de leurs supérieurs.

Le principal moyen invoqué contre l'ordonnance du Conseil est que celui-ci n'était pas compétent pour rendre cette ordonnance. La compétence du Conseil, s'il a compétence en l'espèce, lui est attribuée par l'article 108 du *Code canadien du travail*, S.C. 1972, c. 18, qui dispose ce qui suit:

^d **108.** La présente Partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'aux organisations patronales groupant ces patrons et aux syndicats groupant ces employés.

^e La requérante prétend que pour que le Conseil soit compétent il faut démontrer que les employés en cause exécutent des fonctions qui sont intimement reliées à un ouvrage, à une entreprise ou à une affaire de compétence fédérale et que leur travail fait partie intégrante de l'exploitation même de l'ouvrage, de l'entreprise ou de l'affaire, ou y est nécessairement connexe. La requérante fait en outre valoir que certes en divers lieux autres que son bureau de Winnipeg, elle exerce des activités dont certaines tombent sous le parapluie législatif du gouvernement fédéral, mais que les fonctions qu'exécutent ses employés à son bureau de Winnipeg ne sont pas du ressort fédéral. La raison qu'elle en donne c'est que, à son avis, la nature des activités exercées à son bureau de Winnipeg relèvent du secteur des services reliés bien sûr à ses autres fonctions mais ne constituent pas une fonction intimement reliée à ses opérations ni n'en fait partie intégrante. Ce qui se fait à son bureau de Winnipeg, fait-elle valoir, peut manifestement être séparé de ses autres activités et en conséquence les dispositions de la Partie V du *Code canadien du travail* ne s'appliquent pas aux employés travaillant à cet endroit.

It is necessary, in my view, for a proper determination of the jurisdictional question, to consider the manner in which the applicant company functions. A brochure which describes the applicant's operations is contained in the Case (pp. 47 to 64). Additionally, on the oral argument of this application before us, the Court added to the Case paragraphs 1 to 21 inclusive of the affidavit dated July 28, 1978 of Reginald S. Wayman, General Manager, Sales and Commodity Trading, of the Winnipeg office of the applicant company. From this material, the following picture of the applicant's operations emerges:

The applicant company is the food processing and marketing arm of the Manitoba and Saskatchewan Wheat Pools. It provides the Pools' farmer membership with a ready market for their field crops, as processed or semi-processed products, mostly in the form of crude vegetable oils. The applicant sells its processed products in national and international markets, through marketing offices at Saskatoon, Winnipeg and Toronto and through an Export Marketing Group headquartered at Saskatoon. The applicant has a vegetable oil plant in Saskatoon which carries on the business of a rapeseed crushing plant to produce crude rapeseed oil and meal for both domestic and export markets. Associated with the vegetable oil plant in Saskatoon is an elevator. The applicant also operates a vegetable oil processing plant at Nipawin, Saskatchewan, which is engaged in the crushing, refining and packaging of rapeseed oil and products thereof, destined for both export and domestic markets. It also operates an oil seed processing plant at Altona, Manitoba, which produces crude and refined rapeseed oil together with soybean and sunflower oil and products derived therefrom which are destined primarily for domestic markets. The applicant also operates a commodity trading and marketing office in Winnipeg which office is the subject of the certification order under review. The Winnipeg office is responsible for the hedging and commodity trading relating to the sales of vegetable oils and meals—i.e., rapeseed, soybean and sunflower. Oilseeds are bought at competitive prices, at a flow rate that preserves the best price structure for the applicant's customers. The delicate balance between a fair producer price and a competitive consumer price is maintained with the use of sophisticated hedging princi-

Il est nécessaire à mon avis pour bien juger de la question de compétence, de considérer la manière dont fonctionne la société requérante. Le dossier conjoint (aux pages 47 à 64), contient une brochure qui décrit ses opérations. De plus, au cours des débats à l'audience, la Cour a joint au dossier conjoint les paragraphes 1 à 21 inclusivement de l'affidavit du 28 juillet 1978 de Reginald S. Wayman, P.-D.G., section des ventes et du commerce des denrées, de son bureau de Winnipeg. De ces documents, s'esquisse l'image suivante de ses activités:

La société requérante est l'organe de commercialisation et de traitement des coopératives de blé du Manitoba et de la Saskatchewan. Elle fournit aux fermiers qui en sont membres un débouché pour leurs récoltes, soit un produit fini ou semi-fini, généralement sous la forme d'huile végétale brute. La requérante vend ce produit une fois conditionné sur les marchés nationaux et internationaux par l'intermédiaire de bureaux de commercialisation situés à Saskatoon, à Winnipeg et à Toronto ainsi que par un groupe de commercialisation des exportations dont la direction est à Saskatoon. Elle possède une usine d'huile végétale à Saskatoon, laquelle sert de minoterie et produit de la farine et de l'huile de colza aussi bien pour l'exportation que pour la consommation interne. Un élévateur est jumelé à cette usine. La requérante exploite aussi une autre usine de ce genre à Nipawin en Saskatchewan où sont moulus, raffinés et emballés l'huile de colza et ses dérivés à destination des marchés tant d'exportation qu'internes. Elle exploite aussi une usine de trituration d'oléagineux à Altona au Manitoba, qui produit des huiles de colza brutes et raffinées, des huiles de soja et de tournesol et les produits qui en sont dérivés, à destination principalement des marchés nationaux. La requérante possède aussi un bureau de commercialisation des denrées à Winnipeg, lequel bureau fait l'objet de l'ordonnance d'accréditation en cause. Il est responsable des opérations de couverture et d'échange des denrées relatives aux ventes des huiles végétales et des farines: le colza, le soja et le tournesol. Les oléagineux sont achetés régulièrement à des prix concurrentiels en quantité suffisante pour préserver la structure de prix la plus favorable aux clients de la requérante. L'équilibre délicat entre un juste prix de produc-

ples, and this function, as stated *supra*, is performed by the Winnipeg office. The vegetable oil seed purchases are carried out by the individual vegetable oil plants at Saskatoon, Nipawin and Altona on a cash basis. However, as against such cash purchases of seed and subsequent sales of products, the Winnipeg office, in its hedging operations, is engaged, through brokers, in trading in soybean and soybean oil and meal futures on the Chicago Board of Trade and rapeseed futures in the Winnipeg Commodity Exchange.

The respondent Board submits that it has jurisdiction over subject bargaining unit based on a number of statutory provisions as applied to the facts of this case. Initially, the Board cites section 108 of the *Canada Labour Code* quoted *supra*. It then refers to section 2(h) and (i) of the *Canada Labour Code* which reads as follows:

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:

(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 Canada or for the advantage of two or more of the provinces; and

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

It then refers to section 43(1) of the *Canada Grain Act*, S.C. 1970-71-72, c. 7 which reads as follows:

43. (1) All elevators in Canada heretofore or hereafter constructed, except elevators referred to in subsection (2) or (3), are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

Subsections (2) and (3) deal with elevators in the eastern division and, accordingly, have no relevance or application to the case at bar. Reference is also made to the companion declaratory section in the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12, being section 45 thereof, which reads as follows:

tion et un prix concurrentiel à la consommation est maintenu par un savant usage des principes des opérations de couverture, cette fonction, comme il a été dit précédemment, étant exécutée par le bureau de Winnipeg. Ce sont les différentes usines d'huile végétale de Saskatoon, de Nipawin et d'Altona qui achètent au comptant les oléagineux. En opposition à ces achats au comptant d'oléagineux et à la vente subséquente des produits dérivés, le bureau de Winnipeg, dans ses opérations de couverture, se livre, par l'intermédiaire de courtiers, au commerce et à des spéculations sur la farine et l'huile de soja au Chicago Board of Trade et sur le colza au Winnipeg Commodity Exchange.

Le Conseil intimé fait valoir que l'unité de négociation en cause est de son ressort vu certaines dispositions légales applicables aux fins de l'espèce. D'abord le Conseil cite l'article 108 du *Code canadien du travail* cité ci-dessus. Il réfère ensuite à l'article 2(h) et i) du même code que voici:

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:

(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;

Puis il appelle l'attention sur l'article 43(1) de la *Loi sur les grains du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 7 que voici:

43. (1) Tous les élévateurs du Canada, construits actuellement ou par la suite sont, pris dans leur ensemble ou séparément, à l'exception des élévateurs mentionnés aux paragraphes (2) ou (3), déclarés être, par les présentes, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

Les paragraphes (2) et (3) portent sur les élévateurs de la division de l'Est et, conséquemment, n'ont aucune importance en l'espèce. Il mentionne aussi l'article déclaratoire correspondant de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, soit l'article 45 dont voici le libellé:

45. For greater certainty, but not so as to restrict the generality of any declaration in the *Canada Grain Act* that any elevator is a work for the general advantage of Canada, it is hereby declared that all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills, whether heretofore constructed or hereafter to be constructed, are and each of them is hereby declared to be works or a work for the general advantage of Canada, and, without limiting the generality of the foregoing, each and every mill or warehouse mentioned or described in the schedule is a work for the general advantage of Canada.

The Board then turns to the definition of "elevator" as contained in section 2(10)(a) of the *Canada Grain Act* which reads as follows:

2. ...

(10) "elevator" means

(a) any premises in the Western Division

(i) into which grain may be received or out of which grain may be discharged directly from or to railway cars or ships,

(ii) constructed for the purpose of handling and storing grain received directly from producers, otherwise than as a part of the farming operation of a particular producer, and into which grain may be received, at which grain may be weighed, elevated and stored and out of which grain may be discharged, or

(iii) constructed for the purpose of handling and storing grain as part of the operation of a flour mill, feed mill, seed cleaning plant, malt house, distillery, grain oil extraction plant or other grain processing plant, and into which grain may be received, at which grain may be weighed, elevated and stored and out of which grain may be discharged for processing or otherwise,

and the definition of "process elevator" as contained in section 2(38) of the *Canada Grain Act* and reading as follows:

2. ...

(38) "process elevator" means an elevator the principal use of which is the receiving and storing of grain for direct manufacture or processing into other products;

The Board then submits that the vegetable oil plants owned and operated by the applicant at Saskatoon, Nipawin and Altona are "elevators" as defined in section 2(10)(a)(ii) and (iii) of the *Canada Grain Act* or "process elevators" as defined in section 2(38) of that Act and as elevators they have been declared pursuant to section 43(1) of that Act "a work or works for the general advantage of Canada". Accordingly, in the submission of the Board, when the functions of the Winnipeg office are analyzed, it is apparent that there is the necessary integral and intimate relationship between that office and the elevators in

45. Pour plus de certitude, mais sans restreindre la généralité de toute déclaration dans la *Loi sur les grains du Canada*, portant qu'un élévateur est à l'avantage général du Canada, il est par les présentes décrété que tous moulins à farine, moulins à provendes, entrepôts à provendes et moulins de nettoyage des semences, qu'ils aient été construits jusqu'ici ou qu'ils le soient à l'avenir, sont déclarés, et chacun de ces moulins est déclaré, par les présentes, à l'avantage général du Canada, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, chacun des moulins ou entrepôts mentionnés ou décrits dans l'annexe est un ouvrage à l'avantage général du Canada.

Le Conseil se tourne ensuite vers la définition d'«élévateur» de l'article 2(10)a) de la *Loi sur les grains du Canada* que voici:

2. ...

(10) «élévateur» désigne

a) toute installation de la division de l'Ouest

(i) qui peut recevoir du grain déchargé directement de wagons ou navires ou d'où le grain peut être chargé directement sur des wagons ou navires, ou

(ii) construite aux fins d'assurer la manutention et de stocker du grain reçu directement des producteurs, autrement que dans le cadre de l'exploitation agricole d'un certain producteur, et qui peut recevoir du grain, où l'on peut peser, élever et stocker du grain et d'où l'on peut décharger du grain, ou

(iii) construite aux fins d'assurer la manutention et de stocker du grain dans le cadre de l'exploitation d'une minoterie, fabrique de provendes, usine de nettoyage de semences, malterie, distillerie, usine d'extraction d'huile de grain ou autre usine de conditionnement de grain, et qui peut recevoir du grain, où l'on peut peser, élever et stocker du grain et d'où l'on peut décharger du grain à des fins de conditionnement ou autres;

et vers celle d'«élévateur de conditionnement» de l'article 2(38) de la même Loi, que voici:

2. ...

(38) «élévateur de conditionnement» désigne un élévateur servant principalement à la réception et au stockage du grain en vue de le transformer sur place en d'autres produits;

Le Conseil fait ensuite valoir que les usines d'huile végétale que possède et exploite la requérante à Saskatoon, à Nipawin et à Altona sont des «élévateurs» au sens de l'article 2(10)a)(ii) et (iii) de la *Loi sur les grains du Canada* ou encore des «élévateurs de conditionnement» au sens de l'article 2(38) de la Loi et qu'à ce titre ils ont été déclarés, sur le fondement de l'article 43(1) de cette même loi, «ouvrages à l'avantage général du Canada». Conséquemment, fait valoir le Conseil, lorsqu'on analyse les fonctions du bureau de Winnipeg, il est manifeste que la relation intime, le caractère de partie intégrante, existe entre le bureau et les

question so as to constitute the functioning of the Winnipeg office a "work . . . for the general advantage of Canada" so as to clothe the Board with jurisdiction.

In my opinion, it is unnecessary to decide whether the three oil processing plants of the applicant are "elevators" or "process elevators" as defined in the *Canada Grain Act* in order to determine the jurisdictional question under review. A perusal of the declaratory section in the *Canadian Wheat Board Act* (section 45 thereof and quoted *supra*), discloses that it extends the declaration as contained in the *Canada Grain Act* so that "all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills . . ." [underlining is mine] are declared to be "works or a work for the general advantage of Canada . . .".

In my view, the record in this case clearly discloses that, *inter alia*, this applicant was in the business of producing and selling animal feeds. For example—on page 48 of the Case, it is said that "CSP also provides a complete range of meal and mill-feed by-products in bagged, pelleted and bulk forms." On the same page, the following statement appears: "Most oilseed products go to further processors; . . .; animal feed manufacturers; . . .". And again at page 57 "... The main quality control laboratory at Saskatoon also supervises quality control programs and does analysis on a commercial basis for a number of Canadian and American food processors and feed manufacturers . . .". [Underlining is mine.] And again, on pages 58, 59 and 60, when describing the production facilities at Altona, Nipawin and Winnipeg, references are made to the products of those mills as including: "bagged or bulk meal;" and "bulk or pelleted meal;". These references to the "feed mill" component of the applicant's operations suggest that it is a rather substantial portion of the entire operation since reference is made to the provision of a "complete range" of meal and mill-feed by-products. While the record does not quantify in any way, the feed-mill proportion of the total operation, nor would this be necessary, in my view, I am satisfied, nevertheless, from the record, that the feed-mill component is certainly more than an insignificant or incidental part of applicant's manufacturing operation.

éleveurs en question de sorte que les fonctions du bureau en font un «ouvrage à l'avantage général du Canada» ce qui attribue ainsi compétence au Conseil.

^a A mon avis il n'est pas nécessaire de décider si les trois usines de trituration de la requérante sont des «éleveurs» ou des «éleveurs de conditionnement» au sens de la *Loi sur les grains du Canada* pour résoudre la question de compétence. Un coup d'œil à l'article déclaratoire de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* (son article 45, précité) suffit pour se rendre compte qu'il étend la déclaration de la *Loi sur les grains du Canada* à «tous moulins à farine, moulins à provendes, entrepôts à provendes et moulins de nettoyage des semences . . .» [c'est moi qui souligne] qui sont déclarés «à l'avantage général du Canada . . .».

^d A mon avis, le dossier de l'affaire montre clairement que la requérante se livre, notamment, à la production et à la vente d'aliments pour le bétail ou provendes. Par exemple, à la page 48 du dossier conjoint, on dit que la [TRADUCTION] «CSP fournit aussi un choix complet de farine et de sous-produits de provendes moulues, en sac, en vrac ou compactées.» Sur la même page, on dit [TRADUCTION] «La plupart des produits oléagineux subissent un autre stade de conditionnement; . . .; chez des producteurs d'aliments pour le bétail, . . .» et encore à la page 57: [TRADUCTION] «. . . Le laboratoire central de contrôle de la qualité supervise aussi, sur une base commerciale, les programmes de contrôle de la qualité et se livre à des analyses pour plusieurs firmes américaines et canadiennes de conditionnement de nourriture et de production de provendes . . .». [C'est moi qui souligne.] Et encore, aux pages 58, 59 et 60, lorsqu'on décrit les facilités de production d'Altona, de Nipawin et de Winnipeg, on réfère aux produits de ces minoteries en disant qu'ils comprennent: [TRADUCTION] «de la farine en sac ou en vrac» et «de la farine en vrac ou compactée». Ces mentions de «moulins à provendes» comme composantes des opérations de la requérante laissent entendre qu'il s'agit d'un aspect assez important de l'ensemble des opérations puisqu'on mentionne [TRADUCTION] «un choix complet» de farines et de sous-produits de provendes moulues. Quoique le dossier ne quantifie aucunement la place que tient la mouture des provendes dans l'ensemble des opérations, d'ail-

Accordingly, even if the federal power does not attach to the three plants of the applicant by virtue of the declaratory section and the definition sections of the *Canada Grain Act*, it seems clear to me that it does attach by virtue of the provisions of the *Canadian Wheat Board Act* referred to *supra*.

While neither of the Acts in question contains a definition of "feed mill", giving to that phrase its plain, ordinary and well-accepted meaning, the operations of the applicant described *supra* were, in my view, those of a "feed mill", whatever else they may have been.

However, this conclusion does not, *per se*, determine the jurisdictional issue because the applicant submits that the operations carried on in the Winnipeg office are that of a service function and are not a function which is intimately connected with, or an integral part of applicant's operations and as such, are clearly severable from its other operations¹.

With respect, I cannot accept this submission since, in my view, it is not established by the evidence. In the brochure describing applicant's operations (Case, p. 51), it is stated: "The delicate balance between a fair producer price and a competitive consumer price is maintained with the use of sophisticated hedging principles". And then, in paragraphs 14 and 15 of the Wayman affidavit:

¹ The jurisprudence seems to clearly establish the test to be applied—i.e., Is the operation in question "an integral part or necessarily incidental" to the effective operation of the federal work?

See: *Reference re Industrial Relations* [1955] S.C.R. 529 at 567-568 per Estey J.

The Letter Carriers' Union of Canada v. M & B Enterprises Ltd. [1975] 1 S.C.R. 178 at 187-188 also establishes that it is not essential for the employees in question to be exclusively employed upon or in connection with a federal work.

leurs ce n'est pas nécessaire à mon avis, j'estime néanmoins, d'après le dossier, que cette composante constitue plus qu'une portion insignifiante ou incidente des opérations de transformation de la requérante.

En conséquence, même si la compétence fédérale ne s'étend pas aux trois usines de la requérante en vertu de l'article déclaratoire et des articles des définitions de la *Loi sur les grains du Canada*, il me semble clair qu'elle s'y étend en vertu des dispositions précitées de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

Ni l'une ni l'autre de ces lois ne définit l'expression «moulin à provendes», mais si on lui donne son premier sens, son sens ordinaire accepté par tous, on doit conclure, à mon avis, que les opérations de la requérante décrites ci-dessus sont bien celles d'un «moulin à provendes» quelles qu'elles puissent être d'autre par ailleurs.

Toutefois cette conclusion, en soi, ne résout pas la question de compétence car la requérante fait valoir que les activités de son bureau de Winnipeg relèvent du secteur des services, mais ne constituent pas une fonction qui est intimement reliée à ses activités, ni n'en font partie intégrante, et qu'à ce titre, elles peuvent manifestement être séparées de ses autres activités¹.

En toute déférence, je ne puis accepter cette proposition car, à mon avis, elle n'est pas prouvée. Dans la brochure qui décrit les activités de la requérante (dossier conjoint, p. 51), il est dit: [TRADUCTION] «L'équilibre délicat entre un juste prix de production et un prix concurrentiel à la consommation est maintenu par un savant usage des principes des opérations de couverture». Et puis les paragraphes 14 et 15 de l'affidavit de Wayman ajoutent:

¹ La jurisprudence semble clairement indiquer le critère à appliquer: l'activité en question fait-elle [TRADUCTION] «partie intégrante» de l'exploitation même de l'ouvrage fédéral ou lui est-elle [TRADUCTION] «nécessairement connexe»?

Voir: *Renvoi sur les relations industrielles* [1955] R.C.S. 529, aux pages 567 et 568, le juge Estey.

Union des facteurs du Canada c. M&B Enterprises Ltd. [1975] 1 R.C.S. 178, aux pp. 187 et 188, établit aussi qu'il n'est pas essentiel que les employés visés travaillent exclusivement dans le cadre d'un ouvrage fédéral.

14. THAT the purchase of vegetable oil seed is carried out by the individual vegetable oil plants situate in Saskatoon, Nipawin and Altona, on a cash basis.

15. THAT as against such cash purchases of seed and subsequent sales of products the Winnipeg office, in its hedging operation, is engaged, through brokers, in trading in soybean and soybean oil and meal futures on the Chicago Board of Trade and rapeseed futures in the Winnipeg Commodity Exchange.

The applicant is the processing and marketing arm of the Manitoba and Saskatchewan Wheat Pools which organizations have some 100,000 farmer members. The stated *raison d'être* of the applicant is to provide these farmer members with a ready market and a fair price for their field crops. It is clear from the evidence quoted *supra*, that the Winnipeg office plays a vitally important part in the price payable to the farmer member for his product and in determining and deciding what that price will finally be by virtue of its marketing function as well as its "hedging and commodity trading" function. To hold that a branch of a company which operates the marketing and pricing function in that company is not an "integral" part of the effective operation of a work which commences at the feed mill or oil processing plant and terminates as a feed product or a vegetable oil product for sale both domestically and offshore would, in my view, be wrong. The fixing of the price at which the raw product is purchased, and the manufactured product is sold and the marketing of the manufactured product are just as essential components of the entire operation as the work of the mill employee who weighs the farmer's rapeseed or who operates the crushing mill. *The Living Webster Dictionary* defines "integral", *inter alia*, as: "belonging to or forming a necessary part of a whole". In my view, the work performed by applicant's Winnipeg office was a necessary part of the whole, the whole being the operation of, *inter alia*, feed mills which have been declared to be federal works.

Accordingly, and for the foregoing reasons, I have concluded that the respondent Board had jurisdiction in this case.

The only other ground of attack advanced by applicant's counsel at the hearing before us was

[TRADUCTION] 14. QUE c'est chaque usine d'huile végétale, de Saskatoon, de Nipawin et d'Altona, qui achète, au comptant, les oléagineux.

15. QUE, en opposition à ces achats au comptant d'oléagineux et à la vente subséquente des produits dérivés, le bureau de Winnipeg, dans ses opérations de couverture, se livre, par l'intermédiaire de courtiers, au commerce et à des spéculations sur la farine et l'huile de soja au Chicago Board of Trade et sur le colza au Winnipeg Commodity Exchange.

La requérante est l'organe de transformation et de commercialisation des coopératives de blé de la Saskatchewan et du Manitoba, organisations auxquelles adhèrent quelque 100,000 fermiers. La raison d'être avouée de la requérante, c'est de fournir à ces fermiers un débouché et un juste prix pour leurs récoltes. Il découle clairement des preuves précitées que le bureau winnipégois joue un rôle vital dans l'établissement du prix qui sera versé aux fermiers en fin de compte, en vertu de sa fonction de commercialisation aussi bien que de sa fonction [TRADUCTION] «commerciale et spéculatrice en matière de denrées». Soutenir que l'organe d'une compagnie qui gère la commercialisation de ses produits et la fixation de ses prix ne fait pas partie «intégrante» de l'exploitation même d'une entreprise qui commence au moulin à provendes ou à l'usine de trituration et qui se termine par un produit, fourrages ou huile végétale, qu'on vendra et sur le marché interne et outre-mer, c'est, à mon avis, être dans l'erreur. La fixation du prix auquel le produit brut est acheté et auquel le produit transformé est vendu, et la commercialisation du produit transformé sont des composantes toutes aussi essentielles à l'ensemble de l'opération que le travail de l'employé du moulin qui pèse ou moule le colza du fermier. *The Living Webster Dictionary* définit le mot anglais «*integral*» (intégrante) notamment comme suit: [TRADUCTION] «se dit des parties qui contribuent à l'intégrité d'un tout». A mon avis, le travail qu'effectue le bureau winnipégois de la requérante contribue à l'intégralité du tout, le tout comprenant les activités, notamment, des moulins à provendes, lesquels ont été déclarés ouvrages fédéraux.

En conséquence, et pour les motifs qui précèdent, je conclus que le Conseil intimé est compétent en l'espèce.

Le seul autre moyen de contestation qu'a avancé l'avocat de la requérante à l'instruction c'est que le

that the respondent Board had failed to observe the principles of natural justice in issuing the said order, without having held a hearing and giving the applicant the opportunity to present evidence and make argument as had been requested by the applicant. At the conclusion of his submissions on this issue, counsel for the applicant was advised by the Court that he had not convinced us that there was any substance in this ground of attack. Accordingly, respondents' counsel were not called on to deal with this issue. It was the Court's opinion that, applying the principles set out in *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters* (1978) 21 N.R. 20 and *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office and Professional Employees International Union, Local 458* (1979) 24 N.R. 382 to the facts of the present case, the applicant has failed to establish that the Board did not conduct itself in accordance with the principles of natural justice and the *audi alteram partem* rule.

For all of the reasons set out herein, I would dismiss the section 28 application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: I agree that the section 28 application must be dismissed. If the works for the general advantage of Canada in this case be process elevators operated in connection with the vegetable oil plants then I would seriously doubt that the commodity trading and marketing activity of the applicant's Winnipeg office is sufficiently closely related to the operation of the elevators to be an integral part of them or necessarily incidental thereto. But if the works be the plants themselves in their character as feed mills, then there can in my opinion be no doubt, for the reasons given by my brother Heald, that the functions performed by the Winnipeg office are at least necessarily incidental to the operation of the mills. There is, as my brother Heald has demonstrated, evidence from which one may conclude that the vegetable oil plants operated at Altona, Nipawin and Saskatoon are also feed mills within the meaning of section 45 of the *Canadian Wheat Board Act*. I hesitate, however, to make this finding in the absence of further evidence showing the relative importance of the feed producing operations of these plants. It

Conseil intimé n'a pas observé les principes de justice naturelle en délivrant ladite ordonnance sans avoir tenu audience ni donné à la requérante la possibilité de présenter des preuves et de se faire entendre comme elle l'avait demandé. Sa plaidoirie terminée, la Cour a informé l'avocat de la requérante qu'il ne l'avait pas convaincue qu'il y ait eu quelque fondement à ce moyen. En conséquence les avocats des intimés n'ont pas été appelés à élaborer sur ce point. La Cour est d'opinion que, appliquant à l'espèce les principes énoncés dans *Durham Transport Inc. c. La fraternité internationale d'Amérique des camionneurs* (1978) 21 N.R. 20 et dans *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office and Professional Employees International Union, Local 458* (1979) 24 N.R. 382, la requérante n'a pas réussi à établir que le Conseil se soit écarté des principes de justice naturelle et de la règle *audi alteram partem*.

Pour tous les motifs énoncés ci-dessus, je rejette-rais la demande fondée sur l'article 28.

* * *

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

LE JUGE LE DAIN: Je suis également d'avis que la demande selon l'article 28 doit être rejetée. Si les ouvrages pour l'avantage général du Canada étaient en l'espèce les élévateurs de conditionnement fonctionnant en relation avec les usines d'huile végétale, alors je douterais sérieusement que le commerce des denrées et l'activité de commercialisation du bureau winnipégois de la requérante soient suffisamment reliés de près à l'exploitation des élévateurs pour en être une partie intégrante ou nécessairement connexe. Mais si les ouvrages sont constitués par les usines elles-mêmes, vu leur caractère de moulins à provendes, alors il ne peut à mon avis n'y avoir aucun doute, pour les motifs qu'a donnés mon collègue Heald, les fonctions qu'exécute le bureau winnipégois sont au moins nécessairement connexes à l'exploitation des moulins. Il y a, comme l'a montré mon collègue Heald, des preuves qui permettent de conclure que les usines d'huile végétale exploitées à Altona, Nipawin et Saskatoon, constituent, elles aussi, des moulins à provendes au sens de l'article 45 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. J'hésite

is sufficient for purposes of the present case, I think, that on a record which raises the distinct possibility that the vegetable oil plants are also feed mills, the applicant, who had the burden of proving the alleged absence of jurisdiction, has failed to establish that they are not feed mills.

a toutefois à conclure ainsi en l'absence de preuves supplémentaires qui montreraient l'importance relative de la production de provendes de ces usines. Il suffit en l'espèce, je pense, que dans un dossier qui soulève la possibilité bien réelle que les usines d'huile végétale soient aussi des moulins à provendes, la requérante, à qui il appartenait d'établir le défaut de compétence allégué, n'ait pas réussi à démontrer qu'il ne s'agit pas de moulins à provendes.