

A-244-80

A-244-80

**Johnston Terminals and Storage Limited (*Applicant*)**

v.

**Vancouver Harbour Employees' Association Local 517, International Longshoremen's and Warehousemen's Union (C.L.C.) (*Respondent*)**

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald and Urie JJ.—Vancouver, February 3 and 6, 1981.

*Judicial review — Public Service — Application to review and set aside decision of Canada Labour Relations Board certifying respondent as bargaining agent for the clerical employees of the applicant — Applicant employed the clerks and provided them to a subsidiary company on an exclusive and permanent contractual basis — Subsidiary company is a federal undertaking — Work performed is an integral part of a federal undertaking — Whether or not the Board has jurisdiction in this matter — Whether or not it is necessary to look at the essential character of the employer or to the nature of the work being done by the employees to determine which level of government has jurisdiction in respect of the employees — Application dismissed — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 as amended, s. 108 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

This is an application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board certifying the respondent as the bargaining agent for clerical employees of the applicant. The applicant submitted that the Board erred in deciding that the labour relations of its employees located at the premises of a subsidiary, Fraser Surrey Docks Ltd. is a matter within federal competence. Fraser Surrey Docks Ltd. is a federal undertaking. The work performed by the employees is an integral part of a federal undertaking. The question is whether, in order to determine which level of government has jurisdiction in respect of the labour relations of a particular group of employees, it is necessary to look at the essential character of the employer or at the nature of work performed by the employees.

*Held*, the application is dismissed. The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation. On the facts of this case and pursuant to section 108 of the Code the relevant undertaking is Fraser Surrey Docks Ltd. because that is the undertaking where subject employees are employed. To answer the constitutional question, it is necessary to look at the nature of the operation, that is, the nature of the work being performed by the employees. The Board did not err in finding that it had jurisdiction in this matter.

*Jessiman Bros. Cartage Ltd. v. Letter Carriers' Union of Canada* [1972] 1 W.W.R. 289, distinguished. *The Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers* [1975] 1 S.C.R. 178, applied. *In re Reference as to Validity of Industrial Relations and Disputes Investigation Act* [1955] S.C.R. 529, applied. *The Public Service Board v. Dionne* [1978] 2 S.C.R. 191, applied. *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife* [1977] 2

**Johnston Terminals and Storage Limited (*Requérante*)**

a c.

**L'Association des employés du port de Vancouver, section locale 517, Syndicat international des débardeurs et magasiniers (C.T.C.) (*Intimée*)**

b Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, les juges Heald et Urie—Vancouver, 3 et 6 février 1981.

*Examen judiciaire — Fonction publique — Demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a accredité le syndicat intimé comme agent négociateur pour les employés de bureau de la requérante — La requérante a embauché les commis et les a fournis, sur une base exclusive et permanente, à une filiale — Cette filiale est une entreprise fédérale — Le travail exécuté fait partie intégrante d'une entreprise fédérale — Il échet d'examiner si le Conseil a compétence en l'espèce — Il échet d'examiner s'il importe, pour déterminer quel gouvernement a compétence en ce qui concerne les employés, de considérer la nature véritable de l'employeur ou la nature du travail effectué par ceux-ci — Demande rejetée — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié, art. 108 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

e Il s'agit d'une demande tendant à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a accredité le syndicat intimé comme agent négociateur pour les employés de bureau de la requérante. Selon celle-ci, le Conseil aurait à tort décidé que les relations de travail de ses employés travaillant dans les locaux d'une filiale, la Fraser Surrey Docks Ltd., relevaient de la compétence fédérale. La Fraser Surrey Docks Ltd. est une entreprise fédérale. Le travail exécuté par les employés fait partie intégrante d'une entreprise fédérale. La question est de savoir s'il importe, pour déterminer quel gouvernement a compétence en ce qui concerne les relations de travail d'un groupe donné d'employés, de considérer la nature véritable de l'employeur ou la nature du travail effectué par les employés.

*Arrêt*: la demande est rejetée. La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation. Compte tenu des faits de l'espèce et en application de l'article 108 du Code, l'entreprise à prendre en compte est la Fraser Surrey Docks Ltd., puisque c'est là où les employés en question travaillent. Il convient, pour trancher la question constitutionnelle, d'examiner la nature de l'opération, c'est-à-dire la nature du travail exécuté par les employés. Le Conseil n'a pas conclu à tort à sa compétence en la matière.

Distinction faite avec l'arrêt: *Jessiman Bros. Cartage Ltd. c. Letter Carriers' Union of Canada* [1972] 1 W.W.R. 289. Arrêts appliqués: *The Letter Carriers' Union of Canada (Union des facteurs du Canada) c. Canadian Union of Postal Workers (Syndicat des postiers du Canada)* [1975] 1 R.C.S. 178; *In re Reference as to Validity of Industrial Relations and Disputes Investigation Act* [1955] R.C.S. 529; *La Régie des services publics*

S.C.R. 729, applied. *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada* [1980] 1 S.C.R. 115, applied.

*c. Dionne* [1978] 2 R.C.S. 191; *Le Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife* [1977] 2 R.C.S. 729; *Northern Telecom Ltée c. Les Travailleurs en communication du Canada* [1980] 1 R.C.S. 115.

APPLICATION for judicial review.

a DEMANDE d'examen judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

*Joan McEwen* for applicant.  
No one appearing for respondent.

*Joan McEwen* pour la requérante.  
Personne n'a comparu pour le compte de l'intimée.

*John M. Baigent* for Canada Labour Relations Board.  
*William B. Scarth, Q.C.* for Deputy Attorney General of Canada.

b *John M. Baigent* pour le Conseil canadien des relations du travail.  
*William B. Scarth, c.r.* pour le sous-procureur général du Canada.

SOLICITORS:

c PROCUREURS:

*Davis & Company*, Vancouver, for applicant.  
*Laxton & Company*, Vancouver, for respondent.  
*Baigent & Jackson*, Vancouver, for Canada Labour Relations Board.  
*Deputy Attorney General of Canada* for Deputy Attorney General of Canada.

*Davis & Company*, Vancouver, pour la requérante.  
*Laxton & Company*, Vancouver, pour l'intimée.  
*Baigent & Jackson*, Vancouver, pour le Conseil canadien des relations du travail.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le sous-procureur général du Canada.

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

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

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board (hereinafter the Board) dated March 27, 1980 whereby the Board ordered that the respondent Union be certified as the bargaining agent for those employees of the applicant described as follows: "all employees of Johnston Terminals and Storage Limited, located at Fraser Surrey Dock, engaged in clerical work related to the loading and unloading of vessels."

f LE JUGE HEALD: La présente demande, fondée sur l'article 28, tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail (ci-après appelé le Conseil) a, le 27 mars 1980, ordonné que le syndicat intimé soit accrédité comme agent négociateur pour les employés de la requérante décrits comme suit: «tous les employés de Johnston Terminals and Storage Limited, situés au quai Fraser Surrey et préposés au travail de commis se rattachant au chargement et au déchargement des navires».

The respondent Union did not intervene in these proceedings under section 28 and was not represented at the hearing before us. The Attorney General of Canada did intervene and was represented by counsel. The Board was also represented by counsel.

h Le syndicat intimé n'est intervenu dans les présentes procédures fondées sur l'article 28, ni ne s'est fait représenter à l'audience. Le procureur général du Canada est intervenu et s'est fait représenter par avocat. Le Conseil s'est également fait représenter par avocat.

The sole ground of attack raised in this application is that the Board erred in deciding that the labour relations of the applicant's eleven clerical employees located at the premises of Fraser Surrey Docks Ltd. is a matter within federal competence

i Le seul grief d'appel invoqué dans la présente demande est que le Conseil aurait à tort décidé que les relations de travail des onze employés de bureau de la requérante travaillant dans les locaux de la Fraser Surrey Docks Ltd. relevaient de la

and as a consequence, erred in granting certification to the respondent in respect of those employees.

The Board, in its reasons for decision, stated that it received detailed evidence at the public hearings bearing mostly on:

- (1) the degree of autonomous work performed by the subject employees and, conversely,
- (2) the degree of interrelationship with and of control by the headquarters of the applicant. (Case, Vol. 3, pages 290 and 291.)

Apparently a transcript of the evidence adduced at the public hearing was not produced since it does not form a part of the case before us and we are not therefore in a position to consider the propriety of the findings of fact made by the Board based on that evidence. However, based on the evidence, both oral and documentary, received by the Board, it appears to have found, *inter alia*, the following facts.

1. Respondent's application for certification encompasses eleven clerical employees of the applicant company employed in work areas or offices on the water-front where Fraser Surrey Docks Ltd., a subsidiary of the applicant company, carries out stevedoring or terminal operator functions at Surrey, B.C. (Case, Vol. 4, pages 434, 435 and 437.)

2. The applicant company is essentially a parent company engaged in the business of providing administrative, personnel and technical support services to its approximately 35 subsidiary companies. Employees of the parent company are located from Vancouver Island to Toronto. The subsidiaries of the applicant are engaged in a variety of enterprises, three of which are federal undertakings, the others being clearly subject to provincial jurisdiction. In addition to the centralized administrative and personnel services supplied to all of the operating companies by approximately 150 employees working at applicant's headquarters, there are a total of approximately 300 employees constituting its technical, clerical and administrative staff which the applicant provides to the subsidiary companies outside of headquarters. The clerical employees who are the subject of this

compétence fédérale et, par conséquent, aurait accueilli à tort la demande d'accréditation de l'intimée en ce qui concerne ces employés.

Dans les motifs de sa décision, le Conseil a déclaré avoir, à l'audition publique, reçu des éléments de preuve détaillés portant surtout sur:

- (1) Le degré d'autonomie du travail effectué par les employés en question,
- (2) et, corrélativement, le degré d'interdépendance et de subordination des filiales par rapport au siège social de la requérante (dossier conjoint, vol. 3, pages 290 et 291).

La transcription des témoignages reçus à l'audition publique n'a pas, semble-t-il, été présentée, puisqu'elle ne fait pas partie du dossier de la présente affaire. La Cour n'est donc pas en mesure d'examiner le bien-fondé des constatations de fait auxquelles a procédé le Conseil sur la base de ces témoignages. Toutefois, à la lumière de la preuve, tant orale que documentaire, reçue par le Conseil, il semble que ce dernier ait constaté, entre autres, les faits suivants:

1. La demande d'accréditation de l'intimée vise les onze employés de bureau de la société requérante travaillant dans des lieux de travail ou dans des bureaux situés dans le port où Fraser Surrey Docks Ltd., une filiale de la société requérante, effectue des opérations de débardage ou exploite un terminal à Surrey, en Colombie-Britannique (dossier conjoint, vol. 4, pages 434, 435 et 437).

2. La requérante est essentiellement une société mère, qui fournit des services de soutien dans les domaines de l'administration, du personnel et de la technique à environ trente-cinq filiales. On retrouve des employés de la société mère de l'Île de Vancouver à Toronto. Les filiales de la requérante exploitent une variété d'entreprises dont trois sont des entreprises fédérales, les autres étant clairement soumises à la compétence provinciale. En plus des services centralisés dans le domaine de l'administration et du personnel fournis à toutes les sociétés d'exploitation par environ 150 employés travaillant au siège social de la requérante, il existe un personnel technique, administratif et de bureau de presque 300 employés que la requérante met à la disposition de ses filiales situées à l'extérieur de la région du siège social. Les employés de bureau qui font l'objet de la

application belong to this group. They constitute the clerical staff (together with three other employees excluded from the bargaining unit) employed by the applicant and provided to Fraser Surrey Docks Ltd. on an exclusive and permanent contractual basis. (Case, Vol. 4, pages 436-439 and Case, Vol. 3, pages 289 and 294.)

3. Fraser Surrey Docks Ltd. is a federal undertaking.<sup>1</sup> (Case, Vol. 3, page 294.)

4. The work performed by the said employees is work in connection with a federal undertaking and is an integral part of a federal undertaking. It is work which is required daily to operate the federal undertakings of handling cargo in the "navigation and shipping" business. It is work which is necessary to the successful operation of steamship lines engaged in the transportation of freight, the loading and unloading of it from ships and its dispatch and delivery to customers. The only employees doing this work for Fraser Surrey Docks Ltd. are the subject eleven employees who do only that work. (Case, Vol. 3, pages 294 and 295.)

5. For all intents and purposes the said employees act for and represent Fraser Surrey Docks Ltd., a federal undertaking, and not for the applicant company. (Case, Vol. 3, page 294.)

6. The applicant company does not operate any independent business except that of providing centralized support services to its subsidiaries. The Johnston family group is not a traditional enterprise. It is a self-styled group of operating companies. Aside from being "held" by the applicant company, the only thing they have in common are these centralized services. (Case, Vol. 3, pages 298 and 299.)

7. Applicant's counsel conceded that were Fraser Surrey Docks Ltd. to hire its own office workers,

<sup>1</sup> It is not clear to me that the operation carried out by Fraser Surrey Docks Ltd. is indeed a federal undertaking but as it was common ground between the parties that the operation was federal I deal with the matter on that assumption.

présente demande appartiennent à ce dernier groupe. Ils constituent le personnel de bureau (ainsi que trois autres employés exclus de l'unité de négociation) embauché par la requérante et travaillant, en vertu d'un sous-contrat, pour la Fraser Surrey Docks Ltd. sur une base exclusive et permanente (dossier conjoint, vol. 4, pages 436 à 439 et dossier conjoint, vol. 3, pages 289 et 294).

3. La Fraser Surrey Docks Ltd. est une entreprise fédérale<sup>1</sup> (dossier conjoint, vol. 3, page 294).

4. Le travail effectué par lesdits employés est un travail effectué à l'occasion de l'opération d'une entreprise fédérale. Ce travail fait partie intégrante de cette entreprise. Il doit être effectué quotidiennement pour que se poursuivent les activités de l'entreprise fédérale liées à la manutention des marchandises dans le domaine de la «navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*)». Ce genre de service est nécessaire au bon fonctionnement des opérations des compagnies de navires œuvrant dans le transport de marchandises ainsi qu'à leur chargement et déchargement et à leur expédition et livraison à leurs clients. Les seuls employés faisant uniquement ce travail pour la Fraser Surrey Docks Ltd. sont les onze employés en question (dossier conjoint, vol. 3, pages 294 et 295).

5. A tous égards, lesdits employés agissent pour le compte de la Fraser Surrey Docks Ltd., une entreprise fédérale, et non pour celui de la société requérante, et la représentent (dossier conjoint, vol. 3, page 294).

6. La société requérante n'exploite aucune entreprise indépendante, sauf celle de fournir des services de soutien centralisés à ses filiales. Le groupe familial Johnston n'est pas une entreprise traditionnelle. C'est un prétendu groupe de sociétés d'exploitation qui, à part d'être «rattachées» à la société requérante, n'ont en commun que les services centralisés susmentionnés (dossier conjoint, vol. 3, pages 298 et 299).

7. L'avocate de la requérante reconnaît que si la Fraser Surrey Docks Ltd. devait engager ses

<sup>1</sup> Il ne me semble pas évident que l'entreprise exploitée par la Fraser Surrey Docks Ltd. constitue vraiment une entreprise fédérale. Toutefois, comme les deux parties ont admis que l'entreprise était fédérale, je statuerai sur la question en tenant ce fait pour acquis.

these workers would be held to be within federal jurisdiction. (Case, Vol. 3, page 295.)

8. Subject employees being exclusively involved with the paper work necessary for the movement of cargo at the docks and working closely with dock employees to the extent of taking some directives from them, are involved with work which is an integral and essential part of the dock operations. The documentation account for cargo and the charges attendant to its moving are a critical part of the undertaking of Fraser Surrey Docks Ltd. (Case, Vol. 3, page 290.)

Counsel for the applicant, as I understood her submission, accepted the Board's finding that to do the work performed by the employees in question was to do work upon or in connection with the operation of a federal work, undertaking or business. She also accepted the Board's finding that had Fraser Surrey Docks Ltd. hired its own office workers to do this work, those workers would be held to be within federal jurisdiction. So far as the other findings of fact of the Board are concerned, counsel for the applicant was not in a position to challenge those findings since prior to the hearing before us, she had not taken advantage of the procedure set out in the *Federal Court Rules* for applying to have the contents of the case varied by adding thereto affidavit evidence which could possibly contradict the evidence upon which the Board based its various findings of fact as detailed *supra*. The onus would be on the applicant to show that the Board's findings of fact are incorrect and that onus has not been discharged.

Moreover, as I understood the position of counsel, it was her submission that even on the basis of the various findings of fact as detailed by the Board in their reasons, the Board erred in law in holding that it had jurisdiction over this unit of employees. It is the applicant's submission that to determine which level of government has jurisdiction in respect of the labour relations of a particular group of employees, it is necessary to look at the essential character of the employer of those employees rather than to the nature of the work being done by those employees. Thus while the business of Fraser Surrey Docks Ltd. is admittedly integral to the federal subject of "navigation and

propres employés de bureau, ceux-ci seraient soumis à la compétence fédérale (dossier conjoint, vol. 3, page 295).

8. Les employés en question effectuent uniquement le travail de bureau qui est nécessaire au mouvement des marchandises sur les quais et collaborent étroitement avec les préposés au quai, allant parfois même jusqu'à travailler sous leurs ordres. Ils fournissent en fait un service qui est essentiel à l'exploitation du quai et qui en constitue une partie intégrante. Les documents sur la cargaison et les frais relatifs à son mouvement sont indispensables à l'entreprise de la Fraser Surrey Docks Ltd. (dossier conjoint, vol. 3, page 290).

L'avocate de la requérante, si j'ai bien compris, accepte la constatation du Conseil selon laquelle le travail effectué par les employés en question était un travail exécuté pour ou à l'occasion de l'opération d'une entreprise fédérale. Elle accepte également l'avis du Conseil selon lequel si la Fraser Surrey Docks Ltd. engageait ses propres employés de bureau pour effectuer ce travail, ceux-ci seraient soumis à la compétence fédérale. Pour ce qui est des autres constatations de fait du Conseil, l'avocate n'a pas pu les contester puisqu'elle ne s'est pas prévaluée, avant l'audition, de la procédure des *Règles de la Cour fédérale* permettant d'apporter des modifications au dossier pour y ajouter des preuves par affidavit susceptibles de contredire les éléments de preuve sur lesquels le Conseil a fondé ses diverses constatations de fait susmentionnées. Il incomberait à la requérante de prouver que les constatations de fait du Conseil étaient mal fondées. Or, rien de tel n'a été fait.

De plus, si je comprends bien l'avocate, elle prétend que même sur la base des diverses constatations de fait énoncées par le Conseil dans ses motifs, c'est par une fausse interprétation de la loi que ce dernier a conclu à sa compétence à l'égard de ce groupe d'employés. La requérante fait valoir que pour déterminer quel gouvernement a compétence en ce qui concerne les relations de travail d'un groupe donné d'employés, il importe de considérer la nature véritable de l'entreprise exploitée par l'employeur plutôt qu'à la nature du travail effectué par les employés. Bien que l'entreprise de la Fraser Surrey Docks Ltd. fasse, de l'aveu de tous, partie intégrante du domaine fédéral de la

shipping” the business of the applicant, i.e., the provision of administrative, personnel and technical support services, is not such as to constitute it a federal work or undertaking. In support of this submission, the applicant relies on the majority decision of the Manitoba Court of Appeal in the *Jessiman* case<sup>2</sup>. In that case the appellant Jessiman was a company incorporated only in Manitoba. Its employees lived only in Manitoba. It had some 18 contracts with a number of retail and wholesale establishments as well as a mail carrying contract with the federal Post Office Department. Of some 300 drivers in total approximately 90 were working on the Post Office contract. However, one important factual difference between that case and the case at bar is that Jessiman “could easily substitute 90 different men (out of its 300 truck drivers) for those presently employed driving bulk mail trucks”<sup>3</sup>. This fact represents, in my view, a significant distinction from the case at bar where the employees in question are assigned exclusively and permanently to Fraser Surrey Docks Ltd. Accordingly, I do not find the majority reasons in the *Jessiman* case to be persuasive for the purpose of deciding the issues in the case at bar, firstly, because of the significantly different factual situation above referred to, and, secondly, because subsequent jurisprudence favours the “functional” approach to the question adopted by Hall J.A. in his dissenting judgment.

Applicant’s counsel also relies on the decision of the Supreme Court of Canada in the *Letter Carriers* case<sup>4</sup>. In that case, the company held seven contracts with the Post Office for the handling and carriage of mail which comprised 90% of its entire operation. The company also held a licence for the carriage provincially and interprovincially of cer-

<sup>2</sup> *Jessiman Bros. Cartage Ltd. v. Letter Carriers’ Union of Canada* [1972] 1 W.W.R. 289.

<sup>3</sup> See *Jessiman* case *supra* at p. 292.

<sup>4</sup> *The Letter Carriers’ Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers* [1975] 1 S.C.R. 178.

«navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*)», celle de la requérante, savoir la fourniture de services de soutien dans le domaine de l’administration, du personnel et de la technique n’est pas de nature à constituer un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale. A l’appui de cette prétention, la requérante invoque la décision majoritaire rendue par la Cour d’appel du Manitoba dans l’affaire *Jessiman*<sup>2</sup>. Dans cette affaire, l’appelante Jessiman était une société constituée seulement au Manitoba. Ses employés vivaient tous au Manitoba. Elle avait quelque dix-huit contrats avec divers établissements de détail et de gros, ainsi qu’un contrat de transport du courrier avec le ministère fédéral des Postes. Sur un total de quelque 300 conducteurs, environ 90 travaillaient en exécution du contrat avec le Ministère. Toutefois, une différence de fait importante entre cette affaire et l’espèce présente est que la Jessiman [TRADUCTION] «pouvait facilement remplacer par 90 hommes différents (pris parmi ses 300 conducteurs de camion) ceux actuellement affectés à la conduite de camions transportant du courrier en vrac»<sup>3</sup>. A mon avis, ce fait rend cette affaire sensiblement différente de la présente cause, où les employés en question sont assignés d’une façon exclusive et permanente à la Fraser Surrey Docks Ltd. Par conséquent, les motifs majoritaires dans l’affaire *Jessiman* ne me semblent pas devoir être retenus pour trancher les points litigieux de l’espèce, tout d’abord à cause de la différence de fait importante susmentionnée et, en second lieu, à cause du fait que la jurisprudence ultérieure penche pour l’approche «fonctionnelle» de la question adoptée par le juge d’appel Hall dans son jugement dissident.

L’avocate de la requérante s’appuie également sur la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Letter Carriers*<sup>4</sup>. Dans cette affaire, la société détenait sept contrats avec les Postes pour la manutention et le transport du courrier. L’exécution de ces contrats constituait 90% du travail de la société. Celle-ci détenait aussi

<sup>2</sup> *Jessiman Bros. Cartage Ltd. c. Letter Carriers’ Union of Canada* [1972] 1 W.W.R. 289.

<sup>3</sup> Voir l’affaire *Jessiman* susmentionnée, à la page 292.

<sup>4</sup> *The Letter Carriers’ Union of Canada (Union des facteurs du Canada) c. Canadian Union of Postal Workers (Syndicat des postiers du Canada)* [1975] 1 R.C.S. 178.

tain specified commodities. This work, performed during the summer months and employing at times some of the employees in the proposed unit, comprised the remaining 10% of the company's work. I pause to observe that just as in the *Jessiman* case, the subject employees were not assigned exclusively and permanently to a federal undertaking so in the *Letter Carriers* case were the subject employees not assigned exclusively and permanently to a provincial undertaking. However, even apart from this rather significant factual difference, in my opinion, the *Letter Carriers* case does not assist the applicant here. Applicant's counsel relied on that portion of Mr. Justice Ritchie's judgment at page 188 where he observed that since 90% of the company's activities were confined to work for the Post Office, this was clearly the main and principal part of its business sufficient to oust any possible claim to jurisdiction by the Provincial Board. I do not agree that, reading the judgment of Mr. Justice Ritchie as a whole, it supports the applicant's submission that the governing consideration is the nature of the employer's business rather than the nature of the work being done by the employees in question. At page 182 of the judgment, when dealing with the wording of section 108(1) of the *Canada Labour Code*, the learned Justice said "... it follows, in my view, that if the truck drivers employed by M & B Enterprises Ltd. were found to be employees who are employed upon or in connection with the operation of the Post Office, the Saskatchewan Labour Relations Board would be without jurisdiction to entertain the application for certification." And again at page 183: "In my opinion the work so described which is performed by these employees is essential to the function of the postal service and is carried out under the supervision and control of the Post Office authorities ...". Additionally, Mr. Justice Ritchie at page 186, after quoting with approval from the judgment of Estey J. in the *Stevedores* case (to which more detailed reference will be made later herein) said: "... it appears to me from the facts which I have recited that the work of the truck drivers of M & B Enterprises Ltd. as performed under its contract with the Post Office was an integral part of the effective operation of the Post Office, and that all the language in the last-quoted passage from Estey J. is directly applicable to the task performed by these

un permis pour le transport, à l'échelle provinciale et interprovinciale, de certaines marchandises déterminées. Ce travail, exécuté pendant les mois d'été et occupant de temps à autre quelques-uns des employés appartenant à l'unité proposée, constituait les 10% restants des activités de la société. Il faut observer que, tout comme dans l'affaire *Jessiman* les employés en question n'étaient pas assignés d'une façon exclusive et permanente à une entreprise fédérale, dans l'affaire *Letter Carriers* les employés en cause n'étaient pas assignés d'une façon exclusive et permanente à une entreprise provinciale. Mais même en faisant abstraction de cette différence de fait plutôt importante, l'affaire *Letter Carriers* n'est, à mon avis, d'aucun secours à la requérante en l'espèce. L'avocate de la requérante s'appuie sur cette partie du jugement du juge Ritchie, à la page 188, où celui-ci dit que puisque 90% des activités de la société étaient consacrés aux Postes, il est évident qu'il s'agissait là de la principale et plus importante partie de son entreprise, ce qui écartait toute revendication de compétence de la part de la Commission provinciale. Je ne crois pas que, prise dans son ensemble, la décision du juge Ritchie permette d'affirmer, comme la requérante, qu'il faut considérer la nature de l'entreprise de l'employeur plutôt que celle du travail effectué par les employés en question. A la page 182 de cette décision, à propos du libellé de l'article 108(1) du *Code canadien du travail*, le juge Ritchie dit ceci "... il s'ensuit, à mon avis, que si on en vient à la conclusion que les chauffeurs de camion employés par M & B Enterprises Ltd. sont employés dans le cadre du service des postes, la Commission des relations de travail de la Saskatchewan est sans compétence pour connaître de la demande d'accréditation." Il poursuit à la page 183: «A mon avis, le travail ainsi décrit qui est exécuté par ces employés est essentiel au fonctionnement du service postal et il est accompli sous la surveillance et le contrôle des fonctionnaires des postes canadiennes ... ». A la page 186, après avoir cité et approuvé le jugement rendu par le juge Estey dans l'affaire *Stevedores* (sur laquelle on reviendra plus loin), le juge Ritchie ajoute: "... il me semble que le travail que les chauffeurs de camion de M & B Enterprises Ltd. effectuent en vertu du contrat passé par celle-ci avec l'administration des postes canadiennes constitue une partie intégrante de l'exploitation efficace des postes

employees in the business of the Post Office.” [The underlining is mine.]

Accordingly, it is my opinion that the decision of the Supreme Court of Canada in the *Letter Carriers* case supports the view that the determining constitutional factor is the nature of the work being done by subject employees. I fail to see how it can be otherwise having regard to the wording of section 108 of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended by S.C. 1972, c. 18, s. 1.<sup>5</sup> From that provision it seems clear to me that the “undertaking” to be examined is the undertaking which the employees are engaged in. This view is, I think, supported by the decision in the *Eastern Stevedoring* case.<sup>6</sup> At pages 536 and 537, Chief Justice Kerwin stated: “The circumstance that the Company is an organization independent of the steamship companies with which it contracted, does not, in my opinion, affect the matter, and I find it difficult to distinguish the employees we are considering from those, engaged in similar work, employed directly by a shipping company whose ships ply between Canadian and foreign ports.”

And then, Mr. Justice Estey at page 569 makes the statement which was cited with approval by Mr. Justice Ritchie in the *Letter Carriers* case, reading as follows: “The fact that the stevedores here in question were employees of the Eastern Canada Stevedoring Co. Ltd. is not conclusive of, if indeed material to, a consideration of the question whether they are subject to the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada or the legislature of a province . . . Such a question must be resolved by a consideration of the nature and character of the services in relation to the works and undertakings of the lines of steam ships here in question.”

<sup>5</sup> Said section 108 reads:

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.

<sup>6</sup> *In re Reference as to Validity of Industrial Relations and Disputes Investigation Act* [1955] S.C.R. 529, otherwise referred to herein as the *Stevedores* case.

canadiennes, et que le dernier passage cité des motifs de M. le Juge Estey s'applique directement et entièrement à la tâche exécutée par ces employés dans l'entreprise du service postal canadien.» [C'est moi qui souligne.]

J'estime donc que la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Letter Carriers* appuie la thèse voulant que le facteur constitutionnel déterminant soit la nature du travail effectué par les employés considérés. Je ne vois pas comment il pourrait en être autrement compte tenu du texte de l'article 108 du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1 modifié par S.C. 1972, c. 18, art. 1<sup>5</sup>. Il découle clairement de cette disposition, selon moi, que l'«entreprise» à prendre en considération est celle à laquelle se livrent les employés. Je pense du reste que l'arrêt *Eastern Stevedoring* confirme cette thèse<sup>6</sup>. Aux pages 536 et 537, le juge en chef Kerwin dit ceci: [TRADUCTION] «Le fait que la société soit indépendante des sociétés maritimes auxquelles elle était liée par contrat n'influe pas, à mon avis, sur la question, et je trouve difficile d'établir une distinction entre les employés en question et ceux qui effectuent un travail identique, sont engagés directement par une société maritime dont les navires font la navette entre des ports canadiens et étrangers.»

Puis, à la page 569, le juge Estey tient ces propos, que le juge Ritchie a cités et approuvés dans l'affaire *Letter Carriers*: [TRADUCTION] «Le fait que les débardeurs en question soient les employés de l'Eastern Canada Stevedoring Co. Ltd. n'est pas déterminant, si même il est pertinent, pour trancher le point de savoir s'ils relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada ou de celle de la législature d'une province . . . Cette question doit être jugée sur la base de la nature et du caractère des services relativement aux activités des lignes maritimes dont il est question en l'espèce.»

<sup>5</sup> Ledit article est ainsi rédigé:

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.

<sup>6</sup> *In re Reference as to Validity of Industrial Relations and Disputes Investigation Act* [1955] R.C.S. 529, que nous appelons en l'espèce l'affaire *Stevedores*.



In my opinion the reasoning above set forth clearly applies to the factual situation in the case at bar which is very similar to the situation in the *Stevedores* case *supra*. In this case the Board found (see paragraph 4 in statement of facts set out *supra*) "The work performed by the said employees is work in connection with a federal undertaking and is an integral part of a federal undertaking. It is work which is required daily to operate the federal undertakings of handling cargo in the 'navigation and shipping' business. It is work which is necessary to the successful operation of steamship lines engaged in the transportation of freight, the loading and unloading of it from ships and its dispatch and delivery to customers." The functional approach adopted in the case at bar by the Board was the approach approved by the Court in the *Stevedores* case. This approach was also approved by the Supreme Court of Canada in the *Dionne* case<sup>7</sup> in dealing with the question of cable television. Also in the *City of Yellowknife* case<sup>8</sup>, Mr. Justice Pigeon stated at page 736:

This leaves for consideration as the only question in this case whether, in the context of the *Labour Code*, the definition of the expression "federal work, undertaking or business" embraces the operations of a municipal corporation.

In considering this question, one has to bear in mind that it is well settled that jurisdiction over labour matters depends on legislative authority over the operation, not over the person of the employer.

The most recent decision by the Supreme Court of Canada bearing on the issue is the case of *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*<sup>9</sup>. At page 132 Mr. Justice Dickson quoted with approval six legal principles in the area of labour relations enunciated by Mr. Justice Beetz in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission* [1979] 1 S.C.R. 754. I consider that principle number (5) has particular application to the present case: "(5) The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation." On the

<sup>7</sup> *The Public Service Board v. Dionne* [1978] 2 S.C.R. 191.

<sup>8</sup> *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife* [1977] 2 S.C.R. 729.

<sup>9</sup> [1980] 1 S.C.R. 115.

Il est indéniable, selon moi, que le raisonnement précédent s'applique aux circonstances de fait de l'espèce, qui ressemblent beaucoup à celles de l'affaire *Stevedores* précitée. En l'espèce, le Conseil a constaté que (voir le paragraphe 4 de l'exposé des faits *supra*) «Le travail effectué par lesdits employés est un travail effectué à l'occasion de l'opération d'une entreprise fédérale. Ce travail fait partie intégrante de cette entreprise. Il doit être effectué quotidiennement pour que se poursuivent les activités de l'entreprise fédérale liées à la manutention des marchandises dans le domaine de la 'navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*)'. Ce genre de service est nécessaire au bon fonctionnement des opérations des compagnies de navires œuvrant dans le transport de marchandises ainsi qu'à leur chargement et déchargement et à leur expédition et livraison à leurs clients.» L'approche fonctionnelle adoptée en l'espèce par le Conseil correspond à celle de la Cour dans l'affaire *Stevedores*. A propos de la question de télévision par câble, la Cour suprême du Canada a également adopté cette méthode dans l'affaire *Dionne*<sup>7</sup>. De même, dans l'affaire *La ville de Yellowknife*<sup>8</sup>, le juge Pigeon dit ceci à la page 736:

Cela étant, il reste à trancher la question de savoir si, dans le contexte du *Code du travail*, la définition de l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» englobe les activités d'une corporation municipale.

En examinant cette question, on doit se rappeler qu'il est bien établi que la compétence en matière de travail relève du pouvoir législatif sur l'exploitation et non sur la personne de l'employeur.

La décision la plus récente de la Cour suprême du Canada à ce sujet est l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Les Travailleurs en communication du Canada*<sup>9</sup>. A la page 132, le juge Dickson cite et approuve les six principes juridiques régissant le domaine des relations de travail formulés par le juge Beetz dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. La Commission du salaire minimum* [1979] 1 R.C.S. 754. J'estime que le principe numéro (5) s'applique particulièrement à l'espèce: «(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence

<sup>7</sup> *La Régie des services publics c. Dionne* [1978] 2 R.C.S. 191.

<sup>8</sup> *Le Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife* [1977] 2 R.C.S. 729.

<sup>9</sup> [1980] 1 R.C.S. 115.

facts of this case and pursuant to section 108 of the Code, the relevant undertaking is Fraser Surrey Docks Ltd. because that is the undertaking where subject employees are employed. And pursuant to principle number (5) *supra*, to answer the constitutional question, it is necessary to look at the nature of the operation that is, the nature of the work being performed.

I have accordingly concluded for the foregoing reasons that it has not been shown that the Board erred in finding that it had jurisdiction in this matter. I would therefore dismiss the within section 28 application.

\* \* \*

THURLOW C.J.: I agree.

\* \* \*

URIE J.: I agree.

fédérale dépend de la nature de l'exploitation.» Compte tenu des faits de l'espèce et en application de l'article 108 du Code, l'entreprise à prendre en compte est la Fraser Surrey Docks Ltd., puisque c'est là où les employés en question travaillent. Et en application du principe numéro (5) susmentionné, il convient, pour trancher la question constitutionnelle, d'examiner la nature de l'opération, c'est-à-dire la nature du travail exécuté.

Par ces motifs, j'estime qu'il n'a pas été établi que le Conseil a conclu à tort à sa compétence en la matière. Il y a donc lieu de rejeter la demande fondée sur l'article 28.

\* \* \*

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Je souscris aux motifs ci-dessus.

\* \* \*

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.