

A-312-90

Shur Gain Division, Canada Packers Inc.
(Applicant)

v.

National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada (CAW-Canada) (Respondent)

INDEXED AS: SHUR GAIN DIVISION, CANADA PACKERS INC. v. NATIONAL AUTOMOBILE, AEROSPACE AND AGRICULTURAL IMPLEMENT WORKERS UNION OF CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Stone and Desjardins J.J.A.—Halifax, May 21; Ottawa, October 3, 1991.

Constitutional law — Distribution of powers — Labour relations — Whether Nova Scotia feed mill within CLRB jurisdiction — Review of cases, authors on Constitution Act, 1867, s. 92(10) — Distinction between “work” and “undertaking” — Whether undertakings conducted at federal work subject to Code — Detailed analysis of Canadian Wheat Board Act — Whether Canada Labour Code, s. 2(h) ultra vires Parliament as to “undertaking” — Federal legislative jurisdiction over work including regulation of construction, repairs, alterations and management — Parliament having power to legislate as to labour relations of undertaking having no activity other than operating federal work.

Labour relations — S. 28 application to review certification by CLRB of union to represent workers at Nova Scotia feed mill — Whether Board exceeding jurisdiction — Whether mill work declared for general advantage of Canada under Canadian Wheat Board Act, s. 76 — Whether mill’s labour relations within federal jurisdiction — Whether Act applies across Canada — 50% of capital cost of new plant for fish feed production — Fish feed not containing grain — Whether mill more of fish mill, therefore outside contemplation of Act — Court bound by Board finding milling grain for livestock feed mill’s primary and actual use — Whether Canada Labour Code, s. 2(h) ultra vires Parliament as to “undertaking” — Work of employees in question having direct, close connection with operation of federal work — Applicant’s employees, other than those operating mill, remaining under provincial jurisdiction.

A-312-90

Division Shur Gain, Canada Packers Inc.
(requérante)

a c.

Le Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l’automobile, de l’aérospatiale et de l’outillage agricole du Canada (TCA-Canada)
b (intimé)

RÉPERTORIÉ: DIVISION SHUR GAIN, CANADA PACKERS INC. c. SYNDICAT NATIONAL DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DE L’AUTOMOBILE, DE L’AÉROSPATIALE ET DE L’OUTILLAGE AGRICOLE DU CANADA (C.A.)

Cour d’appel, juges Pratte, Stone et Desjardins, J.C.A.—Halifax, 21 mai; Ottawa, 3 octobre 1991.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Relations du travail — Il échet d’examiner si une usine d’aliments pour les animaux en Nouvelle-Écosse relève de la compétence du CCRT — Examen de la jurisprudence et de la doctrine sur l’art. 92(10) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Distinction entre «ouvrage» et «entreprise» — Il échet d’examiner si les entreprises exploitées dans un ouvrage fédéral sont soumises à l’application du Code — Analyse détaillée de la Loi sur la Commission canadienne du blé — Il échet d’examiner si l’art. 2h) du Code canadien du travail est inconstitutionnel à l’égard des «entreprises» — La compétence législative fédérale sur les ouvrages embrasse leur construction, réparation, modification et gestion — Le Parlement a le pouvoir de légiférer à l’égard des relations du travail dans une entreprise ayant pour seule raison d’être d’exploiter un ouvrage fédéral.

Relations du travail — Demande, fondée sur l’art. 28, de révision de la décision par laquelle le CCRT a accredité le syndicat pour représenter des travailleurs d’une fabrique d’aliments pour les animaux en Nouvelle-Écosse — Il échet d’examiner si le Conseil a excédé sa compétence — Il échet d’examiner si l’usine est un ouvrage déclaré à l’avantage général du Canada sous le régime de l’art. 76 de la Loi sur la Commission canadienne du blé — Il échet d’examiner si les relations du travail dans cette usine relèvent de la compétence fédérale — Il échet d’examiner si la Loi s’applique à l’ensemble du Canada — La moitié des immobilisations de la nouvelle usine est consacrée à la production d’aliments pour poissons — Les aliments pour poissons ne contiennent pas de grain — Il échet d’examiner si l’usine est davantage une fabrique d’aliments pour poissons, qui échappe à l’application de la Loi — La Cour est liée par la conclusion du Conseil que l’utilisation première et effective de l’usine est la production d’aliments pour le bétail — Il échet d’examiner si l’art. 2h) du Code canadien du travail est inconstitutionnel à l’égard des «entreprises» — Le travail des employés en cause est directement et étroitement lié à l’exploitation d’un ouvrage fédéral — Les employés de la requérante qui ne s’occupent pas directe-

This was a section 28 application against a Canada Labour Relations Board decision certifying the respondent as bargaining agent for seventeen employees directly involved in the operations of the applicant's plant at Truro, Nova Scotia.

The mill produces feed and a feed additive from grain and other commodities. The grain comes from Ontario and the West. Livestock feed is now the main product of the mill, but fish feed for aquaculture is a growing business. Fifty percent of the capital cost of Shur Gain's new mill in Truro is related to fish feed production. The livestock feed is 60% grain, the additive 5% grain, and fish feed is made without grain. The Board held that section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* made the mill a federal work and that it therefore had jurisdiction over its labour relations. The applicant argues that its plant is not a feed mill and that the Act applies only to western mills.

Held, the application should be dismissed.

Per Desjardins J.A.: Section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* declares all feed mills to be works for the general advantage of Canada. Under subsection 8(1) of the *Interpretation Act*, an enactment applies to all of Canada unless a contrary intention is expressed. Although Parts II, III, V, and sections of Part VI are expressly limited to the "designated area" of western Canada, there is no such limitation to section 76. While the Act does not define "feed mill", the Board correctly read the expression to mean a plant where grain is processed into animal feed and applied the deciding factor of the primary and actual use, not the intended use, of the building. The mill is therefore a work declared to be for the general advantage of Canada within paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*.

The application, in paragraph 92(10)(a), of federal jurisdiction to "undertakings" extending beyond a single province does not apply to works. Paragraph 2(h) of the *Canada Labour Code*, in so far as it purports to confer jurisdiction over undertakings declared to be for the general advantage of Canada, is *ultra vires*. *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada* which dealt with conditions of work of an undertaking, does not apply here. The power of Parliament to assume exclusive legislative jurisdiction over a work which would otherwise be wholly within provincial jurisdiction is an exceptional one. The Board erred in saying that federal jurisdiction over a work carries with it authority over the undertaking operating the work; but it does include the regulation of the management of the work itself and the working conditions of those directly involved in the operation of the work. This bal-

ment de l'exploitation de l'usine demeurent sous contrôle provincial.

Demande, introduite en application de l'article 28, de révocation et d'annulation d'une décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a accredité l'intimé comme l'agent négociateur de dix-sept employés qui s'occupent directement de l'exploitation de l'usine de la requérante à Truro, en Nouvelle-Écosse.

Cette usine produit des aliments pour animaux et additifs à partir de céréales et autres. Le grain provient de l'Ontario et de l'Ouest. Les aliments pour le bétail constituent à l'heure actuelle le principal produit de l'usine, mais la production des aliments destinés à l'aquaculture est en pleine croissance. À la nouvelle usine de Shur Gain à Truro, la moitié des immobilisations est consacrée à la production des aliments pour poissons. Les aliments pour le bétail contiennent 65 p. 100 de grain, et les additifs, 5 p. 100; les aliments pour poissons n'en contiennent pas. Le Conseil a conclu que par application de l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, l'usine est un ouvrage fédéral soumis à sa compétence pour ce qui est des relations du travail. La requérante soutient que son usine n'est pas une fabrique d'aliments pour les animaux et que la Loi s'applique uniquement aux installations de l'Ouest.

Arrêt: la demande devrait être rejetée.

Le juge Desjardins, J.C.A.: L'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* déclare toutes les fabriques d'aliments pour les animaux des ouvrages à l'avantage général du Canada. Selon le paragraphe 8(1) de la *Loi d'interprétation*, tout texte s'applique, sauf disposition contraire expresse, à l'ensemble du Canada. Si les parties II, III, V et VI (partiellement) sont expressément limitées à la «région désignée» de l'Ouest, l'article 76 n'est pas soumis à pareille limitation. Bien que «fabrique d'aliments pour les animaux» ne soit pas définie par la Loi, le Conseil a correctement interprété cette expression comme signifiant toute usine où du grain est transformé en aliment pour les animaux, et il a correctement appliqué le facteur déterminant de l'utilisation première et effective de l'installation, au lieu de sa destination initiale. L'usine est donc un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada au sens de l'alinéa 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La compétence fédérale, telle que la prévoit l'alinéa 92(10)(a) à l'égard des «entreprises» s'étendant au-delà des limites d'une province, ne s'applique pas aux ouvrages. L'alinéa 2(h) du *Code canadien du travail* est inconstitutionnel dans la mesure où il vise les entreprises déclarées à l'avantage général du Canada. L'arrêt *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, qui portait sur les conditions de travail dans une entreprise, ne s'applique pas en l'espèce. Le pouvoir du Parlement de s'attribuer la compétence législative exclusive sur un ouvrage qui serait resté autrement sous contrôle provincial est un pouvoir exceptionnel. Le Conseil a conclu à tort que compétence fédérale sur un ouvrage signifie aussi compétence sur l'entreprise qui exploite cet ouvrage; cette compétence embrasse cependant la gestion de l'ouvrage lui-même ainsi que les conditions de travail de ceux qui s'oc-

kanizes labour relations in the Shur Gain undertaking, authority over the other employees being provincial.

Per Pratte J.A. (Stone J.A. concurring): Most of the provisions of the Act either apply by their terms to all of Canada or may be so extended. The case law of the Court holds that Parliament may legislate with respect to the labour relations of an undertaking operating a federal work in so far as concerns employees whose functions are closely related to the operation of that work.

cupent directement de son exploitation. Cette conclusion a pour effet de balkaniser les relations du travail au sein de l'entreprise de Shur Gain, ses autres employés étant soumis à la compétence provinciale.

a Le juge Pratte, J.C.A. (aux motifs duquel souscrit le juge Stone, J.C.A.): La plupart des dispositions de la Loi s'appliquent à l'ensemble du pays soit d'emblée soit par extension. Selon la jurisprudence de cette Cour, le Parlement a compétence pour légiférer à l'égard des relations du travail entre l'entreprise qui exploite un ouvrage fédéral et ceux de ses employés dont les fonctions sont étroitement liées à l'exploitation de cet ouvrage.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to Amend the Act incorporating "The Bell Telephone Company of Canada", S.C. 1882, c. 95.* *c*
- An Act to incorporate The Bell Telephone Company of Canada, S.C. 1880, c. 67.*
- An Act to amend the Railway Act, S.C. 1990, c. 6.*
- Atomic Energy Control Act, R.S.C., 1985, c. A-16, s. 18.*
- Bell Canada Act, S.C. 1987, c. 19, ss. 2, 5.* *d*
- Canada Grain Act, R.S.C., 1985, c. G-10, ss. 2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 1), 3 (as am. idem, s. 2), 13, 55, 121(1).*
- Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 2(h), 4, 22.*
- Canadian National Railways Act, R.S.C., 1985, c. C-19, s. 18.* *e*
- Canadian Wheat Board Act, R.S.C., 1985, c. C-24, ss. 2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 1), 3, 5, 6, 20(1), 23, 24, 25 (as am. idem, s. 7), 26, 28(j), 30, 32, 33, 34, 35, 40, 45, 47, 48(2), 76.*
- Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(29), 92(10)(a),(b),(c), 92A(1)(c) (as enacted by Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982 c. 11 (U.K.)* *g*
- [R.S.C., 1985, Appendix II, no. 44], s. 50).*
- Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21.*
- Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228.*
- List of Elevators in the Eastern Division Regulations, SOR/89-319.*
- Minimum Wage Act, R.S.Q. 1941, c. 164.* *h*

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

NOT FOLLOWED:

Burns c. Cie du trust national Ltée, Montréal 500-09-000728-857, 500-09-000731-851, Monet, Vallerant and Baudoin JJ., judgment dated 10/7/90, Que. C.A., not yet reported. *j*

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte à l'effet d'amender l'acte constitutif de la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell, S.C. 1882, chap. 95.*
- Acte à l'effet d'incorporer la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell, S.C. 1880, chap. 67.*
- Code canadien du travail, L.R.C. (1985), chap. L-2, art. 2h), 4, 22.*
- Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(29), 92(10)(a),(b),(c), 92A(1)(c) (éditée par la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 50).*
- Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), chap. I-21.*
- Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer, L.C. 1990, chap. 6.*
- Loi sur Bell Canada, L.C. 1987, chap. 19, art. 2, 5.*
- Loi sur la Commission canadienne du blé, L.R.C. (1985), chap. C-24, art. 2 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 38, art. 1), 3, 5, 6, 20(1), 23, 24, 25 (mod. idem, art. 7), 26, 28j), 30, 32, 33, 34, 35, 40, 45, 47, 48(2), 76.*
- Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, L.R.C. (1985), chap. A-16, art. 18.*
- Loi sur le salaire minimum, S.R.Q. 1941, chap. 164.*
- Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada, L.R.C. (1985), chap. C-19, art. 18.*
- Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), chap. G-10, art. 2 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 37, art. 1), 3 (mod. idem, art. 2), 13, 55, 121(1).*
- Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, chap. 228.*
- Règlement sur la liste des installations de la région de l'Est, DORS/89-319.* *i*

JURISPRUDENCE

DÉCISION NON SUIVIE:

Burns c. Cie du trust national Ltée, Montréal 500-09-000728-857, 500-09-000731-851, juges Monet, Vallerant et Baudoin, jugement en date du 10-7-90, C.A. Qc, encore inédit.

DISTINGUISHED:

Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada, [1966] S.C.R. 767; (1966), 59 D.L.R. (2d) 145; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; (1988), 51 D.L.R. (4th) 161; 85 N.R. 295; 15 Q.A.C. 217.

CONSIDERED:

Cargill Grain Co. v. Canada (Labour Relations Board), [1990] 1 F.C. 511; (1989), 63 D.L.R. (4th) 174; 89 CLLC 14,053; 105 N.R. 1 (C.A.); *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; 1988, 84 N.R. 321 (C.A.); *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112; (1990), 76 D.L.R. (4th) 1; 91 CLLC 14,006; 119 N.R. 1; *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)* (1991), 1 O.R. (3d) 737; (1991), 77 D.L.R. (4th) 277; 91 CLLC 14,014; 43 O.A.C. 184; [1991] OLRB Rep. 115 (C.A.); *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; [1929] 2 D.L.R. 481; *C.S.P. Foods Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 23; (1978), 25 N.R. 91 (C.A.).

REFERRED TO:

Maple Leaf Mills Ltd.; Master Feeds Branch, London, Ont. Re, [1974] OLRB Rep. 797; *The Queen v. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335; (1959), 28 W.W.R. 481 (Alta. C.A.); *Jorgenson v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 725; (1971), 18 D.L.R. (3d) 297; [1971] 3 W.W.R. 149; 3 C.C.C. (2d) 49; *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151; (1973), 40 D.L.R. (3d) 146; [1974] 1 W.W.R. 493; 13 C.C.C. (2d) 465; *Cie du trust national Ltée c. Burns*, [1985] C.S. 1286 (Que.); *N.V. Bocimar S.A. v. Century Insurance Co. of Canada*, [1987] 1 S.C.R. 1247; (1987), 39 D.L.R. (4th) 465; 22 C.C.L.I. 51; 17 C.P.C. (2d) 204; 76 N.R. 212; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; [1954] 4 D.L.R. 657 (P.C.); *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers et al.*, [1975] 1 S.C.R. 178; (1973), 40 D.L.R. (3d) 105; [1974] 1 W.W.R. 452; 73 CLLC 14,190; *Montreal City v. Montreal Street Railway Company*, [1912] A.C. 333 (P.C.); *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.); *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385; [1983] 6 W.W.R. 372; 28 B.C.L.R. (2d) 304 (B.C.C.A.); *revg Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79, 25 B.C.L.R. 22 (B.C.S.C.); *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; (1988), 15 Q.A.C. 161; [1988] 4 W.W.R. 385; 28 B.C.L.R. (2d) 312; 85 N.R. 241; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; (1988), 15 Q.A.C. 181; 85 N.R. 260; *Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of)*, [1899] A.C. 367 (P.C.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada, [1966] R.C.S. 767; (1966), 59 D.L.R. (2d) 145; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; (1988), 51 D.L.R. (4th) 161; 85 N.R. 295; 15 Q.A.C. 217.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Cargill Grain Co. c. Canada (Conseil des relations du travail), [1990] 1 C.F. 511; (1989), 63 D.L.R. (4th) 174; 89 CLLC 14,053; 105 N.R. 1 (C.A.); *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.); *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112; (1990), 76 D.L.R. (4th) 1; 91 CLLC 14,006; 119 N.R. 1; *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)* (1991), 1 O.R. (3d) 737; (1991), 77 D.L.R. (4th) 277; 91 CLLC 14,014; 43 O.A.C. 184; [1991] OLRB Rep. 115 (C.A.); *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; [1929] 2 D.L.R. 481; *C.S.P. Foods Ltd. c. Le conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 23; (1978), 25 N.R. 91 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Maple Leaf Mills Ltd.; Master Feeds Branch, London, Ont. Re, [1974] OLRB Rep. 797; *The Queen v. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335; (1959), 28 W.W.R. 481 (C.A. Alb.); *Jorgenson c. Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 725; (1971), 18 D.L.R. (3d) 297; [1971] 3 W.W.R. 149; 3 C.C.C. (2d) 49; *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151; (1973), 40 D.L.R. (3d) 146; [1974] 1 W.W.R. 493; 13 C.C.C. (2d) 465; *Cie du trust national Ltée c. Burns*, [1985] C.S. 1286 (Que.); *N.V. Bocimar S.A. c. Century Insurance Co. of Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1247; (1987), 39 D.L.R. (4th) 465; 22 C.C.L.I. 51; 17 C.P.C. (2d) 204; 76 N.R. 212; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; [1954] 4 D.L.R. 657 (P.C.); *Letter Carrier's Union of Canada c. Syndicat des postiers du Canada et autre*, [1975] 1 R.C.S. 178; (1973), 40 D.L.R. (3d) 105; [1974] 1 W.W.R. 452; 73 CLLC 14,190; *Montreal City v. Montreal Street Railway Company*, [1912] A.C. 333 (P.C.); *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.); *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385; [1983] 6 W.W.R. 372; 28 B.C.L.R. (2d) 304 (C.A.C.-B.); *inf. Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79; 25 B.C.L.R. 22 (C.S.C.-B.); *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; (1988), 15 Q.A.C. 161; [1988] 4 W.W.R. 385; 28 B.C.L.R. (2d) 312; 85 N.R. 241; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; (1988), 15 Q.A.C. 181; 85 N.R. 260; *Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of)*, [1899] A.C. 367 (P.C.).

AUTHORS CITED

Finkelstein, N. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Vol. 1, 5th ed., Toronto: Carswell, 1986.

Fraser, I. H. "Some Comments on Subsection 92(10) of the Constitution Act, 1867" (1984), 29 *McGill L.J.* 557. ^a

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985

Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1969.

COUNSEL:

G. R. P. Moir and *Arthur R. Donahoe, Q.C.*, for applicant.

Lewis Gottheil for respondent.

Harold Doherty for Canada Labour Relations Board. ^c

SOLICITORS:

Burchell, MacDougall & Gruchy, Truro, Nova Scotia, for applicant. ^d

CAW-Canada, Willowdale, Ontario for respondent.

Harold Doherty, Ottawa, for Canada Labour Relations Board. ^e

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DESJARDINS J.A.: This section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7] application seeks to review and set aside an order of the Canada Labour Relations Board dated April 10, 1990, certifying a group of employees of Shur Gain, a division of Canada Packers Inc. working at a feed mill in Truro, N.S. At issue is whether the Board exceeded its jurisdiction in so deciding.¹

More specifically, two questions are raised: whether the applicant's feed mill in Truro, N.S., is a work declared to be for the general advantage of Canada pursuant to section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*² and, in the affirmative, whether the

¹ See *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 22; *Cargill Grain Co. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1990] 1 F.C. 511 (C.A.), at p. 515, footnote 1.

² R.S.C., 1985, c. C-24.

DOCTRINE

Finkelstein, N. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Vol. 1, 5th ed., Toronto: Carswell, 1986.

Fraser, I. H. «Some Comments on Subsection 92(10) of the Constitution Act, 1867» (1984), 29 *McGill L.J.* 557.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.

Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1969.

^b AVOCATS:

G. R. P. Moir et *Arthur R. Donahoe, c.r.*, pour la requérante.

Lewis Gottheil pour l'intimé.

Harold Doherty pour le Conseil canadien des relations du travail.

PROCUREURS:

Burchell, MacDougall & Gruchy, Truro (Nouvelle-Écosse), pour la requérante.

TCA-Canada, Willowdale (Ontario), pour l'intimé.

Harold Doherty, Ottawa, pour le Conseil canadien des relations du travail.

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

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Il y a en l'espèce demande, introduite en application de l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7], de révision et d'annulation d'une ordonnance en date du 10 avril 1990, par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a accrédité l'agent négociateur d'un groupe d'employés de Shur Gain, division de Canada Packers Inc., qui travaillent dans une usine d'aliments pour animaux, à Truro (N.-É.). Il échet d'examiner si, par cette décision, le Conseil a excédé sa compétence¹.

Deux questions se posent plus précisément, savoir si l'usine d'aliments pour animaux de la requérante à Truro (N.-É.) est un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada par application de l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*² et, dans

¹ Voir *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, art. 22; *Cargill Grain Co. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1990] 1 C.F. 511 (C.A.), à la p. 515, note de bas de p. 1.

² L.R.C. (1985), chap. C-24.

labour relations at the said feed mill fall within federal jurisdiction.

THE FACTS

The respondent, on December 18, 1989, applied to the Canada Labour Relations Board (the "Board") pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code* for certification as bargaining agent for seventeen employees working at the feed mill operations of Shur Gain at its Truro mill and directly involved in the feed mill operations. They were described as:³

All employees of Canada Packers Shur-Gain Division including warehousemen, labourers, millhands, crusher-grinder operator, packer, mixer operator, maintenance men, shipper-receiver, pallet operator, and excluding stores and officer employees, supervisors and those above the rank of supervisor.

According to the Board, they were all directly involved in the feed mill operations and were classified as service centre clerk, grinder, mixer, fish feed mixer, maintenance, pellet operator, general labourer, and lead hands.⁴

Shur Gain is one of several divisions of Canada Packers Inc. Canada Packers Inc. is involved in diversified operations in all provinces of Canada including food processing, packing houses, poultry processing plants, dairy manufacturing products, feed mills and potato operations. Shur Gain operates nineteen feed mills in Canada, five of which are in Atlantic Canada including the feed mill in Truro, N.S. Each feed mill is an independent business entity concentrating primarily on manufacturing and distributing animal feed to customers in the province where the feed mill is located. The feeds produced in Truro, for example, are sold to livestock producers, the majority of whom, about eighty percent, (80%) are located in Nova Scotia. The remainder, approximately twenty percent, (20%) are transported to Newfoundland to be sold in that province.⁵

³ A.B., at p. 4.

⁴ A.B., at p. 195.

⁵ A.B., at pp. 35-36 and 194.

l'affirmative, si les relations du travail dans cette usine relèvent de la compétence fédérale.

LES FAITS DE LA CAUSE

Le 18 décembre 1989, l'intimé s'est fondé sur l'article 24 du *Code canadien du travail* pour demander au Conseil canadien des relations du travail (le «Conseil») de l'accréditer comme agent négociateur de dix-sept employés qui s'occupent directement de l'exploitation de l'usine d'aliments pour animaux de Shur Gain à Truro. Ces employés étaient énumérés comme suit³:

[TRADUCTION] Tous les employés de la division Shur-Gain de Canada Packers, dont les magasiniers, les manœuvres, les travailleurs d'usine, l'opérateur de concasseur-broyeuse, le saurisseur, les préposés à l'entretien, le réceptionnaire-expéditeur, l'opérateur de chariot élévateur, à l'exclusion des employés de magasin et de bureau, des surveillants et du personnel de rang supérieur.

Selon le Conseil, ces employés s'occupaient tous directement de l'exploitation de l'usine d'aliments: il s'agit de commis au centre de service, de broyeurs, de mélangeurs, de mélangeurs d'aliments pour poissons, de préposés à l'entretien, de préparateurs de pâtées en boulettes, de manœuvres et de chefs d'équipe⁴.

Shur Gain est l'une des nombreuses divisions de Canada Packers Inc., qui est une compagnie diversifiée avec des entreprises dans toutes les provinces canadiennes: conditionnement d'aliments, conserveries, conditionnement de la volaille, produits laitiers, provendes et conditionnement de pommes de terre. Shur Gain exploite dix-neuf usines d'aliments pour animaux au Canada, dont cinq dans les provinces de l'Atlantique, y compris celle qui se trouve à Truro (N.-É.). Chaque usine d'aliments pour animaux est une entité commerciale indépendante qui s'occupe principalement de la fabrication d'aliments pour animaux et de leur distribution aux clients dans la province où elle est située. Par exemple, les aliments produits à Truro sont vendus aux éleveurs de bétail, dont la majorité, à peu près 80 p. 100, sont établis en Nouvelle-Écosse. Le reste, à peu près 20 p. 100 du total, est envoyé à Terre-Neuve pour y être vendu⁵.

³ Dossier d'appel, à la p. 4.

⁴ Dossier d'appel, à la p. 195.

⁵ Dossier d'appel, aux p. 35, 36 et 194.

The Truro feed mill produces three types of feed: animal feed for livestock and poultry; "ultra-mix" which is a special package of ingredients that is supplied to other feed mills of Shur Gain in Atlantic Canada for use in their production processes; and fish feed which is "a growing business in Atlantic Canada".⁶ The aquaculture industry has expanded and Shur Gain has decided to get into this new activity. Fish feed, which contains no grain, is used to feed various types of fish including salmon, trout, halibut and arctic char. It is being produced in Shur Gain's old plant in Truro as a pilot project.⁷ At Shur Gain's new plant in Truro, which represents a total investment of about \$9 million, fifty percent (50%) of the capital cost is related to animal and poultry feeds and the other fifty percent (50%) is related to the fish feed operation.⁸ According to the applicant, this fish feed product has the potential of evolving as the major product in Truro; at the present time, however, livestock and poultry feed is the primary commodity being produced at the Truro feed mill.⁹

Shur Gain's Truro feed mill purchases through brokers about 25,000 metric tonnes of grain annually. About seventy-five percent (75%) is barley, wheat and oats originating from Canada's Prairie Provinces, while about twenty-five percent (25%) is corn from Ontario. A small amount of barley and oats is purchased from local producers. The protein which is used to mix with the grains is derived from soybean received from Ontario, and canola (rapeseed) which is shipped from Ontario or the West. Almost all the grain from Ontario and the Western Provinces is brought directly into the Truro feed mill by rail car. Occasionally, a shipment is received by truck through a grain elevator in Halifax, N.S., which in turn receives its grain via ship from Thunder Bay, Ont. Each year, also, there are a few shipments of locally grown grain hauled in by truck.

When the raw grain arrives in Truro, it is unloaded from the rail cars through a bucket-lift conveyor into four (4) storage tanks, each holding eight thousand

L'usine de Truro produit trois genres d'aliments: les aliments destinés au bétail et à la volaille, l'«ultra-mélange» qui est un mélange spécial d'ingrédients destiné à la production des autres usines d'aliments de Shur Gain dans les provinces de l'Atlantique, et les aliments pour poissons, qui constituent une «affaire en pleine croissance dans la région de l'Atlantique»⁶. L'aquaculture s'est développée et Shur Gain a décidé d'y prendre pied. Les aliments pour poissons, qui ne contiennent pas de céréales, sont destinés aux diverses espèces, dont le saumon, la truite, l'aiglefin et l'omble-chevalier. Ils sont produits dans l'ancienne usine de Shur Gain à Truro, à titre de projet-pilote⁷. À la nouvelle usine de Shur Gain à Truro, qui représente un investissement total de quelque 9 millions de dollars, la moitié des immobilisations est consacrée à la production des aliments pour bétail et volaille, et la moitié restante à la production des aliments pour poissons⁸. Selon la requérante, les aliments pour poissons pourraient devenir le principal produit de l'usine d'aliments de Truro; pour le moment cependant, les principaux produits y sont les aliments pour animaux et pour volaille⁹.

L'usine d'aliments de Truro de Shur Gain achète chaque année quelque 25 000 tonnes métriques de céréales, par l'entremise de courtiers. L'orge, le blé et l'avoine provenant des Prairies en constituent les 75 p. 100, et le maïs de l'Ontario, les 25 p. 100 restants. Une petite quantité d'orge et d'avoine est fournie par les producteurs locaux. La protéine qui est mélangée aux céréales est extraite du soja de l'Ontario, et du canola (graine de colza) provenant de l'Ontario et de l'Ouest. Presque tout le grain de l'Ontario et des provinces de l'Ouest est transporté par chemin de fer à l'usine de Truro même. Le grain y est parfois transporté par camion depuis un silo situé à Halifax (N.-É.), où il arrive par bateau de Thunder Bay (Ontario). En outre, quelques chargements de grain local y sont transportés par camion tous les ans.

Lorsque le grain brut arrive à Truro, on le décharge des wagons à l'aide d'un convoyeur à godets dans quatre (4) réservoirs, d'une capacité de huit mille

⁶ A.B., at p. 166.

⁷ A.B., at p. 169.

⁸ A.B., at p. 167.

⁹ A.B., at p. 194.

⁶ Dossier d'appel, à la p. 166.

⁷ Dossier d'appel, à la p. 169.

⁸ Dossier d'appel, à la p. 167.

⁹ Dossier d'appel, à la p. 194.

(8,000) bushels. From the storage tanks, the grain is directed through pipes (gravity feed) to grinding, crushing, rolling machines or mixing containers, depending on the product being manufactured. The processed grain is then combined with other additives to form the final product which is mainly in the form of a mash or pellets. The proportion of grain to other additives in the various products is as follows:

Livestock and Poultry Feed	60%
Ultra-Mix	5%
Fish Feed	Nil

Shur Gain also operates a small retail outlet at the Truro feed mill which offers pet foods, vitamins, veterinary products and bags of feed for sale to local customers.¹⁰

THE BOARD'S DECISION

The applicant argued strenuously before the Board that the Truro feed mill fell within provincial jurisdiction. The respondent simply produced previously issued certification orders of the Board affecting other feed mills in Atlantic Canada.

The Board proceeded first to decide whether the applicant's feed mill in Truro, N.S., was a work declared by Parliament to be for the general advantage of Canada. Relying on a decision of this Court in *Cargill*,¹¹ the Board concluded that section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* applied to the whole of Canada with the result that Shur Gain's feed mill in Truro, N.S. was a work so declared.¹² The Board came to such a conclusion notwithstanding the argument of the applicant that the operation in Truro N.S. was not a "feed mill" within the terms of the *Canadian Wheat Board Act*. The applicant had argued that the diversification from livestock and poultry feeds to fish feed in which grain is not an ingredient removed its operation from the traditional concept of a feed mill. The Board noted that the *Canadian Wheat Board Act* does not define "feed mills", "flour mills",

¹⁰ A.B., at pp. 194-195.

¹¹ *Cargill*, *supra*, footnote 1.

¹² A.B., at pp. 203-204.

(8 000) boisseaux chacun. De là, le grain est envoyé dans des tuyaux (alimentation par gravité) aux broyeuses, aux concasseurs, aux aplatisseurs ou aux mélangeuses, selon le produit fabriqué. On ajoute alors des additifs au grain traité pour fabriquer le produit final, sous forme principalement de purée ou de granulés. Le rapport du grain aux additifs est la suivante dans les différents produits:

<i>b</i> Aliments pour le bétail et pour la volaille	60 %
Ultra-mélange	5 %
Aliments pour poissons	0 %

c Shur Gain dispose aussi à l'usine d'aliments pour animaux de Truro d'une boutique de vente au détail où des aliments pour animaux domestiques, des vitamines, des produits vétérinaires et des sacs de provende sont à la disposition de la clientèle locale.¹⁰

LA DÉCISION DU CONSEIL

d Devant le Conseil, la requérante a soutenu avec force que l'usine d'aliments pour animaux de Truro relevait de la compétence provinciale. De son côté, l'intimé s'est contenté de produire les ordonnances d'accréditation précédemment rendues par le Conseil à l'égard d'autres usines d'aliments pour animaux des provinces de l'Atlantique.

e *f* Le Conseil s'est en premier lieu penché sur la question de savoir si la fabrique d'aliments pour animaux de la requérante à Truro (N.-É.) était un ouvrage déclaré par la loi à l'avantage général du Canada. Se fondant sur l'arrêt *Cargill*¹¹ de cette Cour, il a conclu que l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* s'appliquait à l'ensemble du territoire canadien et qu'en conséquence, la fabrique d'aliments pour animaux de Shur Gain à Truro (N.-É.) était un ouvrage de cette catégorie.¹² Le Conseil a tiré cette conclusion malgré l'argument avancé par la requérante, à savoir que l'établissement de Truro n'était pas une «fabrique d'aliments pour les animaux» au sens de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. La requérante avait fait valoir que sa diversification, passant des provendes pour le bétail et pour la volaille aux aliments pour poissons qui ne

¹⁰ Dossier d'appel, aux p. 194 et 195.

¹¹ *Cargill*, précité, note 1.

¹² Dossier d'appel, aux p. 203 et 204.

“feed warehouses” or “seed cleaning mills” used in section 76 of the Act. It adopted, however, the test developed by the Ontario Labour Relations Board in *Maple Leaf Mills Ltd.; Master Feeds Branch, London, Ont. Re* as to what function “the building in question is primarily devoted to . . .”¹³ and concluded:¹⁴

. . . the primary operation of Shur-Gain’s Truro feed mill is milling grain for mixing into livestock and poultry feeds. It seems to us that this is the type of operation that the legislation had in mind when the declaration was enacted. We are satisfied that on the facts before us at the present time, Shur-Gain’s operation at Truro, N.S. is a feed mill within the terms of the CWB Act.

With regard to whether federal jurisdiction over the work entailed jurisdiction over the labour and management operation of such work, the Board made a thorough analysis of the decision of this Court in *Cargill* and in *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*,¹⁵ and concluded:¹⁶

From an analysis of the foregoing views expressed by the various Federal Court Judges who have had an opportunity to speak on the matter, it is apparent that the debate over the principles to be applied when determining constitutional authority over labour relations where works are declared to be federal under section 92(10)(c) of the Constitution Act, 1867 is far from settled. Until it is, it seems to us the wise course for the Board to take is to adopt the interpretation which gives realistic substance to section 4 of the Code:

“4. This Part applies in respect of employees who are employed on or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business, in respect of the employers of all such employees in their relations with those employees and in respect of trade unions and employers’

¹³ [1974] OLRB Rep. 797, at p. 798.

¹⁴ A.B., at p. 204.

¹⁵ [1989] 2 F.C. 186 (C.A.). It should be noted that when the reasons for the decision of the Board were delivered on April 9, 1990, a day previous to the order presently under attack, the Supreme Court of Canada had not as yet rendered its decision in *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112.

¹⁶ A.B., at pp. 210-212.

contiennent pas de grain, faisait que son entreprise n’avait plus rien du modèle traditionnel de fabrique d’aliments pour animaux. Le Conseil a noté que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne définissait pas les «fabriques d’aliments pour les animaux», «minoteries», «entrepôts d’aliments pour les animaux» ou «stations de nettoyage des semences» visés à son article 76. Il a cependant adopté le critère défini dans l’affaire *Maple Leaf Mills Ltd.; Master Feeds Branch, London, Ont. Re* par la Commission des relations de travail de l’Ontario pour ce qui était de savoir à quelle fonction [TRADUCTION] «le bâtiment en question est destiné au premier chef . . .»¹³ pour conclure¹⁴:

[TRADUCTION] . . . à l’usine d’aliments pour animaux de Truro, Shur-Gain s’occupe principalement de mouder le grain en vue de le mélanger aux aliments pour le bétail et pour la volaille. Il nous semble que c’est le genre d’activité à laquelle songeait le législateur lorsqu’il a fait la déclaration. Nous sommes convaincus, compte tenu des faits dont nous avons pris connaissance, qu’à Truro (N.-É.), Shur-Gain exploite une usine d’aliments pour animaux au sens de la Loi sur la CCB.

En ce qui concerne la question de savoir si la compétence fédérale sur l’ouvrage s’étendait aux relations du travail entre le personnel et la direction de cet ouvrage, le Conseil a fait une analyse minutieuse de l’arrêt *Cargill* ainsi que de la décision *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*¹⁵ de notre Cour, pour conclure¹⁶:

[TRADUCTION] Il ressort de l’examen des avis exprimés par les divers juges de la Cour fédérale qui ont eu l’occasion de se prononcer à ce sujet que la question des principes sur lesquels il faut se fonder pour déterminer de qui relèvent les relations de travail lorsque des ouvrages sont déclarés être de nature fédérale en vertu de l’alinéa 92(10)c de la Loi constitutionnelle de 1867 est loin d’être réglée. Tant qu’elle ne le sera pas, il nous semble sage d’interpréter l’article 4 du Code de manière à lui donner un fondement réaliste:

«4. La présente partie s’applique aux employés dans le cadre d’une entreprise fédérale et à leurs syndicats, ainsi qu’à leurs employeurs et aux organisations patronales regroupant ceux-ci.» (C’est nous qui soulignons.)

¹³ [1974] OLRB Rep. 797, à la p. 798.

¹⁴ Dossier d’appel, à la p. 204.

¹⁵ [1989] 2 C.F. 186 (C.A.). Il y a lieu de noter qu’au moment où le Conseil prononça les motifs de sa décision le 9 avril 1990, c’est-à-dire la veille de l’ordonnance portée en appel, la Cour suprême du Canada n’avait pas encore rendu son arrêt *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112.

¹⁶ Dossier d’appel, aux p. 210 à 212.

organizations composed of those employees or employers.”
(Emphasis added)

(For what it is worth, we note that section 2(h) of the Code also refers to “undertakings” as well as to “works”).

To do otherwise would be to question the authority which Parliament has traditionally exercised over the grain industry, even in Western Canada where the Grain Act and the CWB Act declarations capture practically the whole industry. This authority has not only included the regulation of the movement and processing of grain, it has also extended to the regulation of industrial relations in the industry. Examples of this jurisdiction which has been accepted by the labour relations community in the grain industry are found in the “back-to-work” legislation which has been enacted by Parliament in recent years.

It would require some very clear and unequivocal directions from the Court for this Board to say that some undertakings in the grain industry, or for that matter in other industries where works have declared [sic] to be federal and which have traditionally been regulated for labour relations purposes under Part I of the Code, now fall within provincial jurisdiction. In the absence of such a clear direction, and, with the utmost respect to those who may have expressed views to the contrary, we prefer and adopt the majority decision in Central Western which is supported by the minority in the Cargill decision. Given the narrowest interpretation, this appears to stand for the proposition that undertakings, or presumably identifiable divisions thereof, which operate works that have been declared to be federal works pursuant to section 92(10)(c) of the Constitution Act, 1867 on an ongoing and continuous basis, fall within the meaning of “federal works, undertakings or businesses” for the purposes of section 4 of the Code. (There appears to be room for an even broader interpretation according to the views expressed by Justices Lacombe and MacGuigan).

Unlike the situation in the Cargill decision where the affected employees were not directly employed upon the declared work, what we have before us in this case involves employees who actually operate the works which have been declared to be federal under section 76 of the CWB Act.

The undertaking, Shur-Gain, a division of Canada Packers is solely in the business of operating feed mills in various parts of the country. Shur-Gain operates the feed mill at Truro, N.S., as a separate business from its other feed mills, on an ongoing and continuous basis. Applying the Central Western test, the Board accordingly concludes that it does have jurisdiction to regulate the labour relations of Shur-Gain’s feed mill at Truro, N.S. The Board will therefore proceed to determine the merits of the application for certification and the parties will be notified of the Board’s decision in due course.

(En passant, nous remarquons que l’alinéa 2h) du Code parle non seulement d’«ouvrages», mais également d’«entreprises».)

Faire autrement serait remettre en question le pouvoir que le législateur fédéral a toujours exercé à l’égard du secteur céréalier, même dans l’Ouest du Canada où les déclarations qui ont été faites en vertu de la Loi sur les grains et de la Loi sur la CCB s’appliquent à presque tout le secteur. Ce pouvoir comprend non seulement la réglementation du transport et du conditionnement du grain, mais également la réglementation des relations de travail du secteur. Des exemples de cette compétence, qui a été acceptée par le monde de relations de travail dans le secteur céréalier, se trouvent dans les lois de «retour au travail» qui ont été adoptées par le législateur fédéral au cours des dernières années.

Il faudrait que les tribunaux donnent des directives très claires et précises pour que le Conseil déclare que certaines entreprises du secteur céréalier, ou en fait d’autres secteurs, où des ouvrages ont été déclarés être de nature fédérale et qui ont toujours été assujettis à la Partie I du Code sur le plan des relations de travail, relèvent maintenant de la compétence provinciale. À défaut d’une telle directive, et avec tout le respect que nous devons à ceux qui peuvent avoir exprimé une opinion contraire, nous préférons adopter le jugement rendu par la majorité dans l’affaire Central Western, lequel est appuyé par la minorité dans Cargill. Strictement parlant, il semble que les entreprises, ou des divisions d’entreprises probablement identifiables, qui exploitent d’une manière continue des ouvrages qui ont été déclarés être des ouvrages fédéraux conformément à l’alinéa 92(10)c) de la Loi constitutionnelle de 1867 sont des «entreprises fédérales» au sens du Code. (Il semble être possible de donner une interprétation encore plus large, selon l’avis exprimé par les juges Lacombe et MacGuigan.)

Contrairement à ce qui s’est passé dans l’affaire Cargill, où les employés visés n’étaient pas directement affectés à l’ouvrage qui avait fait l’objet de la déclaration, nous avons affaire en l’espèce à des employés qui s’occupent réellement des ouvrages qui ont été déclarés être de nature fédérale en vertu de l’article 76 de la Loi sur la CCB.

L’entreprise en cause, Shur-Gain, une division de Canada Packers, s’occupe uniquement de l’exploitation d’usines d’aliments pour animaux dans diverses parties du pays. Shur-Gain exploite l’usine de Truro (N.-É.) en tant qu’entreprise distincte de ses autres usines, et ce, d’une manière continue. Nous nous fondons sur le critère établi dans l’affaire Central Western pour conclure que le Conseil a compétence pour réglementer les relations de travail à l’usine que Shur-Gain exploite à Truro (N.-É.). Il instruira donc la demande d’accréditation au fond et les parties seront en temps et lieu informées de la décision qu’il rendra.

The following day, on April 10, 1990, the Board issued an order certifying the respondent as bargaining agent for a unit comprising:¹⁷

“all employees of Shur-Gain, a division of Canada Packers Inc., employed at its feed mill at Truro, Nova Scotia, excluding lead hands and those above”.¹⁸

THE SUBMISSIONS IN THIS APPLICATION

The applicant submits that the declaration contained in section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* is restricted to western mills and those specially described in the Schedule to the Act. It argues, alternatively, that section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* only applies to mills where grain is processed into animal feed. The phrase “feed mill, feed warehouse” or “*les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux*”, in section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*, must be read in context. Since the *Canadian Wheat Board Act* deals with grain, it can only cover physical plants where grain is processed into animal feed. In this case, says the applicant, the Canada Packers Inc. plant does not fall within the language of the Act because half of the plant is designated for the production of fish feed without the use of grain and the other half produces both animal feed made substantially from grain and ultra-mix which has virtually no grain content.

¹⁷ A.B., at p. 215.

¹⁸ The report of the investigating officer contains the following description of the “Exclusions” and of the “Lead Hand Position” (A.B., at pp. 114-115):

<u>Exclusions</u>	<u>Number of Employees</u>
manager	1
accounting clerk	1
data entry clerk	1
secretary	1
sales supervisor	1
salesman	3
production manager	1
lead hand	3
Total	12

(Continued on next page)

Le lendemain, savoir le 10 avril 1990, le Conseil a rendu une ordonnance accréditant l'intimé comme agent négociateur d'une unité comprenant¹⁷:

«tous les employés de Shur-Gain, division de Canada Packers Inc., travaillant à l'usine d'aliments pour animaux située à Truro (N.-É.), à l'exclusion des chefs d'équipe et ceux de rang supérieur»¹⁸.

LES ARGUMENTS DE PART ET D'AUTRE

La requérante soutient que la déclaration de l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne s'applique qu'aux entreprises de l'Ouest et à celles qui figurent expressément à l'annexe de cette loi. Ou encore, à titre subsidiaire, que cet article ne s'applique qu'aux usines où le grain est transformé en aliments pour animaux. Les mots «les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux» ou «*feed mill, feed warehouse*» figurant à l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* doivent s'interpréter dans leur contexte. Puisque la *Loi sur la Commission canadienne du blé* concerne le grain, elle ne s'applique qu'aux installations où le grain est transformé en aliments pour animaux. La requérante soutient qu'en l'espèce, l'usine de Canada Packers Inc. ne tombe pas dans le champ d'application de cette loi, puisque la moitié en est destinée à la production des aliments pour poissons qui ne renferment pas de céréales, et l'autre moitié à la production à la fois des aliments pour animaux qui renferment une quantité substantielle de céréales et de l'ultra-mélange, qui n'en contient pratiquement pas.

¹⁷ Dossier d'appel, à la p. 215.

¹⁸ Le rapport de l'enquêteur comprend l'énumération suivante des «postes exclus» ainsi que l'exposé des fonctions du «chef d'équipe» (Dossier d'appel, aux p. 114 et 115):

[TRADUCTION] <u>Postes exclus</u>	<u>Nombre d'employés</u>
directeur	1
teneur de livres	1
préposé à la saisie des données	1
secrétaire	1
surveillant des ventes	1
commis de vente	3
directeur de la production	1
chef d'équipe	3
Total	12

(Suite à la page suivante)

With regard to the constitutional argument, the applicant, in essence, submits the following: in *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*,¹⁹ Martland J., for the Court, points out that the words “works” and “undertakings”^a within the excepted classes mentioned in subsection 92(10) [*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] are to be read disjunctively. Martland J. also observes that the mat-

(Continued from previous page)

Lead Hand Position

There is a difference of opinion on what are the responsibilities of lead hand. The applicant says the lead hands are known as “foremen” in the plant and have the right to hire, fire, discipline, and perform usual management functions. The employer says they possess none of these responsibilities or authority and have minimal supervisory duties. The incumbents refer to themselves as “foremen”. Please see copy of employer’s submission dated January 18, 1990, on file.

The investigating officer interviewed one of the lead hands, Mr. Wayne Crowe, who said that the lead hands do have the right to hire. In fact, he said, that last year when a new employee was hired, Shur-Gain invited applications for the vacant position. Then Mr. Crowe and Mr. George Chestnut were given the stack of applications to go through and select a successful candidate. The two (2) lead hands selected the successful applicant, Mr. Darcy Doucette, who was then hired by Shur-Gain.

In matters of discipline, Mr. Crowe says the lead hands can and have issued verbal warnings to employees without reference to anyone else in management. However, when it came to more serious discipline, such as suspension or discharge, the lead hands report to Eric Murphy, Manager, who administers the discipline. Mr. Crowe, who said he was known in the plant as a “foreman”, said he schedules overtime, when necessary, sometimes with, and sometimes without, prior approval from Eric Murphy.

Mr. Crowe said that in addition to their supervisory duties, the lead hands work along with the other employees and share all the duties of their subordinates.

¹⁹ [1966] S.C.R. 767, at p. 772.

À titre d’argument constitutionnel, la requérante soutient essentiellement ce qui suit: dans *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*¹⁹, le juge Martland, rendant le jugement de la Cour, a souligné que les deux mots «ouvrages» et «entreprises» figurant parmi les exceptions du paragraphe 92(10) [*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] devaient être considérés séparé-

(Suite de la page précédente)

Poste de chef d’équipe

Les opinions divergent quant aux attributions du chef d’équipe. Le syndicat demandeur fait valoir que les chefs d’équipe sont connus à l’usine comme «contremaîtres» habilités à embaucher, à renvoyer du personnel, à appliquer des mesures disciplinaires et à exercer les fonctions habituelles de direction. L’employeur réplique qu’ils ne sont investis d’aucun de ces pouvoirs ou attributions, et n’ont que des fonctions de surveillance minimales. Les intéressés se disent eux-mêmes «contremaîtres». Prière de voir au dossier le mémoire en date du 18 janvier 1990 de l’employeur.

L’enquêteur a interrogé l’un de ces chefs d’équipe, M. Wayne Crowe, qui a déclaré qu’ils étaient effectivement habilités à embaucher du personnel. Il fait savoir en fait que l’année dernière, lorsqu’il s’agissait d’engager un nouvel employé, Shur-Gain a fait un appel de candidatures, puis a confié à M. Crowe et à M. George Chestnut une liasse de demandes pour instruction et sélection d’un candidat. Les deux (2) chefs d’équipe ont sélectionné M. Darcy Doucette, qui fut alors engagé par Shur-Gain.

En matière de discipline, M. Crowe fait savoir que les chefs d’équipe peuvent, sans en référer à aucun supérieur, donner et ont effectivement donné des avertissements verbaux aux employés. Cependant, pour ce qui était des mesures de discipline plus rigoureuses comme la suspension ou le renvoi, les chefs d’équipe rendent compte au directeur, M. Eric Murphy, qui prend alors la mesure disciplinaire qui s’impose. M. Crowe, qui reconnaît qu’il est connu à l’usine comme «contremaître», fait savoir qu’il décide le cas échéant des heures supplémentaires, avec ou sans autorisation préalable de M. Eric Murphy.

M. Crowe fait savoir qu’outre leurs fonctions de surveillance, les chefs d’équipe travaillent côte à côte avec les autres employés et partagent toutes les tâches de leurs subordonnés.

¹⁹ [1966] R.C.S. 767, à la p. 772.

ters coming within the classes of legislative subjects defined in that subsection extend beyond the mere physical structure of e.g. a railway or a telephone system. When dealing exclusively with “works” and not “undertakings”, the converse, submits the applicant, is almost irresistible: the matter in relation to federal “works” does not extend beyond the mere physical structure of the work. The applicant cites *Laskin’s Canadian Constitutional Law*:²⁰

If anything can be gathered from what has been done under section 92(10)(c), as well as from what has been said about it, the result of a declaration of a “work” to be for the general advantage of Canada must surely be to bring within federal authority not only the physical shell or facility but also the integrated activity carried on therein; in other words, the declaration operates on the work in its functional character: see *R. v. Thumlert, supra*.

But then, it interprets that statement in the following way. The illustration *The Queen v. Thumlert*²¹ and the two cases *Jorgenson v. Attorney General of Canada*²² and *Chamney v. The Queen*²³ cited by P. W. Hogg²⁴ do not hold that jurisdiction over a work brings within federal jurisdiction all activities carried on at the work. If that were so, the distinction between “work” and “undertaking” would be totally destroyed. These cases only indicate that authority over the work includes authority to control the uses to which the work may be put.²⁵ The undertaking itself does not come under federal jurisdiction. The applicant adopts the position of Hugessen J.A. (dis-

²⁰ N. Finkelstein, Vol. 1, 5th ed. (Toronto: Carswell, 1986) at pp. 628-629.

²¹ (1959), 20 D.L.R. (2d) 335 (Alta. C.A.).

²² [1971] S.C.R. 725.

²³ [1975] 2 S.C.R. 151.

²⁴ *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. (Toronto: Carswell, 1985) at p. 492, where the following comment appears:

It has been held that these declarations are effective to authorize federal regulation of the delivery, receipt, storage and processing of the grain, that is to say, the activities carried on in or about the “works”.

²⁵ I. H. Fraser. “Some Comments on Subsection 92(10) of the Constitution Act, 1867” (1984), 29 *McGill L.J.* 557, at p.

(Continued on next page)

ment l’un de l’autre. Le juge Martland fait également observer que les matières relevant des catégories de compétence législative prévues à ce paragraphe débordent les installations par exemple d’un chemin de fer ou d’un réseau téléphonique. Lorsqu’il est question exclusivement d’«ouvrages» et non pas d’«entreprises», la requérante soutient que l’inverse est à peu près irréfutable: la nature fédérale des «ouvrages» ne déborde pas leur structure matérielle. La requérante cite à cet effet *Laskin’s Canadian Constitutional Law*²⁰:

[TRADUCTION] Si l’on peut tirer une conclusion quelconque de ce qui a été fait en application de l’alinéa 92(10)c) et de ce qui a été dit à ce sujet, c’est que le fait de déclarer un «ouvrage» à l’avantage général du Canada doit certainement soumettre à la compétence fédérale non seulement l’enveloppe matérielle ou l’installation, mais également l’activité intégrée qui s’y exerce; autrement dit, la déclaration s’applique à l’ouvrage envisagé sous l’angle fonctionnel: voir *R. v. Thumlert, précité*.

Voici cependant l’interprétation qu’elle donne de ce passage: l’exemple cité, *The Queen v. Thumlert*²¹, et les deux arrêts *Jorgenson c. Procureur général du Canada*²² et *Chamney c. La Reine*²³ cités par P. W. Hogg²⁴ ne jugent pas que compétence fédérale sur un ouvrage signifie compétence fédérale sur toutes les activités qui s’y exercent. Cela eût-il été le cas, il n’y aurait plus aucune distinction entre «ouvrage» et «entreprise». Ces jurisprudences ne font qu’indiquer que la compétence sur un ouvrage s’entend également du droit de regard sur les destinations possibles de cet ouvrage²⁵. L’entreprise elle-même ne tombe pas dans la sphère de compétence fédérale. La requé-

²⁰ N. Finkelstein, Vol. 1, 5^e éd. (Toronto: Carswell, 1986), aux p. 628 et 629.

²¹ (1959), 20 D.L.R. (2d) 335 (C.A. Alb.).

²² [1971] R.C.S. 725.

²³ [1975] 2 R.C.S. 151.

²⁴ *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd. (Toronto: Carswell, 1985) à la p. 492, où on peut lire ce qui suit:

[TRADUCTION] Il a été jugé que ces déclarations suffisent pour autoriser la réglementation fédérale de la livraison, de la réception, de l’entreposage et de la transformation du grain, c’est-à-dire les activités qui s’exercent à l’intérieur ou à proximité des «ouvrages» en question.

²⁵ I. H. Fraser. «Some Comments on Subsection 92(10) of the Constitution Act, 1867» (1984), 29 *McGill L.J.* 557, à la p.

(Suite à la page suivante)

senting) in *Central Western*²⁶ that “[w]orks, being physical things, do not have labour relations”. It distinguishes the position taken by Marceau J.A. in that same case. Marceau J.A. was of the view that there was “a basic difference . . . between . . . an undertaking . . . which happens to use such a work to conduct its operations and . . . the undertaking whose sole reason for being is to operate on a continuing basis the federal work”. Marceau J.A. said that when the national dimension is present, “the federal character of the work would attract federal jurisdiction over all essential aspects of the operation thereof”.²⁷ But, says the applicant, an undertaking such as that of Shur Gain in Truro is in a different situation because it produces a product by purchasing and transporting inputs, by processing them at a work and by selling and transporting the product to customers. It cannot be said of a manufacturing interest, as it can of a railway undertaking, that its sole reason for being is to operate a work. A manufacturing interest simply happens to use such a work to conduct its operations.

The respondent submits on the first point that under a proper interpretation of section 76 of the *Canada Grain Act*, all mills in Canada are declared to be works for the general advantage of Canada. It further argues that because a substantial portion of the mill’s activities in Truro is devoted to producing animal feeds, the fish feed portion of the operation is only incidental with the effect that the operation of Shur Gain in Truro, N.S., comes within the provisions of section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*.

(Continued from previous page)

587: “Jurisdiction over a work of necessity includes an element of control over its use, . . . it does not stem from them.”

²⁶ *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186, at p. 214.

²⁷ *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186, at pp. 204-205.

rante s’appuie sur la conclusion tirée par le juge Hugessen, J.C.A. (motifs dissidents) dans *Central Western*²⁶, savoir que «les ouvrages, étant des choses matérielles, n’ont pas de relations de travail». Elle relève en même temps la distinction à faire entre la cause en instance et la conclusion tirée par le juge Marceau, J.C.A., dans la même affaire, savoir qu’il y avait «une distinction fondamentale entre . . . une entreprise . . . qui se trouve [à] utiliser un tel ouvrage dans l’exercice de ses activités et . . . une entreprise ayant pour seule raison d’être d’exploiter cet ouvrage fédéral». Le juge Marceau, J.C.A., conclut qu’en raison de sa dimension nationale, «le caractère fédéral de l’ouvrage en question entraîne la compétence fédérale sur tous les aspects essentiels de son exploitation»²⁷. La requérante soutient qu’en l’espèce, on ne peut en dire autant d’une entreprise comme celle de Shur Gain à Truro, dont le produit résulte de diverses opérations: achat et transport des intrants à l’usine (l’ouvrage), transformation des intrants sur place, puis vente et transport du produit jusqu’aux clients. On ne peut dire d’une entreprise de fabrication, comme on pourrait dire d’un chemin de fer, que sa seule raison d’être est d’exploiter l’ouvrage. Une entreprise de fabrication se trouve seulement à utiliser l’ouvrage pour la conduite de ses opérations.

L’intimé réplique au premier point que l’article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, correctement interprété, signifie que toutes les minoteries et fabriques d’aliments pour animaux du Canada sont déclarées d’intérêt national. Et qu’une part substantielle des activités de l’usine de Shur Gain à Truro (N.-É.) étant consacrée à la production d’aliments pour animaux, la production d’aliments pour poissons n’est qu’une activité incidente, ce qui fait que cette usine tombe dans le champ d’application de l’article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

(Suite de la page précédente)

587: [TRADUCTION] «La compétence sur un ouvrage comprend forcément un élément de contrôle sur son utilisation, . . . elle n’en découle pas».

²⁶ *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186, à la p. 214.

²⁷ *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186, aux p. 204 et 205.

On the constitutional level, the respondent claims that paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*, read together with paragraph 2(h) and section 4 of the *Canada Labour Code*, provides, *prima facie*, that a federal work, or undertakings conducted at a federal work, are subject to the Code. It adopts what it says is a modern view of paragraph 92(10)(c) which it says is based on *Laskin's Canadian Constitutional Law* that the "declaration operates on the work in its functional character".²⁸ In any event, it says, the sole reason for Shur Gain's undertaking in its physical premises is, as Marceau J.A. wrote in *Central Western*,²⁹ to operate the work on a continuing basis, and not only to use it. The respondent also relies on statements made by Lacombe J.A. in that same case. Because the railway line of *Central Western* was a work declared to be for the general advantage of Canada, Lacombe J.A. took the view that since *Central Western's* employees were engaged in the day-to-day operations of a railway undertaking carrying on its business as a going concern over a federal work, the regulation of the conditions of employment of its employees formed an integral part of the primary federal competence over the matter coming within the class of subject mentioned in paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*.³⁰

ANALYSIS

A word should first be said about the *Central Western* case.

When the *Central Western* case reached the Supreme Court of Canada,³¹ Parliament had already passed legislation, retroactive to July 1, 1986, which operated to withdraw any paragraph 92(10)(c) declarations with respect to *Central Western*.³² The issue we are confronted with therefore disappeared. What

²⁸ Finkelstein, N. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Vol. 1, 5th ed. (Toronto: Carswell, 1986), at p. 629.

²⁹ *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186, at p. 204.

³⁰ *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186, at p. 227.

³¹ *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112.

³² *An Act to amend the Railway Act*, S.C. 1990, c. 6 [Assented to 29th March, 1990].

Sur le plan constitutionnel, l'intimé soutient que l'alinéa 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, envisagé à la lumière de l'alinéa 2h) et de l'article 4 du *Code canadien du travail*, prévoit sauf preuve du contraire que tout ouvrage fédéral, ou les entreprises exercées dans un ouvrage fédéral, sont soumis à l'application de ce code. Il se fonde sur ce qui est à son avis une vue moderne de l'alinéa 92(10)(c), laquelle, dit-il, est basée sur le principe rappelé dans *Laskin's Canadian Constitutional Law*, savoir que «la déclaration s'applique à l'ouvrage envisagé sous l'angle fonctionnel»²⁸. Quoi qu'il en soit, soutient-il, l'entreprise de Shur Gain ne se trouve pas à utiliser l'ouvrage mais, pour reprendre les termes employés par le juge Marceau, J.C.A., dans *Central Western*²⁹, sa raison d'être est d'exploiter cet ouvrage de façon continue. L'intimé s'appuie également sur les conclusions du juge Lacombe, J.C.A., dans la même affaire. La ligne de chemin de fer de *Central Western* étant un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada, le juge Lacombe, J.C.A., a conclu que les employés de la compagnie étant affectés à l'exploitation quotidienne et continue d'une entreprise de chemin de fer au moyen d'un ouvrage fédéral, la réglementation de leurs conditions d'emploi faisait partie intégrante de la compétence fédérale exclusive sur une matière s'inscrivant dans la catégorie des sujets visés à l'alinéa 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.³⁰

ANALYSE

Une observation s'impose en tout premier lieu au sujet de la jurisprudence *Central Western*.

Au moment où cette affaire parvint en Cour suprême du Canada³¹, le Parlement avait déjà adopté une loi, rétroactive au 1^{er} juillet 1986, pour révoquer toute déclaration fondée sur l'alinéa 92(10)(c) à l'égard de *Central Western*.³² La question litigieuse qui nous intéresse en l'espèce ne se posait donc plus.

²⁸ Finkelstein, N. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Vol. 1, 5^e éd. (Toronto: Carswell, 1986), à la p. 629.

²⁹ *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186, à la p. 204.

³⁰ *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186, à la p. 227.

³¹ *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112.

³² *Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer*, L.C. 1990, chap. 6 [Sanction royale le 29 mars 1990].

remained was whether federal or provincial labour legislation applied to an undertaking operating a railway line wholly within Alberta, previously owned by a national railway but later owned and operated by a provincial company with a four-inch gap between the national line and the local line. The answer turned on whether the railway could be seen as a federal work or undertaking under paragraph 92(10)(a). A majority of the Supreme Court of Canada said it did not, confirming therefore provincial jurisdiction over Central Western's employees. *Central Western*, the local line, had always been used and was still being used for the transportation of grain for some nine grain elevators operated by four grain companies along the line. The Canada Labour Relations Board had found federal jurisdiction over *Central Western* on the basis that the work performed by employees of Central Western was integral to the operation of the grain elevators located along the rail line. The grain elevators were therefore viewed as a core federal undertaking because of a paragraph 92(10)(c) declaration. Dickson C.J., for a majority, rejected that position:³³

In my view, this issue can be dealt with summarily. As the intervener the Attorney General for Alberta argued, the elevators are not dependent upon the continued operation of Central Western. Elevators exist to receive, grade, handle and store grain but are not directly concerned with the transportation of grain. Grain could be transported from the elevators by alternative means, such as trucking, without altering the usefulness of the elevators along the line. There is thus an insufficient nexus between the grain elevators and Central Western to bring the railway within federal jurisdiction. [Emphasis added.]

Before this Court, paragraphs 92(10)(a) and (c) were at issue since Central Western was running its railway cars on the former national line still declared. Marceau J.A. and Lacombe J.A. took the view that Central Western's employees came under the *Canada Labour Code*. Hugessen J.A. dissented.

³³ *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112, at p. 1143.

Ce qu'il restait à examiner, c'était de savoir, de la législation fédérale ou de la législation provinciale en matière de relations du travail, laquelle s'appliquait à une entreprise exploitant une ligne de chemin de fer qui était entièrement située à l'intérieur de l'Alberta, avait appartenu auparavant à une compagnie nationale, mais appartenait maintenant à une compagnie provinciale qui l'exploitait sur une voie ayant quatre pouces de différence avec la voie nationale. Il s'agissait de savoir si ce chemin de fer pouvait être considéré comme un ouvrage ou une entreprise fédéral au sens de l'alinéa 92(10)a). Par décision majoritaire, la Cour suprême du Canada a répondu par la négative, confirmant ainsi la compétence de la province sur les employés de Central Western. Cette compagnie, qui exploitait une ligne locale, avait toujours servi et servait encore au transport du grain à partir de neuf silos exploités par quatre compagnies céréalières le long de la voie ferrée. Le Conseil canadien des relations du travail avait conclu à la compétence fédérale sur *Central Western*, par ce motif que le travail effectué par ses employés faisait partie intégrante de l'exploitation des silos situés le long de la voie ferrée. Ces silos étaient considérés comme des entreprises fédérales par excellence, en raison d'une déclaration fondée sur l'alinéa 92(10)c). Rendant le jugement de la majorité, le juge en chef Dickson a rejeté cette conclusion³³:

À mon avis, il n'est pas nécessaire de s'attarder sur ce point. Comme l'a fait valoir l'intervenant le procureur général de l'Alberta, les élévateurs ne dépendent pas de l'exploitation suivie de Central Western. Les élévateurs servent à la réception, au classement, à la manutention et à l'entreposage du grain mais ne jouent aucun rôle direct dans son transport. On pourrait en effet avoir recours à d'autres moyens, à des camions par exemple, pour assurer l'acheminement du grain depuis les élévateurs, sans que cela nuise à l'utilité des élévateurs se trouvant le long du chemin de fer. Le lien entre les élévateurs à grain et le chemin de fer Central Western est donc insuffisant pour faire relever celui-ci de la compétence fédérale. [Passages non soulignés dans l'original.]

Devant notre Cour, le litige portait sur les alinéas 92(10)a) et c) puisque Central Western utilisait une ancienne ligne ferroviaire nationale et toujours déclarée telle. Les juges Marceau, J.C.A., et Lacombe, J.C.A., en concluaient que les employés de la compagnie étaient soumis à l'application du *Code*

³³ *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112, à la p. 1143.

I find the factual situation before this Court in *Central Western* different from the case at bar. The issue in *Central Western* related to which jurisdiction covered the labour relations of all of Central Western's employees.³⁴ It was, with these facts in mind, that the judges on the panel wrote the notes they did. Here, the application by the respondent union is limited to the employees directly involved in the feed mill operation. That makes it, in my view, a highly relevant distinction. I will therefore say little about *Central Western* in this judgment.

I will now proceed with the two issues facing the Board in the case at bar.

1. The scope of the declaration under section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*

The Board noted that two declarations by Parliament under the *Constitution Act, 1867* affect the grain industry in Canada. One is to be found in the *Canada Grain Act*,³⁵ the other in the *Canadian Wheat Board Act*.

The *Canada Grain Act* establishes the Canadian Grain Commission³⁶ whose objects are to "establish and maintain standards of quality for Canadian grain and regulate grain handling in Canada, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets".³⁷ The Act divides Canada between a "Western Division"³⁸ which "means all that part of Canada lying west of the meridian passing through the eastern boundary of the City of Thunder Bay, including the whole of the Province of Manitoba" and an "Eastern Division"³⁹ which "means that part of Canada not

canadien du travail. Le juge Hugessen, J.C.A., était d'avis opposé.

Je constate que les faits de la cause *Central Western* sont différents de ceux de l'affaire en instance. Dans la première, il s'agissait de savoir quel ordre de gouvernement avait compétence sur les relations du travail intéressant tous les employés de la *Central Western*.³⁴ C'est dans ce fait qu'il faut voir l'explication des motifs prononcés par les juges saisis. En l'espèce, la demande du syndicat intimé est limitée aux employés directement affectés à la production à l'usine d'aliments pour animaux. Il s'agit là à mon avis d'une distinction cruciale. Je n'évoquerai donc que très peu l'affaire *Central Western* dans le présent jugement.

J'examinerai maintenant les deux questions que le Conseil devait résoudre en l'espèce.

1. La portée de la déclaration faite à l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*

Le Conseil note que deux déclarations faites par le législateur fédéral en application de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'appliquent au secteur céréalier du Canada. L'une de ces deux déclarations se trouve dans la *Loi sur les grains du Canada*³⁵, et l'autre dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

La *Loi sur les grains du Canada* crée la Commission canadienne des grains³⁶ qui a pour mission «de fixer et de faire respecter . . . des normes de qualité pour le grain canadien et de régir la manutention des grains au pays afin d'en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur». Cette loi divise le Canada en deux régions: la «région de l'Ouest»³⁸ qui s'entend de «la partie du Canada située à l'ouest du méridien qui coupe la limite est de la ville de Thunder Bay, y compris toute la province du Manitoba», et la «région de l'Est»³⁹ qui s'entend des «parties du

³⁴ They were eight including the president and the vice-president. *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186, at p. 206.

³⁵ R.S.C., 1985, c. G-10.

³⁶ S. 3 of the *Canada Grain Act* [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 2].

³⁷ S. 13 of the *Canada Grain Act*.

³⁸ S. 2 of the *Canada Grain Act*.

³⁹ S. 2 of the *Canada Grain Act*.

³⁴ Il y en avait huit, dont le président et le vice-président. *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186, à la p. 206.

³⁵ L.R.C. (1985), chap. G-10.

³⁶ Art. 3 de la *Loi sur les grains du Canada* [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 37, art. 2].

³⁷ Art. 13 de la *Loi sur les grains du Canada*.

³⁸ Art. 2 de la *Loi sur les grains du Canada*.

³⁹ Art. 2 de la *Loi sur les grains du Canada*.

included in the Western Division". The declaration under section 55 of that Act reads:

55. (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.

(2) All elevators in the Eastern Division heretofore or hereafter constructed, as defined in paragraph (d) of the definition "elevator" in section 2, are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

(3) All elevators in the Eastern Division heretofore or hereafter constructed, as defined in paragraph (e) of the definition "elevator" in section 2, are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

Section 121 of that Act entitled "Coming into Force" states:

121. (1) Paragraphs (d) and (e) of the definition "elevator" in section 2 and subsections 55(2) and (3) or any of those provisions shall come into force on a day or days to be fixed by proclamation.

No such proclamation has been made to this date.

The effect of this limitation is that subsection 55(1) of the Act can only be read in light of paragraphs (a), (b), and (c) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 1] of the defined word "elevator" in section 2 of the Act. Paragraph (a) or (b) of section 2 have no application in the case at bar. We must revert to paragraph (c) of section 2 which reads:

"elevator" means

(c) the portion of any premises in the Eastern Division designated by regulation pursuant to subsection 116(3) that is used for the purpose of storing grain,

Shur Gain's storing facilities in Truro do not appear in the *List of Elevators in the Eastern Division Regulations*⁴⁰ adopted under subsection 116(3) of the *Canada Grain Act*.

The Board therefore rightly decided that subsection 55(1) of the *Canada Grain Act* did not affect the Shur Gain feed mill in Truro, N.S.

Canada non visées par la définition de «région de l'Ouest». Voici la déclaration de l'article 55:

55. (1) Toutes les installations du Canada, actuelles et futures, à l'exception de celles visées aux paragraphes (2) ou (3), constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

(2) Les installations actuelles et futures de la région de l'Est, décrites à l'alinéa d) de la définition de «installation» à l'article 2, constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

(3) Les installations actuelles et futures de la région de l'Est, décrites à l'alinéa e) de la définition de «installation» à l'article 2, constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

L'article 121 de la Loi, intitulé «Entrée en vigueur», prévoit ce qui suit:

121. (1) Les alinéas d) et e) de la définition de «installation» à l'article 2 ainsi que les paragraphes 55(2) et (3), ou telle de ces dispositions, entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par proclamation.

Il n'y a eu jusqu'ici aucune proclamation en la matière.

Il s'ensuit que le paragraphe 55(1) de la Loi ne peut être envisagé qu'à la lumière des alinéas a), b) et c) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 37, art. 1] de la définition du terme «installation» à l'article 2. Les alinéas a) ou b) n'ayant pas application en l'espèce, il nous faut invoquer l'alinéa c) de cet article 2, qui porte:

«installation» ou «silo» Les installations suivantes . . . :

c) la partie — servant à stocker du grain — des établissements de la région de l'Est désignée par règlement d'application du paragraphe 116(3).

Les installations de stockage de Shur Gain à Truro ne figurent pas au *Règlement sur la liste des installations de la région de l'Est*⁴⁰, pris en application du paragraphe 116(3) de la *Loi sur les grains du Canada*.

Le Conseil a donc conclu à juste titre que le paragraphe 55(1) de la *Loi sur les grains du Canada* ne s'appliquait pas à l'usine d'aliments pour animaux de Shur Gain à Truro (N.-É.).

⁴⁰ SOR/89-319, 21 June, 1989.

⁴⁰ DORS/89-319, 21 juin 1989.

Consideration had then to be given to the *Canadian Wheat Board Act*.

The *Canadian Wheat Board Act* creates the Canadian Wheat Board⁴¹ “with the object of marketing in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada”.⁴² The word “grain” “includes wheat, oats, barley, rye, flaxseed, rapeseed and canola”.⁴³

The Act does not divide Canada into two divisions but specifies that certain Parts of the Act are limited to a certain “designated area” which is thus defined in section 2 of the Act:

2. (1) In this Act,

“designated area” means that area comprised by the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and those parts of the Province of British Columbia known as the Peace River District and the Creston-Wyndel Areas, and such other areas as the Board may designate under subsection (3);

According to subsection 2(3) of the Act, the Board can extend the designated area thus:

(3) The Board may, by order, designate parts of the Province of British Columbia, other than the Peace River District and the Creston-Wyndel Areas, and parts of the Province of Ontario lying in the Western Division that are included in the designated area for the purposes of this Act.

Confusion has arisen as to whether section 76 of the Act is limited in its application to the “designated area” defined in section 2 or whether it applies to the whole of Canada. Section 76, to be found under the heading “*Declaration*” in Part VII of the Act entitled “General”, reads:

76. 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, every

⁴¹ S. 3 of the *Canadian Wheat Board Act*.

⁴² S. 5 of the *Canadian Wheat Board Act*.

⁴³ S. 2 of the *Canadian Wheat Board Act* [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 1].

Il lui fallait donc se tourner vers la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

Cette loi crée la Commission canadienne du blé⁴¹ qui a «pour mission d’organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l’exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada»⁴². Sont compris parmi les grains «le blé, l’avoine, l’orge, le seigle, la graine de lin et la graine de colza»⁴³.

La Loi ne divise pas le Canada en deux régions, mais prévoit que certaines de ses parties ne s’appliquent qu’à une certaine «région désignée», dont voici la définition à l’article 2:

2. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

«région désignée» La région formée des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et d’Alberta, des parties de la province de la Colombie-Britannique connues sous les noms de district de Peace River et de régions Creston-Wyndel, ainsi que des régions éventuellement incluses dans cette région en application du paragraphe (3).

Selon le paragraphe 2(3) de la Loi, la Commission peut étendre la région désignée comme suit:

(3) La Commission peut, par ordonnance, inclure dans la région désignée des parties de la province de la Colombie-Britannique—à l’exception du district de Peace River et des régions Creston-Wyndel—et des parties de la province d’Ontario comprises dans la région de l’Ouest.

Il y a eu une certaine confusion quant à la question de savoir si l’application de l’article 76 de cette Loi est limitée à la «région désignée» définie à l’article 2 ou s’étend à l’ensemble du Canada. L’article 76, qui se trouve sous le titre «*Déclaration*» dans la partie VII intitulée «Dispositions générales» de la Loi, porte:

76. Sans préjudice de la portée générale de toute déclaration faite dans le cadre de la *Loi sur les grains du Canada* et portant que des silos constituent des ouvrages à l’avantage général du Canada, les minoteries, les fabriques ou dépôts d’aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences, actuels — notamment ceux qui figurent à l’annexe — et futurs, constituent collectivement et séparément des ouvrages à l’avantage général du Canada.

⁴¹ Art. 3 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

⁴² Art. 5 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

⁴³ Art. 2 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 38, art. 1].

mill or warehouse mentioned or described in the schedule is a work for the general advantage of Canada.

In *Cargill*, the judges of the majority adopted the analysis made by MacGuigan J.A. who, although dissenting on another point, took the view that section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* applied to “all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills . . .” in Canada.⁴⁴ MacGuigan J.A. based his conclusion on a reading of the Act and on a history of the legislation made by Mailhot J. (as she then was), in *Cie du trust national Ltée c. Burns*,⁴⁵ with whom he agreed.

MacGuigan J.A. noted that the territorial divisions established in the *Canada Grain Act* and in the *Canadian Wheat Board Act* are not identical and that the two Acts are not *pari materia*. Even with the additional powers of designation given to the Canadian Wheat Board under subsection 2(3) of the *Canadian Wheat Board Act*, the “designated area” under that Act is not potentially equivalent to the Western Division under the *Canada Grain Act*, since certain parts of British Columbia are made exempt from the designation. Following a history of the legislation, he concluded that:⁴⁶

... between 1950 and 1971 the *Canada Grain Act* covered all of Canada, as did the *Canadian Wheat Board Act*. The *Canada Grain Act* was then changed to apply to all elevators in the Western Division, some in the Great Lakes Region and to eastern elevators named in Schedule II. No such change was made to the *Canadian Wheat Board Act*, and it therefore presumably was intended by Parliament to continue the broad declaration previously intended.

It is true that Mailhot J. was reversed in appeal.⁴⁷ But, for the reasons that follow, I am of the view that

⁴⁴ *Cargill*, *supra*, at p. 532.

⁴⁵ [1985] C.S. 1286 (Que.).

⁴⁶ *Cargill*, *supra*, at p. 531.

⁴⁷ See *Burns c. Cie du trust national Ltée* (10 July 1990), Montréal 500-09-000728-857, 500-09-000731-851 (C.A.), Monet, Vallerant and Baudoin JJ., not yet reported.

Dans *Cargill*, la majorité de la Cour a adopté l'analyse faite par le juge MacGuigan, J.C.A., qui, bien que prononçant des motifs dissidents sur un autre point, conclut que l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* visait «dans leur totalité, les minoteries, les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences» situés au Canada⁴⁴. Le juge MacGuigan, J.C.A., a fondé sa conclusion sur l'interprétation de la Loi dans son contexte législatif tel qu'il avait été évoqué par Madame le juge Mailhot (tel était alors son titre) dans *Cie du trust national Ltée c. Burns*⁴⁵ et auquel il souscrivait.

Le juge MacGuigan, J.C.A., note que les divisions territoriales respectivement définies par la *Loi sur les grains du Canada* et la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne sont pas identiques et que ces deux lois ne portent pas sur des questions analogues et ne sont pas d'interprétation semblable. Même si on tient compte du pouvoir d'extension de la région désignée, que la Commission canadienne du blé tient du paragraphe 2(3) de sa loi organique, cette «région désignée» ne pourrait jamais correspondre à la région de l'Ouest prévue à la *Loi sur les grains du Canada*, puisque certaines parties de la Colombie-Britannique sont exemptées de cette désignation. Après avoir évoqué l'historique de la législation, le juge MacGuigan, J.C.A., a tiré cette conclusion⁴⁶:

... entre 1950 et 1971, la *Loi sur les grains du Canada* s'appliquait à l'ensemble du pays, tout comme la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Par la suite, la *Loi sur les grains du Canada* a été modifiée de façon à viser tous les silos de la région de l'Ouest, quelques-uns de la région des Grands Lacs et les silos de l'Est énumérés à l'annexe II. La *Loi sur la Commission canadienne du blé* n'ayant pas été ainsi modifiée, il faut présumer que le Parlement entendait maintenir la large portée de la déclaration antérieure.

Il est vrai que la décision de Madame le juge Mailhot a été infirmée en appel⁴⁷. Mais, pour les raisons

⁴⁴ *Cargill*, précité, à la p. 532.

⁴⁵ [1985] C.S. 1286 (Que.).

⁴⁶ *Cargill*, précité, à la p. 531.

⁴⁷ Voir *Burns c. Cie du trust national Ltée* (10 juillet 1990), Montréal 500-09-000728-857, 500-09-000731-851 (C.A.), juges Monet, Vallerant et Baudoin, encore inédit.

the matter was rightly decided by this Court in *Cargill*.

A detailed reading of the *Canadian Wheat Board Act* shows that it consists of six Parts. Section 2 makes it clear that the definitions under the *Canada Grain Act* are incorporated in the *Canadian Wheat Board Act* with the exception of the word "elevator" which is specific to the *Canadian Wheat Board Act*. A "mill" under that definition is included in the word "elevator".⁴⁸

Part I of the Act is not limited to the designated area defined in section 2 of the Act reproduced earlier. It establishes the Canadian Wheat Board as a body corporate and an agent of Her Majesty in Right of Canada for the object of "marketing" in inter-provincial and export trade grain grown in Canada. The marketing is to be by means of buying, storing, selling, shipping, handling, etc.⁴⁹ Under subsection 20(1), "[e]xcept as otherwise provided in this Act", elevators are operated on behalf of the Board.

20. (1) Except as otherwise provided in this Act, every elevator shall be operated for and on behalf of the Board and no person other than an agent of the Board shall operate any elevator, unless the elevator has been excepted by order of the Board from the operation of this Act, and any elevator not excepted from the operation of this Act, operated otherwise than for the Board or by an agent of the Board, shall be deemed to be operated in contravention of this Act.

Part II of the Act, entitled "Control of Elevators and Railways" is said, under section 23, to apply only

⁴⁸ S. 2(2) of the *Canadian Wheat Board Act* and the definition of "elevator" in s. 2(1) are the following:

2. . . .

(2) Unless it is otherwise provided in this Act, words and expressions used in this Act have the same meaning as in the *Canada Grain Act*, except that where in any definition of any such word or expression contained in that Act the word "elevator" is used, it has the meaning given to it under subsection (1).

2. (1) In this Act,

"elevator" means a grain elevator, warehouse or mill that has been declared by Parliament to be a work for the general advantage of Canada.

⁴⁹ S. 6 of the *Canadian Wheat Board Act*.

que j'exposerai ci-dessous, je pense que notre Cour a décidé à bon droit dans *Cargill*.

Il ressort d'une lecture attentive de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* qu'elle comprend six parties. L'article 2 précise que les définitions de la *Loi sur les grains du Canada* sont incorporées dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, exception faite de la définition de «silo» qui est propre à cette dernière et qui s'entend également de «fabrique»⁴⁸.

La partie I de la Loi n'est pas limitée à la région désignée à l'article 2 reproduit autre part. Elle porte constitution de la Commission canadienne du blé, personne morale mandataire de Sa Majesté du chef du Canada, avec pour mission d'organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la «commercialisation» du grain cultivé au Canada. Cette commercialisation consiste en l'achat, le stockage, la vente, l'expédition, la manutention du grain, etc.⁴⁹. Aux termes du paragraphe 20(1), seuls la Commission et ses mandataires peuvent exploiter les silos, «sauf disposition contraire de la présente loi».

20. (1) Sauf disposition contraire de la présente loi, seuls la Commission et ses mandataires peuvent exploiter des silos que celle-ci n'a pas, par ordonnance, soustraits à l'application de la présente loi; les silos non soustraits à cette application et qui sont exploités autrement que par la Commission ou l'un de ses mandataires sont réputés l'être en contravention avec la présente loi.

La partie II de la Loi, intitulée «Contrôle des silos et des chemins de fer», ne s'applique, selon son arti-

⁴⁸ Voici l'art. 2(2) et la définition de «silo» à l'art. 2(1) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*:

2. . . .

(2) Sauf disposition contraire, les termes de la présente loi s'entendent au sens de la *Loi sur les grains du Canada*, sauf que, pour les définitions de ces termes où figure le mot «silo», celui-ci a le sens que lui donne le paragraphe (1).

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«silo» Ouvrage — silo, entrepôt ou fabrique — destiné aux grains et déclaré par le Parlement être à l'avantage général du Canada.

⁴⁹ Art. 6 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

in the "designated area".⁵⁰ Section 24 of the Act establishes tight controls over the delivery of grain, including the person delivering the grain, the recording of the grain through a permit book,⁵¹ and the quantity of grain authorized under a quota system established by the Board. Severe prohibitions are imposed on the railway personnel in their handling of grain.⁵² Section 30 contemplates a territorial expansion of Part II⁵³ in allowing the Governor in Council, by regulation, to apply Part II to grain produced in any area in Canada outside the designated area specified in the regulation and to producers in respect of that grain. It has not as yet, however, been invoked. Part III entitled "Interprovincial and Export Marketing of Wheat by the Board" is restricted to the designated area.⁵⁴ Subsection 40(1) provides that the Governor in Council may extend the provisions of Part III, in respect of wheat produced in any area in Canada outside the designated area.⁵⁵ Again, no regulation has been adopted under this section of the Act. Part IV, entitled "Regulation of Interprovincial and Export Trade in Wheat", is not limited to the designated area. Section 45 of that Part provides that the Board is the sole trader in the buying and selling, transport and export or import of wheat both inter-

⁵⁰ 23. Subject to s. 30, in this Part, "grain" means grain produced in the designated area and "producer" means a producer in respect of that grain. [Emphasis added.]

⁵¹ See s. 26 of the *Canadian Wheat Board Act*.

⁵² See s. 25 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 7] and s. 28(j) of the *Canadian Wheat Board Act*.

⁵³ S. 30 of the *Canadian Wheat Board Act*:

30. The Governor in Council may, by regulation, apply this Part to grain produced in any area in Canada outside the designated area specified in the regulation and to producers in respect of that grain, and thereafter, until the regulation is revoked, "grain" in this Part means grain produced in the designated area and in the area so specified in the regulation and "producer" means a producer in respect of that grain.

⁵⁴ See ss. 32, 33, 34, 35 of the *Canadian Wheat Board Act*.

⁵⁵ S. 40(1) of the *Canadian Wheat Board Act*:

40. (1) The Governor in Council may, by regulation, apply the provisions of this Part, in respect of wheat produced in any area in Canada outside the designated area, specified in the regulation.

cle 23, qu'à la «région désignée»⁵⁰. L'article 24 prévoit un contrôle strict de la livraison de grains: qualité de la personne habilitée à livrer du grain, inscription dans le carnet de livraison⁵¹, quantité de grains livrée en fonction du système de contingentement établi par la Commission. Des interdictions rigoureuses sont prévues à l'égard du personnel des chemins de fer dans la manutention du grain⁵². L'article 30 prévoit l'extension possible du champ d'application de la partie II⁵³ en investissant le gouverneur en conseil du pouvoir de l'appliquer, par voie de règlement, au grain produit dans une région du Canada qui se trouve à l'extérieur de la région désignée et aux producteurs de ce grain. Ce pouvoir n'a cependant pas été exercé jusqu'à ce jour. La partie III, intitulée «Organisation du marché interprovincial et de l'exportation du blé», est limitée à la région désignée⁵⁴. Le paragraphe 40(1) prévoit que le gouverneur en conseil peut étendre l'application de la partie III au blé produit dans une région du Canada se trouvant à l'extérieur de la zone désignée⁵⁵. Aucun règlement n'a été pris non plus pour l'application de cette disposition. La partie IV, intitulée «Réglementation du commerce interprovincial ou de l'exportation du blé», n'est pas limitée à la région désignée. L'ar-

⁵⁰ 23. Sous réserve de l'art. 30, «grains» et «producteur» s'entendent, respectivement, pour l'application de la présente partie, des grains produits dans la région désignée et du producteur de ces grains. [Mot non souligné dans l'original.]

⁵¹ Voir l'art. 26 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

⁵² Voir l'art. 25 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), chap. 38, art. 7] et l'art. 28j) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

⁵³ Voici l'art. 30 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*:

30. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, appliquer la présente partie au grain produit dans une région du Canada qui se trouve à l'extérieur de la région désignée et aux producteurs de ce grain. Le cas échéant et tant que s'applique ce règlement, «grain» s'entend, dans le cadre de la présente partie, du grain produit dans la région désignée et dans la région mentionnée dans le règlement et «producteur» s'entend du producteur de ce grain.

⁵⁴ Voir les art. 32, 33, 34, 35 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

⁵⁵ Voici l'art. 40(1) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*:

40. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, étendre l'application de la présente partie au blé produit dans telle région du Canada se trouvant à l'extérieur de la région désignée.

provincially or internationally. Part V is entitled "Oats and Barley", "Extension of Parts III and IV". Section 47 of that Part, authorizes the Governor in Council by regulation to extend the application of Part III, which is restricted to the designated area, or Part IV, which is not restricted, or both, to oats or to barley or to both oats and barley. Part VI, entitled "Marketing Plans", provides for the establishment of marketing plans only in respect of grain produced in the designated area.⁵⁶ There is no provision for a possible extension of that part. It is in Part VII, entitled "General", that section 76 is to be found under the heading "Declaration".

Subsection 8(1) of the *Interpretation Act*⁵⁷ states:

8. (1) Every enactment applies to the whole of Canada, unless a contrary intention is expressed in the enactment.

A limited application of the *Canadian Wheat Board Act* to the "designated area" only occurs where specifically mentioned in the Act, that is in Part II, Part III, Part V in part, and Part VI. The extensions contemplated in Parts II and III of the Act make it clear that Parliament had in mind that numerous provisions of the Act could have a territorial application beyond the "designated area". This extension could not be sustained from a constitutional point of view if the declaration under section 76 did not cover the works therein as they are to be found in Canada. To put it another way, it is only if a work has been declared to be for the general advantage of Canada that Parliament can apply to it the provisions of the *Canadian Wheat Board Act*. If the work has not been declared, it remains a local work under provincial jurisdiction and there could be no valid application of the federal statute. Even if the phrase "in Canada" is not to be found in section 76, as it is found in section 55 of the *Canada Grain Act*, this makes no difference considering the clarity of intent expressed by Parliament in sections 30 and 40 of the *Canadian Wheat*

ticle 45 de la Loi prévoit que seule la Commission peut acheter et vendre, transporter et exporter ou importer du blé, sur le marché interprovincial comme sur le marché d'exportation. La partie V est intitulée «Orge et avoine», «Extension du champ d'application des parties III et IV». Selon l'article 47 de cette partie, le gouverneur en conseil peut, par règlement, étendre l'application de la partie III, qui est limitée à la région désignée, ou de la partie IV, qui ne l'est pas, ou des deux, à l'avoine et à l'orge, ou à l'un des deux. La partie VI, intitulée «Plans de commercialisation» prévoit l'établissement de plans de commercialisation uniquement à l'égard du grain produit dans la région désignée⁵⁶. Aucune disposition ne prévoit l'extension possible de l'application de cette partie. C'est dans la partie VII, intitulée «Dispositions générales», que se trouve l'article 76 sous le titre «Déclaration».

Le paragraphe 8(1) de la *Loi d'interprétation*⁵⁷ porte:

8. (1) Sauf disposition contraire y figurant, un texte s'applique à l'ensemble du pays.

Il n'y a limitation de l'application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* à la «région désignée» que dans les cas expressément prévus dans cette loi, savoir dans les parties II, III, V (partiellement) et VI. La possibilité d'extension de l'application des parties II et III signifie clairement que dans l'esprit du législateur, de nombreuses dispositions de la Loi pourraient avoir un champ d'application géographique plus large que la «région désignée». Cette extension serait indéfendable sur le plan constitutionnel si la déclaration prévue à l'article 76 ne couvrirait pas les ouvrages visés tels qu'ils se trouvent au Canada. Autrement dit, ce n'est qu'une fois l'ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada que le législateur peut lui appliquer les dispositions de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. L'ouvrage qui n'a pas été déclaré tel demeure un ouvrage local soumis à la compétence provinciale, et il ne saurait y avoir aucune application valide de la loi fédérale à son égard. Bien que les mots «du Canada» qui figurent à l'article 55 de la *Loi sur les grains du Canada* soient absents de l'article 76, ce fait n'a aucune importance

⁵⁶ See s. 48(2) of the *Canadian Wheat Board Act*.

⁵⁷ R.S.C., 1985, c. I-21.

⁵⁶ Voir l'art. 48(2) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

⁵⁷ L.R.C. (1985), chap. I-21.

Board Act. What follows from this interpretation is that, at present, outside of the designated area, mills are operated by agents of the Board but are not subject to the tight controls provided in Parts II and III of the Act. The Board, however, in all areas of the country, is the sole body authorized to move grain into the interprovincial and international market.

I conclude that section 76 applies outside of the designated area.

There remains to decide whether the Board was correct in rejecting the applicant's alternative contention that its mill in Truro, N.S. was more of a fish mill, and therefore not a mill contemplated under the *Canadian Wheat Board Act*.

I accept the applicant's reading of the Act that "feed mill" means a plant where grain is processed into animal feed. So did the Board. The Board was impressed, however, not with the purpose the plant had been designed for but with its primary and actual use. The Board found as a fact that the primary operation of the applicant's operation was milling grain for mixing into livestock and poultry feeds. We are bound by such findings.⁵⁸ The test adopted by the Board amounts to an answer of the following question: "What is the undertaking which is in fact being carried on?"⁵⁹ There is nothing here for which the Board may be reproached.

2. Does a declaration under paragraph 92(10)(c) of the Constitution Act, 1867 bring within federal legislative power the labour relations governing the rela-

⁵⁸ See *N.V. Bocimar S.A. v. Century Insurance Co. of Canada*, [1987] 1 S.C.R. 1247.

⁵⁹ *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; [1954] 4 D.L.R. 657 (P.C.); *Letter Carrier's Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers et al.*, [1975] 1 S.C.R. 178, at pp. 188-189; *C.S.P. Foods Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 23 (C.A.), at pp. 29-30.

vu la volonté clairement exprimée du législateur aux articles 30 et 40 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Il découle de cette interprétation qu'à l'heure actuelle, il y a, à l'extérieur de la région désignée, des minoteries exploitées par des mandataires de la Commission mais qui ne sont pas soumises aux contrôles rigoureux prévus aux parties II et III de la Loi. La Commission est cependant, dans toutes les régions du pays, seule habilitée à vendre et à transporter du grain sur le marché interprovincial et le marché d'exportation.

Je conclus que l'article 76 s'applique également à l'extérieur de la région désignée.

Il reste à examiner si le Conseil a eu raison de rejeter l'argument subsidiaire de la requérante, selon lequel son usine de Truro (N.-É.) est davantage une usine d'aliments pour poissons et, par conséquent, n'est pas une fabrique visée par la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

J'accueille l'interprétation de la Loi par la requérante, selon laquelle «fabrique d'aliments pour les animaux» signifie usine où du grain est transformé en aliments pour les animaux. Le Conseil était du même avis, mais, à son sens, ce qu'il fallait prendre en considération, c'était l'utilisation première et effective de la fabrique, et non pas sa destination initiale. Il a constaté que l'activité première de l'usine de la requérante consistait à moudre du grain à utiliser dans les aliments pour le bétail et pour la volaille. Cette conclusion sur les faits n'est pas susceptible d'infirmer⁵⁸. Le critère adopté par le Conseil revient à répondre à cette question: «Quelle est l'entreprise qui s'exerce en fait?»⁵⁹ Le Conseil est sans reproche à cet égard.

2. Une déclaration faite en application de l'alinéa 92(10)c) de la Loi constitutionnelle de 1867 peut-elle soumettre au pouvoir législatif fédéral les rela-

⁵⁸ Voir *N.V. Bocimar S.A. c. Century Insurance Co. of Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1247.

⁵⁹ *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; [1954] 4 D.L.R. 657 (P.C.); *Letter Carrier's Union of Canada c. Syndicat des postiers du Canada et autre*, [1975] 1 R.C.S. 178, aux p. 188 et 189; *C.S.P. Foods Ltd. c. Le conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 23 (C.A.), aux p. 29 et 30.

tionships between employers and employees directly involved in the operation of the work?

In *Cargill*, none of the employees whose certification was in issue worked directly in or on the elevators that had been declared to be for the general advantage of Canada; they were all office and clerical workers employed in the Eastern Division Headquarters in Chatham. That office, however, besides being the centre from which the company conducted its grain merchandising activities, provided essential support services, principally accounting and reporting for the elevator operation.⁶⁰ A majority concluded that the labour relations of that office came under provincial jurisdiction. The matter which is the subject of this appeal was not in issue.

Paragraphs 92(10)(a),(b) and (c) of the *Constitution Act, 1867* provide:

92. ...

(10) Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes: —

- a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province;
- b. Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country;
- c. Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

Subsection 91(29) for its part specifies:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

⁶⁰ *Cargill*, *supra*, per Hugessen J.A., at p. 515.

tions du travail entre l'employeur et les employés directement affectés à l'exploitation de l'ouvrage?

Dans *Cargill*, aucun des employés en cause ne s'occupait directement de l'exploitation des silos qui avaient été déclarés à l'avantage général du Canada; il s'agissait tous d'employés de bureau au siège de la région de l'Est à Chatham. Cependant, ce bureau, tout en servant de siège à partir duquel la compagnie exploitait son commerce du grain, assurait des services de soutien essentiels, en particulier en matière de comptabilité et de déclaration dans l'exploitation des silos⁶⁰. La majorité de la Cour concluait que les relations du travail intéressant ce bureau relevaient de la compétence provinciale. La question qui nous intéresse en l'espèce n'était pas en cause dans cette affaire.

Les alinéas 92(10)a),b) et c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* portent:

92. ...

(10) Les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes: —

- a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;
- b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;
- c. Les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces.

De son côté, le paragraphe 91(29) porte:

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

⁶⁰ *Cargill*, précité, le juge Hugessen, J.C.A., à la p. 515.

It is trite law that paragraph 92(10)(c) deals with “works” but not with “undertakings”, and that the effect of the declaratory power is to withdraw the “work” from the domain of provincial legislative power and bring it within federal legislative power by virtue of subsection 91(29) as if it were expressly enumerated in section 91. Works are “physical things, not services”.⁶¹ An undertaking is “not a physical thing, but is an arrangement under which . . . physical things are used.”⁶²

Paragraph 2(h) of the *Canada Labour Code*⁶³ is therefore *ultra vires* Parliament’s jurisdiction in so far as it covers an “undertaking”.⁶⁴ But what about section 4 of the *Canada Labour Code*:⁶⁵ does it apply with respect to federal works when declared? This in turn raises the following constitutional question: does federal jurisdiction over a work declared to be for the general advantage of Canada extend to the labour

⁶¹ *Montreal City v. Montreal Street Railway Company*, [1912] A.C. 333 (P.C.), at p. 342.

⁶² *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.), at p. 315. Fraser, *supra*, footnote 25, at p. 567 writes:

An undertaking has no concrete existence in the tangible world, but exists only as a construct of the legal imagination. While a work is a part of the physical world around us, an undertaking is really nothing but a product of legal theory.

I would think that an arrangement under which physical things are used is as much a reality as for instance the good will of a business. In a sense, the arrangement is what makes the work a going concern.

⁶³ S. 2(h) of the *Canada Labour Code* states:

2. . . .

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

⁶⁴ A similar view is held by Hugessen J.A. dissenting in *Central Western*, *supra*, at p. 214, footnote 14.

⁶⁵ S. 4 of the *Canada Labour Code* states:

4. This Part applies in respect of employees who are employed on or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business, in respect of the employers of all such employees in their relations with those employees and in respect of trade unions and employers’ organizations composed of those employees or employers.

Il est constant que l’alinéa 92(10)(c) porte sur les «ouvrages» et non pas les «entreprises», et que le pouvoir de déclaration a pour effet de soustraire tel ou tel «ouvrage» au domaine de compétence législative provinciale et de le soumettre au pouvoir législatif fédéral en vertu du paragraphe 91(29) tout comme s’il avait été expressément visé à l’article 91. Les ouvrages sont [TRADUCTION] «des choses matérielles, non pas des services»⁶¹. Une entreprise n’est pas [TRADUCTION] «une chose matérielle, mais un arrangement dans le cadre duquel . . . des choses matérielles sont utilisées»⁶².

L’alinéa 2h) du *Code canadien du travail*⁶³ est donc inconstitutionnel dans la mesure où il vise les «entreprises»⁶⁴. Mais qu’en est-il de l’article 4 du *Code canadien du travail*⁶⁵: s’applique-t-il aux ouvrages déclarés fédéraux? Cette question soulève à son tour la question constitutionnelle: la compétence fédérale sur un ouvrage déclaré à l’avantage général du Canada s’étend-elle aux relations du travail entre

⁶¹ *Montreal City v. Montreal Street Railway Company*, [1912] A.C. 333 (P.C.), à la p. 342.

⁶² *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.), à la p. 315. Fraser, précité, renvoi 25, de la p. 567, écrit:

[TRADUCTION] Une entreprise n’est pas quelque chose de concret ou de tangible, elle n’est qu’une construction de l’esprit du juriste. Alors qu’un ouvrage fait partie du monde physique qui nous entoure, l’entreprise n’est à vrai dire qu’un produit de la théorie juridique.

J’inclinerais à penser qu’un arrangement dans le cadre duquel des choses matérielles sont utilisées sont tout autant une réalité que, par exemple, la clientèle d’un commerce. Dans un sens, cet arrangement est justement ce qui fait de l’ouvrage une entreprise active.

⁶³ Voici ce que prévoit l’art. 2h) du *Code canadien du travail*:

2. . . .

h) les ouvrages ou entreprises qui, bien qu’entièrement situés dans une province, sont, avant ou après leur réalisation, déclarés par le Parlement être à l’avantage général du Canada ou de plusieurs provinces.

⁶⁴ Le juge Hugessen, J.C.A., par motifs dissidents, a tiré la même conclusion dans *Central Western*, précité, note 14 en bas de la p. 214.

⁶⁵ L’art. 4 du *Code canadien du travail* porte:

4. La présente partie s’applique aux employés dans le cadre d’une entreprise fédérale et à leurs syndicats, ainsi qu’à leurs employeurs et aux organisations patronales regroupant ceux-ci.

relations that govern the relationships between the employees directly involved in the work and their employer?

The applicant has cited the case of *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co.* (also referred to as the *Bell Canada 1966* case).⁶⁶ One comment should be made because of the language used in that case. Bell Canada is an undertaking which extends beyond the borders of a province and its works have been declared to be for the general advantage of Canada.⁶⁷ The issue in the *Bell Telephone Co.* case was whether the Quebec *Minimum Wage Act* applied to an undertaking coming within the terms of paragraphs 92(10)(a) and (c). At the beginning of his judgment, Martland J., for the Court, states:⁶⁸

It is also conceded that the *Minimum Wage Act* is, generally, within the competence of the Legislature of Quebec. The only matter to be determined is whether it can apply to an undertaking which is within paras. (a), (b) or (c) of head 10 of s. 92 of the *British North America Act*. [Emphasis added.]

He concludes:⁶⁹

In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent's, as in the case of the regulation of the rates which they charge to their customers, is a "matter" coming within the class of subject defined in s. 92(10)(a) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. [Emphasis added.]

While Martland J. casts the issue in wider terms at the beginning of his judgment (i.e. an undertaking coming under sub-heads 92(10)(a), (b) or (c)), his conclusion indicates that he retained paragraph 92(10)(a) only as a consideration. The question as to whether the *Minimum Wage Act* would apply to a work (not an undertaking) under paragraph 92(10)(c)

⁶⁶ See *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749.

⁶⁷ See *An Act to incorporate The Bell Telephone Company of Canada*, S.C. 1880, c. 67; *An Act to amend the Act incorporating "The Bell Telephone Company of Canada"*, S.C. 1882, c. 95 repealed by the *Bell Canada Act*, S.C. 1987, c. 19, but see s. 2, the word "company" and s. 5.

⁶⁸ *Commission du Salaire Minimum*, supra, at p. 770.

⁶⁹ *Commission du Salaire Minimum*, supra, at p. 777.

les employés directement affectés à l'exploitation de cet ouvrage et leur employeur?

La requérante cite l'arrêt *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co.* (appelé également l'arrêt *Bell Canada* de 1966)⁶⁶. Il y a lieu de faire ici une observation en raison du vocabulaire employé dans cette décision. Bell Canada est une entreprise qui s'étend au-delà des limites d'une province et ses ouvrages ont été déclarés à l'avantage général du Canada⁶⁷. Il s'agissait de savoir si la *Loi sur le salaire minimum* du Québec s'appliquait à une entreprise visée par les alinéas 92(10)a) et c). Au début du jugement rendu au nom de la Cour, le juge Martland a fait cette remarque⁶⁸:

[TRADUCTION] Il a été également reconnu que la *Loi sur le salaire minimum* s'inscrit bien dans les limites de la compétence de la législature du Québec. La seule question qu'il reste à examiner c'est de savoir si elle peut s'appliquer à une entreprise visée par les alinéas a), b) et c) du paragraphe 10 de l'article 92 de la *Loi sur l'Amérique du Nord britannique*. [Mot non souligné dans l'original.]

Et de se prononcer en ces termes⁶⁹:

[TRADUCTION] À mon avis, la réglementation des relations du travail dans le cadre d'une entreprise comme celle de l'intimée, tout comme la réglementation du tarif qu'elle pratique auprès de ses clients, est bien une «matière» tombant dans la catégorie des sujets visés à l'alinéa 92(10)a), et par voie de conséquence, relève de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. [Mots non soulignés dans l'original.]

Bien que le juge Martland envisage la question en termes plus généraux au début de son jugement (en parlant d'entreprise visée aux alinéas 92(10)a), b) ou c)), il ressort de sa conclusion qu'il n'a retenu l'alinéa 92(10)a) qu'à titre de considération possible. La question de savoir si la *Loi sur le salaire minimum* s'appliquait à un ouvrage (non pas une entreprise)

⁶⁶ Voir *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749.

⁶⁷ Voir la loi dite *Acte à l'effet d'incorporer la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell*, S.C. 1880, chap. 67; la loi dite *Acte à l'effet d'amender l'acte constitutif de la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell*, S.C. 1882, chap. 95, abrogée par la *Loi sur Bell Canada*, L.C. 1987, chap. 19; cf. l'art. 2, le mot «compagnie» et l'art. 5.

⁶⁸ *Commission du Salaire Minimum*, précité, à la p. 770.

⁶⁹ *Commission du Salaire Minimum*, précité, à la p. 777.

was therefore not dealt with in the *Bell Canada* 1966 case.⁷⁰

Was it dealt with in the case of *Bell Canada v. Quebec (CSST)*?⁷¹

A majority of the Ontario Court of Appeal in *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*⁷² answered that question affirmatively.

The issue in the *Ontario Hydro* case was whether, by virtue of paragraph 92(10)(c) and subsection 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, the labour relations of persons employed at certain Ontario Hydro's nuclear facilities came under federal jurisdiction or, on the contrary, whether they came under provincial jurisdiction on account of paragraph 92A(1)(c) enacted by the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)* [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], section 50. The application for certification, under the Ontario *Labour Relations Act*,⁷³ was opposed by a group of employees who relied upon the declaration in section 18 of the *Atomic Energy Control Act*⁷⁴ that all works and undertakings involving atomic energy and "prescribed" substances related thereto were "works . . . for the general advantage of Canada". They submitted that on account of such declaration their labour relations came within the provisions of the *Canada Labour Code*.

Tarnopolsky J.A., with whom Lacourcière J.A. agreed, concluded that Hydro Ontario's nuclear works were governed by federal legislation. In the course of delivering judgment, he said the following:⁷⁵

It is well settled that, by virtue of ss. 91(29) and 92(10)(c), works or undertakings declared to be for the general advantage

⁷⁰ See comment in A. Lajoie. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, (Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1969), at p. 91.

⁷¹ *Bell Canada*, *supra*, at p. 749.

⁷² (1991), 1 O.R. (3d) 737 (C.A.). Leave to appeal to the Supreme Court of Canada granted July 4, 1991, [1991] 3 S.C.R. x.

⁷³ R.S.O. 1980, c. 228.

⁷⁴ R.S.C., 1985, c. A-16.

⁷⁵ *Ontario Hydro*, *supra*, at p. 761.

visé par l'alinéa 92(10)(c) n'était donc pas examinée dans la décision *Bell Canada* de 1966⁷⁰.

Cette question a-t-elle été examinée dans *Bell Canada c. Québec (CSST)*?⁷¹

La Cour d'appel de l'Ontario a, par jugement majoritaire dans *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*⁷², répondu par l'affirmative à cette question.

Il s'agissait dans cette dernière affaire de savoir si, par application de l'alinéa 92(10)(c) et du paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les relations du travail du personnel d'une centrale nucléaire d'Hydro Ontario relevaient de la compétence fédérale ou si, au contraire, elles relevaient de la compétence provinciale par suite de l'alinéa 92A(1)(c) introduit par l'article 50 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. La demande d'accréditation, faite sous le régime de la *Loi sur les relations de travail*⁷³ de l'Ontario, s'est heurtée à l'opposition d'un groupe d'employés qui invoquaient la déclaration de l'article 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*⁷⁴, savoir que les ouvrages et entreprises du domaine de l'énergie atomique et des substances «réglementées» connexes «sont déclarés à l'avantage général du Canada». Ces employés se sont fondés sur cette déclaration pour soutenir que leurs relations du travail relevaient des dispositions du *Code canadien du travail*.

Le juge Tarnopolsky, de la Cour d'appel de l'Ontario, a conclu avec le juge Lacourcière, J.C.A., que les centrales nucléaires d'Hydro Ontario étaient régies par la législation fédérale. Voici la constatation qu'il a faite à ce sujet⁷⁵:

[TRADUCTION] Il est bien établi que, par application du paragraphe 91(29) et de l'alinéa 92(10)(c), les ouvrages et entrepri-

⁷⁰ Voir le commentaire consacré à ce sujet par A. Lajoie. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, (Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1969), à la p. 91.

⁷¹ *Bell Canada*, précité, à la p. 749.

⁷² (1991), 1 O.R. (3d) 737 (C.A.). Demande d'autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada accueillie le 4 juillet 1991, [1991] 3 R.S.C. x.

⁷³ L.R.O. 1980, chap. 228.

⁷⁴ L.R.C. (1985), chap. A-16.

⁷⁵ *Ontario Hydro*, précité, à la p. 761.

of Canada are withdrawn from provincial legislative competence: *Reference re Waters and Water-powers, supra*, at p. 220 S.C.R.

He later continued:⁷⁶

A declaration with respect to works for the general advantage of Canada brings those works within the exclusive jurisdiction of Parliament by virtue of s. 91(29). Accordingly, it cannot be said that Parliament's jurisdiction with respect to such works is merely ancillary or incidental; rather, this matter is one over which Parliament has primary jurisdiction.

The opening words of s. 91 state that the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extends to all matters coming within the classes of subjects in s. 91. This includes those classes of subjects coming within Parliament's legislative competence circuitously, *i.e.*, by s. 92(10)(c). By the very language of s. 91, it would be inconsistent to conclude that Parliament has legislative competence in relation to only *some* matters falling within s. 91(29), when the wording of s. 91 clearly indicates that Parliament has jurisdiction over all matters enumerated therein.

It has long been suggested that legislative jurisdiction over works and undertakings includes the power to regulate those matters touching on the employment of persons engaged on such works and undertakings (*per* Duff J., in *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, supra*), notwithstanding that, as a general proposition, labour relations fall within provincial authority under s. 92(13)—property and civil rights: see *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, 79 C.L.L.C. 14,211, 98 D.L.R. (3d) 1, 28 N.R. 107, at pp. 131-33 S.C.R., *per* Dickson J. That suggestion was confirmed by the Supreme Court of Canada in the trilogy of cases mentioned above: *Bell Canada v. Quebec, supra*; *Canadian National Railway Co. v. Courtois, supra*; and *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers Compensation Board), supra*. Those cases all dealt primarily with the issue of whether provincial statutes regulating health and safety in the workplace are applicable to a federal undertaking.

For our purposes, Beetz J. in *Bell Canada* exhaustively reviewed the development of the law on this issue and, therefore, it need not be repeated here. That court held unanimously that, with respect to federal undertakings within the meaning of s. 92(10)(a), (b) and (c), working conditions and labour relations are matters within the classes of subjects mentioned in s. 91(29) and, consequently, within the exclusive jurisdiction of Parliament.

ses déclarés à l'avantage général du Canada sont soustraits à la compétence législative provinciale: *Reference re Waters and Water-powers*, précité, à la page 220 R.C.S.

Il a ensuite conclu en ces termes⁷⁶:

^a [TRADUCTION] Le fait de déclarer des ouvrages à l'avantage général du Canada les soumet à la compétence législative exclusive du Parlement par application du paragraphe 91(29). Il s'ensuit qu'on ne saurait dire que la compétence fédérale sur ces ouvrages n'est qu'auxiliaire ou incidente; au contraire, elle s'exerce au premier chef.

^b Le premier paragraphe de l'article 91 prévoit que l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets visés dans cet article. Ce qui comprend les catégories de sujets soumis à la compétence législative du Parlement par des voies détournées, c'est-à-dire par l'alinéa 92(10)c). Vu le libellé de l'article 91, il serait illogique de conclure que le Parlement n'a d'autorité législative qu'à l'égard de *certaines* matières tombant dans le champ d'application du paragraphe 91(29), alors que l'article 91 indique clairement, par son libellé même, que le Parlement a compétence sur toutes les matières qui y sont énumérées.

^c Il a été jugé depuis longtemps que la compétence législative sur les ouvrages et entreprises embrasse le pouvoir de réglementer les questions touchant l'emploi des personnes employées dans ces ouvrages ou entreprises (le juge Duff dans *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, supra*), bien qu'en règle générale, les relations du travail relèvent de la compétence provinciale par application du paragraphe 92(13)—propriété et droits civils: voir *Northern Telecom Ltd. c. Les Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, 79 C.L.L.C. [14,211], 98 D.L.R. (3d) 1, 28 N.R. 107, pages 131-33 R.C.S., le juge Dickson. Ce principe a été confirmé par la Cour suprême du Canada dans la trilogie d'arrêts susmentionnée: *Bell Canada c. Québec, supra*; *Chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois, supra*; et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers Compensation Board), supra*. Ces jurisprudences portaient toutes principalement sur la question de savoir si les lois provinciales en matière de santé et de sécurité au travail s'appliquaient à une entreprise fédérale.

^d Pour notre propos, le juge Beetz a, dans *Bell Canada*, analysé en détail l'évolution du droit en la matière, analyse qu'il n'est pas nécessaire de reprendre dans les présents motifs. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a conclu à l'unanimité qu'à l'égard des entreprises fédérales au sens des alinéas 92(10)(a), (b) et (c), les conditions de travail et les relations du travail étaient des matières tombant dans les catégories de sujets visés au paragraphe 91(29) et qu'à ce titre, elles étaient soumises à la compétence exclusive du législateur fédéral.

⁷⁶ *Ontario Hydro, supra*, at pp. 765-767.

⁷⁶ *Ontario Hydro*, précité, aux p. 765 à 767.

With respect, I disagree with such an interpretation of the decision of the *Bell Canada* 1988 decision.

The issue in the *Bell Canada* 1988 decision, which is the third of a trilogy, was whether the Quebec Act *a* *respecting occupational health and safety* applied to Bell Canada. Beetz J., for the Court, made a most impressive synthesis of the rules developed by the courts in that area of constitutional law.

At pages 761-762, in dealing with what he named Proposition Three, Beetz J., for the Court, said the following:

Notwithstanding the rule stated in proposition two, Parliament is vested with exclusive legislative jurisdiction over labour relations and working conditions when that jurisdiction is an integral part of its primary and exclusive jurisdiction over another class of subjects, as is the case with labour relations and working conditions in the federal undertakings covered by ss. 91(29) and 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, that is undertakings such as Alltrans Express Ltd., Canadian National and Bell Canada. [Emphasis added.]

Beetz J., as he clearly stated, was dealing with federal undertakings covered by subsection 91(29) and paragraphs 92(10)(a), (b) and (c). The three examples he gave, which corresponded to the cases before him, were three undertakings. Alltrans Express Ltd., an Ontario company registered to carry on business in British Columbia,⁷⁷ operates a trucking service interprovincially and internationally. This brings it under subsection 91(29) and paragraph 92(10)(a).⁷⁸ Canadian National is an interprovincial undertaking whose works have been declared to be for the general advantage of Canada.⁷⁹ Bell Canada is an interprovincial undertaking whose works have been declared to be for the general advantage of Canada. Both therefore came under paragraphs 92(10)(a) and (c). The word “undertaking” was therefore well cho-

⁷⁷ *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385 (B.C.C.A.), at p. 386; *Re Alltrans Express and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79 (B.C.S.C.), at p. 80.

⁷⁸ *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897.

⁷⁹ *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; *Canadian National Railways Act*, R.S.C., 1985, c. C-19, s. 18.

Je ne partage pas pareille interprétation de la décision *Bell Canada* de 1988.

Dans cette dernière affaire, il s'agissait de savoir si la *Loi sur la santé et la sécurité du travail du Québec* était applicable à l'égard de Bell Canada. Prononçant le jugement de la Cour, le juge Beetz a fait une synthèse fort impressionnante des règles jurisprudentielles qui se sont imposées dans ce domaine du droit constitutionnel.

En pages 761 et 762, se prononçant sur ce qu'il appelait la troisième proposition, le juge Beetz a tiré cette conclusion:

Par dérogation au principe énoncé dans la deuxième proposition, le Parlement est investi d'une compétence législative exclusive sur les relations de travail et les conditions de travail ou d'emploi lorsque cette compétence fait partie intégrante de sa compétence principale et exclusive sur une autre catégorie de sujets, comme c'est le cas pour les relations et conditions de travail des entreprises fédérales visées par les par. 91(29) et 92(10)a., b. et c. de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit des entreprises telles Alltrans Express Ltd., les Chemins de fer nationaux et Bell Canada. [Passage non souligné dans l'original.]

Comme il l'a clairement indiqué, le juge Beetz se prononçait sur des entreprises fédérales visées par le paragraphe 91(29) et les alinéas 92(10)(a), (b) et (c). Les trois exemples qu'il donnait et qui correspondaient aux affaires citées dans cette instance, étaient trois entreprises. Alltrans Express Ltd., compagnie ontarienne autorisée à exercer en Colombie-Britannique⁷⁷, exploite un service de camionnage interprovincial et international, ce qui la soumet à l'application du paragraphe 91(29) et de l'alinéa 92(10)(a)⁷⁸. La Compagnie des Chemins de fer nationaux est une entreprise interprovinciale dont les ouvrages ont été déclarés à l'avantage général du Canada⁷⁹. Bell Canada est également une entreprise interprovinciale dont les ouvrages ont été déclarés à l'avantage général du Canada. L'une et l'autre sont

⁷⁷ *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385 (C.A.C.-B.), à la p. 386; *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79 (C.S.C.-B.), à la p. 80.

⁷⁸ *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897.

⁷⁹ *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada*, L.R.C. (1985), chap. C-19, art. 18.

sen by Beetz J. in relation to paragraphs 92(10)(a),(b) and (c). In the case at bar, we are concerned with a "work".

Further down, when dealing with the critics of the *Bell Canada* 1966 case, Beetz J. again is very precise:⁸⁰

General legislation on the management and working conditions of undertakings is legislation on matters falling within the property and civil rights class. But particular legislation on the management of federal undertakings and their working conditions, like that in the *Canada Labour Code*, is legislation on matters falling within an exclusively federal class of subjects, that of federal undertakings. [Emphasis added.]

Tarnopolsky J.A. is of course correct when, at pages 761 and 766 of the *Ontario Hydro* case, he cites Duff J. in *Reference re Waters and Water-Powers*.⁸¹ There, Duff J., for the Court, said with regard to paragraph 92(10)(c):

The authority created by s. 92(10c) is of a most unusual nature. It is an authority given to the Dominion Parliament to clothe itself with jurisdiction—exclusive jurisdiction—in respect of subjects over which, in the absence of such action by Parliament, exclusive control is, and would remain vested in the provinces. Parliament is empowered to withdraw from that control matters coming within such subjects, and to assume jurisdiction itself. It wields an authority which enables it, in effect, to rearrange the distribution of legislative powers effected directly by the Act, and, in some views of the enactment, to bring about changes of the most radical import, in that distribution; and the basis and condition of its action must be the decision by Parliament that the "work or undertaking" or class of works or undertakings affected by that action is "for the general advantage of Canada," or of two or more of the provinces; which decision must be evidenced and authenticated by a solemn declaration, in that sense, by Parliament itself. [Emphasis added.]

There is however in paragraph 92(10)(c) no reference to "undertaking". Besides, *Reference re Waters and Water-Powers* is previous to the decision of the Judicial Committee of the Privy Council in the *Regulation and Control* case⁸² where the distinction

donc soumises à l'application des alinéas 92(10)a) et c). Le mot «entreprise» a donc été bien choisi par le juge Beetz au regard des alinéas 92(10)a),b) et c). C'est cependant un «ouvrage» qui nous intéresse en l'espèce.

Un peu plus loin, répondant aux critiques de la décision *Bell Canada* de 1966, le juge Beetz est de nouveau très précis⁸⁰:

Les lois d'application générale relatives à la gestion des entreprises et aux conditions de travail sont des lois relatives à des matières qui tombent dans la catégorie de matières de la propriété et des droits civils. Mais des lois particulières relatives à la gestion des entreprises fédérales et à leurs conditions de travail, comme celles que l'on trouve en l'espèce dans le *Code canadien du travail*, sont des lois relatives à des matières qui tombent dans une catégorie de sujets exclusivement fédérale, celle des entreprises fédérales. [Mots non soulignés dans l'original.]

Le juge Tarnopolsky de la Cour d'appel de l'Ontario avait ainsi raison de citer, en pages 761 et 766 de l'arrêt *Ontario Hydro*, la décision *Reference re Waters and Water-Powers*⁸¹ où, rendant le jugement de la Cour, le juge Duff a tiré cette conclusion à propos de l'alinéa 92(10)(c):

[TRADUCTION] Le pouvoir créé par l'alinéa 92(10c) est un pouvoir des plus inusités. C'est le pouvoir donné au Parlement du Dominion de s'attribuer la compétence—qui est exclusive—sur des sujets qui seraient demeurés sous le contrôle exclusif des provinces, n'eût été cette action de la part du Parlement. Celui-ci est investi du pouvoir de soustraire à ce contrôle les matières qui tombent dans cette catégorie de sujets et d'en assumer lui-même la compétence. Il exerce ainsi un pouvoir qui l'habilite en fait à redistribuer les pouvoirs législatifs, par le jeu direct de la Loi, et, aux yeux de certains commentateurs, à opérer des changements les plus radicaux dans la distribution de ces pouvoirs; le fondement de même que la condition de cette action doit être la décision par le Parlement que «l'ouvrage ou l'entreprise» ou la catégorie d'ouvrages ou d'entreprises touchées par cette action sont «à l'avantage général du Canada», ou de deux ou d'un plus grand nombre de provinces, laquelle décision doit se manifester par une déclaration solennelle en ce sens par le Parlement lui-même. [Mots non soulignés dans l'original.]

Cependant, il n'est nullement question d'«entreprise» à l'alinéa 92(10)(c). Qui plus est, la décision *Reference re Waters and Water-Powers* est antérieure à l'arrêt *Regulation and Control*⁸² du Comité judiciaire du Conseil privé, où la distinction entre

⁸⁰ *Bell Canada*, supra, at p. 841.

⁸¹ [1929] S.C.R. 200, at p. 220.

⁸² [1932] A.C. 304 (P.C.), at p. 315.

⁸⁰ *Bell Canada*, précité, à la p. 841.

⁸¹ [1929] R.C.S. 200, à la p. 220.

⁸² [1932] A.C. 304 (P.C.), à la p. 315.

between a “work” (defined in *Montreal City*)⁸³ and an “undertaking” comes clear. Moreover, the Supreme Court of Canada was not, in 1929, the court of last resort for Canada.

The issue at bar, in my view, has never been decided by a court of last resort.

I come to the conclusion that the *Canada Labour Code* applies to the workers in the case at bar. Federal legislative jurisdiction over a work includes *inter alia* regulation for the construction, repairs and alterations of a work, and also, it seems to me, for its management.⁸⁴

While I agree with the applicant’s submission that a work does not have labour relations, and that presumably labour relations entail relationships between an undertaker and its employees, nevertheless, starting from the proposition, recognized by our case law, that Parliament can validly control the movement of grain entering elevators because it has legislative jurisdiction over the use of the premises, it should follow that federal legislation can validly govern the working conditions of those directly involved in the operation of the work since both employer and employees have duties and responsibilities on the premises. Parliament’s legislative jurisdiction over a “work” under subsection 91(29) is plenary. Labour relations over a work declared are therefore “matters” coming within the class of subjects comprised in subsection 91(29) of the *Constitution Act, 1867*.

This conclusion has the effect of balkanizing⁸⁵ the labour relations at Shur Gain in Truro, N.S. since its employees, other than those directly involved in the operation of the mill, remain under provincial jurisdiction. I have difficulty however with the proposition that Parliament would have legislative jurisdiction over a “work” and, at the same time, be

⁸³ *Montreal City*, *supra*, at p. 342.

⁸⁴ These words were used in a different context in *Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of)*, [1899] A.C. 367 (P.C.), at p. 372.

⁸⁵ I borrow the use of this word in the present context from Galligan J.A. (dissenting) in *Ontario Hydro*, *supra*, at p. 770.

«ouvrage» (défini dans *Montreal City*)⁸³) et «entreprise» ressort avec clarté. D’ailleurs, la Cour suprême du Canada n’était pas, en 1929, la juridiction de dernier ressort du pays.

À mon avis donc, la question litigieuse qui se pose en l’espèce n’a jamais été tranchée par une juridiction de dernier ressort.

Je conclus que le *Code canadien du travail* s’applique aux travailleurs dont s’agit. La compétence législative fédérale sur un ouvrage embrasse entre autres, la construction, la réparation et la modification de cet ouvrage, et aussi, il me semble, sa gestion⁸⁴.

Tout en convenant avec la requérante qu’un ouvrage n’a pas de relations du travail et que celles-ci ne sont censées exister qu’entre le chef de l’entreprise et ses employés, je dois conclure, à la lumière de la règle, reconnue par la jurisprudence et selon laquelle le Parlement est habilité à contrôler le mouvement du grain passant par les silos par suite de sa compétence législative sur l’utilisation de ces installations, que la législation fédérale peut régir valablement les conditions de travail de ceux qui s’occupent directement de l’exploitation de l’ouvrage, puisque l’employeur comme les employés ont des attributions et des responsabilités dans l’installation. La compétence législative du Parlement sur l’«ouvrage» visé au paragraphe 91(29) est totale. Les relations du travail intéressant un ouvrage déclaré sont par conséquent une «matière» tombant dans la catégorie des sujets visés au paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Cette conclusion a pour effet de balkaniser⁸⁵ les relations du travail à l’usine de Shur Gain à Truro (N.-É.), étant donné que ceux de ses employés qui ne s’occupent pas directement de l’exploitation de l’usine, demeurent soumis à la compétence provinciale. Je ne saurais cependant accepter que le Parlement ait compétence sur un «ouvrage» tout en étant

⁸³ *Montreal City*, précité, à la p. 342.

⁸⁴ Ces termes ont été employés dans un autre contexte dans *Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of)*, [1899] A.C. 367 (P.C.), à la p. 372.

⁸⁵ J’emprunte, pour notre propos, l’emploi de ce mot au juge Galligan de la Cour d’appel de l’Ontario (motifs dissidents) dans *Ontario Hydro*, précité, à la p. 770.

incapable of adopting back-to-work legislation so as to make the work “functional”. Effective control of the work would require effective control over those directly involved in its operations.

I cannot share, however, the view of those who would use the word “functional” to mean that federal jurisdiction attaches to the undertaking because of the work. The declaratory power is an exceptional power and what is acquired by Parliament, as a consequence of the use of such a power, is legislative jurisdiction over the work, not over the undertaking.

I conclude that section 4 of the *Canada Labour Code* applies only to those employees of the applicant described in the Board’s order of April 10, 1990, and that the Board correctly decided the matter before it.

I would dismiss this section 28 application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.A.: I agree with the conclusion reached by my colleague Desjardins. I also agree with much of what she says in her reasons. However, on two points, I would express myself a little differently.

The applicant’s contention that section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* should, in spite of the generality of its terms, be interpreted as referring only to the feed mills situated in Western Canada (or, more accurately, in the “designated area” defined in section 2) is based on the premise, which was accepted by the Quebec Court of Appeal in *Burns c. Cie du trust national Ltée*,⁸⁶ that the other provisions of the Act do not apply outside of that area. That premise is false. Most of the other provisions of the Act either apply to the whole country or may, if the Gov-

⁸⁶ See *Burns c. Cie du trust national Ltée* (10 July 1990), Montréal 500-09-000728-857, 500-09-000731-851 (C.A.), Monet, Vallerant and Baudoin JJ., not yet reported.

incapable d’adopter une loi spéciale pour forcer le retour au travail, de façon à rendre cet ouvrage «fonctionnel». Le contrôle effectif de l’ouvrage entraîne le contrôle effectif de ceux qui participent directement à son exploitation.

Je ne peux cependant convenir avec ceux qui entendent se fonder sur le mot «fonctionnel» pour soutenir que la compétence fédérale s’exerce sur l’entreprise à travers l’ouvrage. Le pouvoir déclaratoire est un pouvoir exceptionnel et ce qu’acquiert le Parlement, par l’exercice de ce pouvoir, c’est la compétence législative sur l’ouvrage, non pas sur l’entreprise.

Je conclus que l’article 4 du *Code canadien du travail* s’applique uniquement aux employés de la requérante que vise l’ordonnance en date du 10 avril 1990 du Conseil, et que celui-ci s’est prononcé à bon droit sur l’affaire dont il fut saisi.

Je me prononce pour le rejet de la demande fondée sur l’article 28.

* * *

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

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à la conclusion tirée par ma collègue le juge Desjardins, ainsi qu’à la majeure partie des motifs de son jugement. Sur deux points cependant, mon point de vue serait un peu différent.

L’argument de la requérante selon lequel l’article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* doit être, malgré la généralité de son libellé, interprété comme ne s’appliquant qu’aux fabriques d’aliments pour animaux situées dans l’Ouest du Canada (ou plus exactement, dans la «région désignée» définie à l’article 2), est fondé sur le postulat, accepté par la Cour d’appel du Québec dans *Burns c. Cie du trust national Ltée*⁸⁶, que les autres dispositions de la même loi ne s’appliquent pas à l’extérieur de cette région. Ce postulat est faux. La plupart des autres dis-

⁸⁶ Voir *Burns c. Cie du trust national Ltée* (10 juillet 1990), Montréal 500-09-000728-857, 500-09-000731-851 (C.A.), les juges Monet, Vallerant et Baudoin, encore inédit.

error in Council so decides, have such a general application.

As to the constitutional argument raised by the applicant, I would, like the Board, reject it for the reason that it is contrary to the jurisprudence of the Court.

In *C.S.P. Foods Ltd. v. Canada Labour Relations Board*,⁸⁷ we refused to set aside for lack of jurisdiction a decision of the Canada Labour Relations Board certifying a union as bargaining agent for certain employees of a company which owned and operated a feed mill (which was a federal work by reason of the declaration contained in the *Canadian Wheat Board Act*) for the reason that the record did not show that the work done by the employees in question was not closely related to the operation of the feed mill. While that decision did not discuss or even allude to the distinction that may be made in respect of the federal legislative competence in the field of labour relations between federal works and federal undertakings, it clearly assumed the authority of Parliament to legislate with respect to the labour relations of an undertaking operating a federal work with those of its employees whose functions are closely related to the operation of that work.

In *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*,⁸⁸ the Court had to determine whether Parliament could legislate with respect to the labour relations of a company whose sole *raison d'être* and activity was the operation of a small railway line that had been declared to be a federal work. In that case, my colleague Hugessen J.A. took the position that, while Parliament's legislative jurisdiction with respect to federal undertakings clearly includes the power to legislate with respect to the labour relations of those undertakings, its jurisdiction with respect to federal works does not include the power to regulate the labour relations of the undertakings operating those works. That view, though expressed with my col-

positions de cette loi s'appliquent à l'ensemble du pays soit d'emblée soit par décision du gouverneur en conseil.

Quant à l'argument constitutionnel avancé par la requérante, je conviens avec le Conseil qu'il faut le rejeter par ce motif qu'il va à l'encontre de la jurisprudence de cette Cour.

Dans *C.S.P. Foods Ltd. c. Le conseil canadien des relations du travail*⁸⁷, cette Cour a refusé d'annuler pour cause d'incompétence une décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail avait accredité un syndicat à titre d'agent négociateur pour certains employés d'une compagnie propriétaire exploitante d'une fabrique d'aliments pour animaux (laquelle fabrique était un ouvrage fédéral par application de la déclaration contenue dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé*), par ce motif que rien dans le dossier n'indiquait que le travail fait par les employés en question n'était pas étroitement lié à l'exploitation de cette fabrique. Bien qu'il n'y fût pas du tout question de la distinction qu'on peut faire entre ouvrages fédéraux et entreprises fédérales dans le contexte de la compétence législative fédérale en matière de relations du travail, cette décision était indubitablement fondée sur la présomption que le Parlement avait compétence pour légiférer à l'égard des relations du travail entre l'entreprise qui exploitait un ouvrage fédéral et ceux de ses employés dont les fonctions étaient étroitement liées à l'exploitation de cet ouvrage.

Dans *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*⁸⁸, la Cour était saisie de la question de savoir si le Parlement pouvait légiférer à l'égard des relations du travail intéressant une compagnie dont la seule activité et «raison d'être» était d'exploiter un petit chemin de fer qui avait été déclaré ouvrage fédéral. Dans cette affaire, mon collègue le juge Hugessen, J.C.A. était d'avis que si la compétence législative du Parlement sur les entreprises fédérales comprenait certainement le pouvoir de légiférer à l'égard des relations du travail intéressant ces dernières, sa compétence législative sur les ouvrages fédéraux ne comprenait pas le pouvoir de réglementer les relations du travail intéressant les entreprises qui les exploitaient. Cette vue,

⁸⁷ [1979] 2 F.C. 23.

⁸⁸ [1989] 2 F.C. 186.

⁸⁷ [1979] 2 C.F. 23.

⁸⁸ [1989] 2 C.F. 186.

league's usual clarity and persuasiveness, was rejected by the majority of the Court who held that Parliament has the power to legislate with respect to the labour relations of an undertaking that has no other activity than that of operating a federal work.

The decision of the Court in *Cargill Grain Co. v. Canada*⁸⁹ did not, as I read it, modify this jurisprudence. It set aside a decision of the Canada Labour Relations Board certifying a union as the bargaining agent for a group of employees of an undertaking operating a federal work for the simple reason that the connection between the work done by those employees and the federal work in question was too remote to found federal jurisdiction. Here, this problem does not arise since the work done by the employees clearly has a direct and close connection with the operation of a federal work.

STONE J.A.: I agree.

bien qu'exprimée avec la clarté et la force de persuasion dont il est coutumier, a été rejetée par la majorité de la Cour, qui a conclu que le Parlement avait le pouvoir de légiférer à l'égard des relations du travail intéressant une entreprise dont la seule activité consistait à exploiter un ouvrage fédéral.

La décision *Cargill Grain Co. c. Canada*⁸⁹ de cette Cour, telle que je la comprends, ne modifie pas cette jurisprudence. Par cette décision, la Cour a annulé la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail avait accrédité un syndicat à titre d'agent négociateur pour certains employés d'une entreprise exploitant un ouvrage fédéral, par ce motif que le lien entre le travail fait par ces employés et l'ouvrage fédéral en question était trop ténu pour justifier la compétence fédérale. En l'espèce, ce problème ne se pose pas puisque le travail fait par les employés dont il s'agit a indubitablement un rapport direct et étroit avec l'exploitation d'un ouvrage fédéral.

LE JUGE STONE J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

⁸⁹ [1990] 1 F.C. 511.

⁸⁹ [1990] 1 C.F. 511.