

Ontario Hydro *Appellant*

v.

Ontario Labour Relations Board, Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees, Canadian Union of Public Employees — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000, Coalition to Stop the Certification of the Society on Behalf of Certain Employees, Tom Stevens, C. S. Stevenson, Michelle Morrissey-O’Ryan and George Orr *Respondents*

and

The Attorney General of Canada *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec and the Attorney General for New Brunswick *Interveners*

and between

Canadian Union of Public Employees — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000 *Appellants*

v.

Ontario Hydro, Ontario Labour Relations Board, Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees, Coalition to Stop the Certification of the Society on Behalf of Certain Employees, Tom Stevens, C. S. Stevenson, Michelle Morrissey-O’Ryan and George Orr *Respondents*

Ontario Hydro *Appelante*

c.

a

Commission des relations de travail de l’Ontario, Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees, Syndicat canadien de la fonction publique — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000, Coalition to Stop the Certification of the Society on Behalf of Certain Employees, Tom Stevens, C. S. Stevenson, Michelle Morrissey-O’Ryan et George Orr *Intimés*

et

d

Le procureur général du Canada *Intimé*

e et

Le procureur général de l’Ontario, le procureur général du Québec et le procureur général du Nouveau-Brunswick *Intervenants*

et entre

g

Syndicat canadien de la fonction publique — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000 *Appellants*

h

c.

Ontario Hydro, Commission des relations de travail de l’Ontario, Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees, Coalition to Stop the Certification of the Society on Behalf of Certain Employees, Tom Stevens, C. S. Stevenson, Michelle Morrissey-O’Ryan et George Orr *Intimés*

and
**The Attorney General of
 Canada** *Respondent*

and
**The Attorney General for Ontario, the
 Attorney General of Quebec and the
 Attorney General for New
 Brunswick** *Intervenors*

et
Le procureur général du Canada *Intimé*

a
 et
**Le procureur général de l'Ontario, le
 procureur général du Québec et le
 procureur général du Nouveau-
 Brunswick** *Intervenants*

INDEXED AS: ONTARIO HYDRO v. ONTARIO (LABOUR
 RELATIONS BOARD)

c RÉPERTORIÉ: ONTARIO HYDRO c. ONTARIO
 (COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL)

File Nos: 22355, 22387.

N^{os} du greffe: 22355, 22387.

1992: November 9; 1993: September 30.

1992: 9 novembre; 1993: 30 septembre.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
 Sopinka, Gonthier, Cory and Iacobucci JJ.

d Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
 L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Iacobucci.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
 ONTARIO

e EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Constitutional law — Distribution of legislative powers — Works for general advantage of Canada — Works and undertakings constructed for the production, use and application of atomic energy declared to be works for the general advantage of Canada — Validity and effect of declaration — Whether federal labour relations legislation applicable to employees working at provincial nuclear electrical generating stations — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(c), 92A(1)(c) — Atomic Energy Control Act, R.S.C., 1985, c. A-16, preamble, s. 18.

f *Droit constitutionnel — Partage des compétences législatives — Ouvrages à l'avantage général du Canada — Sont déclarés à l'avantage général du Canada les ouvrages et entreprises destinés à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique — Validité et effet de la déclaration — La loi fédérale en matière de relations de travail s'applique-t-elle aux employés qui travaillent dans des centrales nucléaires provinciales? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)(c), 92A(1)(c) — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, L.R.C. (1985), ch. A-16, préambule, art. 18.*

Constitutional law — Distribution of legislative powers — Peace, order and good government — Atomic energy — Whether federal labour relations legislation applicable to employees working at provincial nuclear electrical generating stations — Constitution Act, 1867, s. 91 — Atomic Energy Control Act, R.S.C., 1985, c. A-16, s. 18.

h *Droit constitutionnel — Partage des compétences législatives — Paix, ordre et bon gouvernement — Énergie atomique — La loi fédérale en matière de relations de travail s'applique-t-elle aux employés qui travaillent dans des centrales nucléaires provinciales? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91 — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, L.R.C. (1985), ch. A-16, art. 18.*

Ontario Hydro, a provincially owned corporation, produces electric power through electrical generating stations, five of which are nuclear generating stations. These stations fall within the ambit of s. 18 of the federal *Atomic Energy Control Act*, which provides that all works and undertakings "constructed for the production, use and application of atomic energy" are works for the

i Ontario Hydro, une société appartenant à la province d'Ontario, produit de l'énergie électrique grâce à des centrales dont cinq centrales nucléaires. Ces centrales sont visées par l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* fédérale, qui prévoit que les ouvrages et entreprises «destinés à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique» sont des

general advantage of Canada. Each of Ontario Hydro's nuclear reactors is covered by a licence issued pursuant to regulations made under the Act. The respondent Society applied for certification pursuant to the Ontario *Labour Relations Act* as exclusive bargaining agent for a unit of employees of Ontario Hydro, including those employed at the nuclear plants. The respondent Coalition challenged the application on the ground that the employees who worked at the nuclear generating stations fell within the jurisdiction of the *Canada Labour Code*. The Coalition claimed that the declaration in s. 18 of the Act, combined with ss. 91(29) and 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*, brought Ontario Hydro's nuclear generating stations within exclusive federal jurisdiction with respect to labour relations. The Ontario Labour Relations Board found that it had no jurisdiction to deal with the proposed unit since it included employees who worked at the nuclear facilities and were governed by the *Canada Labour Code*. The Ontario Divisional Court quashed the Board's decision. A majority of the Ontario Court of Appeal set aside the judgment of the Divisional Court and reinstated the Board's decision.

Held (Sopinka, Cory and Iacobucci JJ. dissenting): The appeals should be dismissed. The *Canada Labour Code* applies to employees of Ontario Hydro who are employed on or in connection with those nuclear facilities that come under s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé and Gonthier JJ.: Section 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* authorizes Parliament to declare local works to be for the general advantage of Canada. When such a declaration is made, any work subject to the declaration falls, by virtue of s. 91(29), within the legislative jurisdiction of Parliament as if such work was expressly enumerated in s. 91. The legislative jurisdiction conferred over a declared work refers to the work as a going concern or functioning unit, which involves control over its operation and management. Labour relations are vital parts of the operation of a work and an integral part of Parliament's exclusive powers to legislate in relation to declared works. A province has power by general legislation to affect the operation of a declared work, but it cannot legislate respecting that work *qua* work. Legislation governing labour relations on such works is legislation in relation to that work and therefore falls outside provincial legislative competence. The current goals of labour relations have nothing to do with the source of the legislative power. Finally, it is unnecessary to con-

ouvrages à l'avantage général du Canada. Chacun des réacteurs nucléaires d'Ontario Hydro est visé par un permis délivré conformément au règlement pris en application de la Loi. La Société intimée s'est fondée sur la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario pour présenter une demande d'accréditation comme agent négociateur exclusif d'une unité d'employés d'Ontario Hydro, dont ceux des centrales nucléaires. La Coalition intimée a contesté cette demande d'accréditation pour le motif que les employés des centrales nucléaires étaient régis par le *Code canadien du travail*. La Coalition a soutenu que la déclaration de l'art. 18 de la Loi, conjuguée au par. 91(29) et à l'al. 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, avait pour effet d'assujettir les centrales nucléaires d'Ontario Hydro à la compétence fédérale exclusive en matière de relations de travail. La Commission des relations de travail de l'Ontario a statué qu'elle n'avait pas compétence relativement à l'unité de négociation proposée parce que celle-ci comprenait des employés qui travaillaient dans les centrales nucléaires et qui étaient régis par le *Code canadien du travail*. La Cour divisionnaire de l'Ontario a annulé la décision de la Commission. La Cour d'appel de l'Ontario à la majorité a annulé la décision de la Cour divisionnaire et rétabli la décision de la Commission.

Arrêt (les juges Sopinka, Cory et Iacobucci sont dissidents): Les pourvois sont rejetés. Le *Code canadien du travail* s'applique aux employés d'Ontario Hydro qui travaillent dans le cadre des établissements nucléaires visés par l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Gonthier: L'alinéa 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le Parlement à déclarer que des ouvrages d'une nature locale sont à l'avantage général du Canada. Tout ouvrage visé par une telle déclaration relève, en vertu du par. 91(29), de la compétence législative du Parlement, tout comme si l'ouvrage qui en fait l'objet se trouvait expressément énuméré à l'art. 91. La compétence législative sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada vise l'ouvrage en tant qu'affaire en marche ou unité de fonctionnement, ce qui comprend le contrôle exercé sur son exploitation et sa gestion. Les relations de travail constituent une partie essentielle de l'exploitation d'un ouvrage et font partie intégrante de la compétence exclusive que possède le Parlement pour légiférer relativement aux ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada. Les lois d'application générale habilite une province à influencer sur l'exploitation d'un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada, mais la province ne peut légiférer relativement à l'ouvrage en tant qu'ouvrage. Les lois régissant les relations de travail au

sider the possible difference in scope between “undertakings” and “works” for the purposes of the various items in s. 92(10). A work under s. 92(10)(c) means a work as a going concern, and to manage that going concern Parliament must have power to regulate the labour relations between management and labour engaged in operating the work. There is thus no logical or practical difference in the need for control of the labour relations in the management of an undertaking and in the management of a work.

The declaratory power should not be narrowly construed to conform to theoretical principles of federalism. The Constitution must be read as it is, and it expressly provides for the transfer of provincial powers to the federal Parliament over works declared to be for the general advantage of Canada. Further, in this case, the preamble of the *Atomic Energy Control Act* does not restrict the federal power to safety and security considerations only. While the preamble may set forth the purpose for which Parliament declared works for the development of atomic energy to be for the general advantage and may give at times some clue as to what works were intended to be covered by the declaration, once a work falls within the ambit of a declaration, the legislative power flowing therefrom is governed by the Constitution.

Section 92A(1)(c) in the *Constitution Act, 1867* does not affect Parliament’s authority to legislate with respect to nuclear electrical generating stations. Section 92(10)(c) extends to works created under other headings in s. 92, and s. 92A is not different in that respect. The danger to provincial autonomy over the generation of electrical energy lay in the possible transformation of these enterprises into purely federal undertakings under s. 92(10)(a) by reason of their connection or extension beyond the province. Section 92A ensures the management by the provinces, including the regulation of labour relations, of the sites and facilities for the generation and production of electrical energy that might otherwise be threatened by s. 92(10)(a). But it was not meant to interfere with the paramount power vested in Parliament by virtue of the declaratory power (or for that matter Parliament’s general power to legislate for the peace, order and good government of Canada) over

sein de ces ouvrages sont des lois relatives à cet ouvrage et ne relèvent donc pas de la compétence provinciale. Les objectifs actuels des relations de travail n’ont rien à voir avec la source de la compétence législative. Enfin, il n’est pas nécessaire d’examiner la différence possible, sur le plan de leur portée, entre les termes «entreprises» et «ouvrages» pour les fins des divers sujets énumérés au par. 92(10). Un ouvrage au sens de l’al. 92(10)(c) signifie un ouvrage en tant qu’affaire en marche et, pour gérer cette affaire en marche, le Parlement doit avoir le pouvoir de légiférer sur les relations de travail entre la direction et les employés qui exploitent l’ouvrage. Il n’existe, en conséquence, aucune différence logique ou pratique en ce qui concerne la nécessité de contrôler les relations de travail dans le cadre de la gestion d’une entreprise et celle de le faire dans le cadre de la gestion d’un ouvrage.

Le pouvoir déclaratoire ne devrait pas être interprété restrictivement de manière à être conforme aux principes théoriques du fédéralisme. La Constitution doit être interprétée telle qu’elle est et elle prévoit expressément le transfert au Parlement fédéral de la compétence provinciale sur les ouvrages déclarés à l’avantage général du Canada. De plus, dans le présent pourvoi, le préambule de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique* ne limite pas la compétence fédérale à des considérations de santé et de sécurité seulement. Bien que le préambule puisse énoncer le but dans lequel le Parlement a déclaré à l’avantage général du Canada des ouvrages destinés à la production d’énergie atomique, et qu’il puisse parfois donner des indices quant aux ouvrages qu’on a voulu viser par la déclaration, dès qu’un ouvrage est visé par une déclaration, c’est la Constitution qui régit la compétence législative qui en découle.

L’alinéa 92A(1)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne modifie pas la compétence qu’a le Parlement pour légiférer relativement aux centrales nucléaires. L’alinéa 92(10)(c) vise les ouvrages créés en vertu d’autres chefs de l’art. 92 et l’art. 92A n’est pas différent à cet égard. Le danger pour l’autonomie provinciale en matière de production d’énergie électrique réside dans la possibilité que ces entreprises deviennent des entreprises purement fédérales, au sens de l’al. 92(10)(a), du fait de leur raccordement ou de leur extension au-delà des limites de la province. L’article 92A garantit aux provinces la gestion des emplacements et des installations destinés à la production d’énergie électrique, y compris la réglementation des relations de travail, qui pourraient par ailleurs être menacés par l’al. 92(10)(a). Toutefois, cette disposition ne visait pas à empiéter sur la compétence prépondérante dont jouit le Parlement en vertu de son pouvoir déclaratoire (ou, quant à cela, de son pouvoir de légifé-

“[a]ll works and undertakings constructed for the production, use and application of atomic energy”.

Parliament’s exclusive jurisdiction over nuclear electrical generating stations is also founded on its power to legislate over matters of national concern under the peace, order and good government clause in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. There is no doubt that the production, use and application of atomic energy constitute a matter of national concern, which is predominantly extra-provincial and international in character and implications, and possesses sufficiently distinct and separate characteristics to make it subject to Parliament’s residual power. What was said in the context of a work subject to the declaratory power applies equally to a work over which Parliament has jurisdiction under its general power in relation to matters of national concern. Labour relations are an integral part of that jurisdiction.

Ontario Hydro was not immune from the operation of the *Canada Labour Code* on the basis that it was a provincial instrumentality set up to advance provincial purposes.

Per Lamer C.J.: The federal legislative jurisdiction over works such as nuclear generating stations, whether it arises pursuant to Parliament’s declaratory power under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* or pursuant to Parliament’s power under s. 91 of that Act to make laws for the peace, order and good government of Canada (the “p.o.g.g.” power), must be carefully described to respect and give effect to the division of legislative authority. Accordingly, Parliament’s jurisdiction over a declared work must be limited so as to respect the powers of the provincial legislatures while remaining consistent with the appropriate recognition of the federal interests involved. The p.o.g.g. power is similarly subject to balancing federal principles, limiting in this case the p.o.g.g. jurisdiction to the national concern aspects of atomic energy (namely, the fact of nuclear production and its safety concerns).

The power to regulate the labour relations of Ontario Hydro’s employees involved in the production of nuclear energy is an integral and essential part of Parlia-

rer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada) sur les «ouvrages et entreprises destinés à la production et aux applications et usages de l’énergie atomique».

^a La compétence exclusive du Parlement sur les centrales nucléaires repose également sur le pouvoir qu’il a de légiférer sur des questions d’intérêt national, en vertu de la clause relative à la paix, à l’ordre et au bon gouvernement contenue à l’art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il n’y a pas de doute que la production, les applications et les usages de l’énergie atomique constituent une question d’intérêt national, dont le caractère et les répercussions sont principalement extra-provinciales et internationales, et dont les caractéristiques sont suffisamment distinctes pour justifier l’exercice du pouvoir résiduel fédéral. Ce qui a été dit dans le contexte d’un ouvrage assujéti au pouvoir déclaratoire s’applique également à un ouvrage sur lequel le Parlement a compétence en vertu de sa compétence générale ^b à l’égard des questions d’intérêt national. Les relations de travail font partie intégrante de cette compétence.

Ontario Hydro n’échappe pas à l’application du *Code canadien du travail* pour le motif qu’elle est un instrument provincial établi pour promouvoir des fins provinciales.

Le juge en chef Lamer: La compétence législative fédérale sur des ouvrages comme les centrales nucléaires doit être soigneusement décrite de façon à respecter et à mettre en œuvre le partage des compétences législatives, peu importe qu’elle découle du pouvoir déclaratoire dont jouit le Parlement en vertu de l’al. 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou du pouvoir que l’art. 91 confère au Parlement de légiférer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement (la «compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement»). En conséquence, la compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l’avantage général du Canada doit être restreinte de façon à respecter les pouvoirs des législatures provinciales, tout en demeurant compatible avec la reconnaissance appropriée des intérêts fédéraux en cause. La compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement est également assujétiée aux principes de fédéralisme relatifs au maintien d’un équilibre, ce qui a pour effet, en l’espèce, de limiter la compétence fédérale en cette matière aux dimensions d’intérêt national de l’énergie atomique (soit la production d’énergie nucléaire et les questions de sécurité qui s’y rattachent).

Le pouvoir de réglementer les relations de travail des employés d’Ontario Hydro qui participent à la production d’énergie nucléaire constitue une partie intégrante

ment's declaratory and p.o.g.g. jurisdictions. Parliament's interest as set out in the preamble of the *Atomic Energy Control Act* to control and supervise the application and use of atomic energy reveals its interest in regulating labour relations matters at nuclear facilities. This compelling interest is made clear by the Act's regulations dealing with health, safety and security, which include a strong employment and labour relations component, and by the conditions of the licences. While none of the regulations seek to regulate the collective bargaining process, or refer explicitly to terms or conditions which must be included in collective agreements, the matters of concern to management and labour in drafting and negotiating a collective agreement are reflected in the regulations. The federal interest in the employees working on or in connection with facilities for the production of nuclear energy extends where those employees are unionized to the labour relations regime which governs the relationship between the employer and the employees, through their bargaining agent. On the international level, there is also a consistent recognition that supervising employment on or in connection with facilities for the production of nuclear energy is an integral part of assuring the safety of nuclear facilities and materials.

Further, Parliament's declaratory jurisdiction under s. 92(10)(c) extends not only to the work but also to the integrated activity carried on therein. No convincing distinction can be drawn between what is called the "undertaking" of the work and the "integrated activities related to" that work. The jurisdiction to regulate a work and its related integrated activity *prima facie* includes jurisdiction to make laws respecting its labour relations. Here, the employees involved in the production of nuclear energy at Ontario Hydro's nuclear facilities clearly fall within Parliament's jurisdiction over labour relations. Their "normal or habitual activities" are intimately related to the federal interest in nuclear energy, since the extent of the federal government's interest in nuclear power production is its interest in health, safety and security, matters completely within the daily control of those operating nuclear facilities. The provincial trappings of Ontario Hydro's nuclear facilities should not mask their essentially federal operational nature.

et essentielle du pouvoir déclaratoire du Parlement et de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. L'intérêt, énoncé dans le préambule de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, qu'a le Parlement dans le contrôle et la surveillance des applications et usages de l'énergie atomique révèle l'intérêt qu'il a dans la réglementation des questions de relations de travail au sein des établissements nucléaires. Cet intérêt impérieux ressort clairement des conditions des permis et du règlement d'application de la Loi qui a trait à la santé et à la sécurité et dont l'emploi et les relations de travail constituent un aspect important. Même si aucune de ses dispositions ne cherche à réglementer le processus de négociation collective, ou ne mentionne explicitement les conditions à inclure dans les conventions collectives, le Règlement tient compte des sujets qui préoccupent les patrons et les employés au moment de négocier et de rédiger une convention collective. Lorsque les personnes qui travaillent dans le cadre des installations destinées à la production d'énergie nucléaire sont syndiquées, l'intérêt fédéral s'étend au régime des relations de travail qui régit les relations entre l'employeur et les employés, par l'intermédiaire de leur agent négociateur. À l'échelon international, il est également constamment reconnu que la surveillance des personnes employées dans le cadre d'installations destinées à la production d'énergie nucléaire fait partie intégrante du maintien de la sécurité des établissements et des matières nucléaires.

De plus, le pouvoir déclaratoire que possède le Parlement, en vertu de l'al. 92(10)(c), vise non seulement l'ouvrage mais aussi l'activité intégrée qui s'y exerce. On ne peut établir aucune distinction convaincante entre ce qu'on appelle l'«entreprise» de l'ouvrage et les «activités intégrées qui se rattachent» à cet ouvrage. Le pouvoir de réglementer un ouvrage et les activités intégrées qui s'y rattachent englobe à première vue la compétence de faire des lois relatives aux relations de travail. En l'espèce, les employés qui participent à la production d'énergie nucléaire dans les établissements nucléaires d'Ontario Hydro relèvent clairement de la compétence que possède le Parlement en matière de relations de travail. Leurs «activités normales ou habituelles» sont étroitement liées aux intérêts fédéraux dans le domaine de l'énergie nucléaire, puisque l'intérêt du gouvernement fédéral dans la production d'énergie nucléaire est celui qu'il porte à la santé et à la sécurité, des questions qui sont entièrement sous le contrôle quotidien des personnes qui exploitent des établissements nucléaires. L'aspect provincial des établissements nucléaires d'Ontario Hydro ne devrait pas masquer la nature essentiellement fédérale de leur exploitation.

The federal jurisdiction over labour relations does not apply to all Ontario Hydro's employees. Only those actually employed on or in connection with facilities for the production of nuclear energy are federally regulated. The others remain under provincial jurisdiction pursuant to s. 92A(1)(c) of the *Constitution Act, 1867*.

Parliament is not precluded from exercising its labour relations jurisdiction over Ontario Hydro employees involved in the production of nuclear energy by the fact that the province has exercised that jurisdiction for a long period. There is no doctrine of laches in the context of constitutional division of powers.

Per Sopinka, Cory and Iacobucci JJ. (dissenting): Parliament may, under its declaratory power, decide as a matter of policy to withdraw a work or an undertaking linked to a work from what would normally be provincial jurisdiction by declaring the work or undertaking to be a work for the general advantage of Canada, or of two or more provinces. Parliament's jurisdiction over a declared work, however, is not plenary and extends only to those aspects of the work which are integral to the federal interest in the work. This limit is consistent with the traditional approach to division of powers. The *Constitution Act, 1867* set up a federalist system of government for Canada and should be interpreted so as not to allow the powers of either Parliament or the provincial legislatures to subsume the powers of the other. The federal declaratory power applies to works which fall within any of the categories assigned to the provinces under ss. 92 and 92A of the *Constitution Act, 1867*. Parliament did not give up its declaratory power over nuclear electrical generating stations when s. 92A was added to the Constitution in 1982.

While the valid declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* brought Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations as works within Parliament's exclusive jurisdiction, control over labour relations at these facilities is not integral to Parliament's effective regulation of its interest in nuclear plants. The preamble to the Act provides a statement of the federal interest in atomic energy and the parameters of that interest in the operations of the nuclear electrical generating facilities. The federal interest in these facilities is the fact of nuclear production and all its attendant

La compétence fédérale sur les relations de travail ne s'applique pas à tous les employés d'Ontario Hydro. Seules les personnes employées dans le cadre des installations destinées à la production d'énergie nucléaire sont assujetties à la réglementation fédérale. Les autres demeurent assujetties à la compétence provinciale, conformément à l'al. 92A(1)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le fait que la province ait exercé pendant longtemps la compétence en matière de relations de travail sur les employés d'Ontario Hydro qui participent à la production d'énergie nucléaire n'empêche pas le Parlement d'exercer sa compétence à cet égard. Il n'y a pas de théorie du manque de diligence en matière de partage constitutionnel des compétences.

Les juges Sopinka, Cory et Iacobucci (dissidents): Le Parlement peut, en vertu de son pouvoir déclaratoire, décider en principe de soustraire à ce qui serait normalement la compétence d'une province un ouvrage ou une entreprise liée à un ouvrage, en déclarant que cet ouvrage ou cette entreprise est à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces. Cependant, la compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada n'est pas totale, mais porte seulement sur les aspects de l'ouvrage qui font partie intégrante de l'intérêt fédéral dans l'ouvrage en question. Cette restriction est compatible avec la façon traditionnelle d'aborder les questions de partage des compétences. La *Loi constitutionnelle de 1867* établit un régime fédéraliste de gouvernement pour le Canada et elle devrait être interprétée de façon à empêcher que les pouvoirs du Parlement ou d'une législature provinciale subsument les pouvoirs de l'autre. Le pouvoir déclaratoire fédéral peut être exercé à l'égard des ouvrages qui tombent dans l'une ou l'autre catégorie de sujets attribuée aux provinces en vertu des art. 92 et 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Parlement n'a pas renoncé à son pouvoir déclaratoire sur les centrales nucléaires lorsque l'art. 92A a été ajouté à la Constitution en 1982.

Bien que la déclaration valide contenue à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ait eu pour effet de faire des centrales nucléaires d'Ontario Hydro des ouvrages relevant de la compétence exclusive du Parlement, le contrôle sur les relations de travail dans ces centrales ne fait pas partie intégrante de la réglementation efficace par le Parlement de l'intérêt qu'il a dans celles-ci. Le préambule de la Loi énonce quel est l'intérêt fédéral dans l'énergie atomique ainsi que les paramètres de cet intérêt dans les activités des centrales nucléaires. L'intérêt fédéral dans ces centrales réside

safety, health and security concerns. Nothing in the Act, the regulations or the licences reveals any interest in labour relations. Labour relations legislation is generally concerned with regulating the process of industrial relations and aims at securing both industrial peace and better working conditions for workers. The two potential labour relations concerns which could impact on the safe operation of a nuclear plant — staffing and work stoppages — are tempered by the conditions of the licences issued under the Act. Moreover, if specific safety issues were of concern to Parliament, it could legislate with respect to those issues under its valid interest in safety flowing from its jurisdiction over the declared works. This necessary trenching on provincial jurisdiction is more in harmony with the principles of federalism than is the wholesale withdrawing of labour relations from provincial jurisdiction. The conclusion that labour relations is not integral to the exercise of federal jurisdiction is strengthened by s. 92A of the *Constitution Act, 1867*. This section expressly provides for provincial jurisdiction over the management of electrical generating sites, including those fuelled by nuclear reactors. Further, Ontario Hydro as a whole is a provincial undertaking. Provincial control over labour relations thus appears to be integral to provincial jurisdiction over the nuclear electrical generating facilities. Finally, for the same reason that labour relations of a federal undertaking must be regulated federally, labour relations of a provincial undertaking should be regulated provincially.

Like its jurisdiction under the declaratory power, Parliament's jurisdiction over atomic energy under the national concern branch of the p.o.g.g. power is not plenary and does not extend to the labour relations between Ontario Hydro and those of its employees employed in the nuclear electrical generating stations. Absent special circumstances, the same balancing principles of federalism apply to both the p.o.g.g. power and the declaratory power. Federal control over labour relations at Ontario Hydro's nuclear facilities is simply not required for the exercise of Parliament's jurisdiction over atomic energy. The labour relations at issue in this case are not part of

dans la production d'énergie nucléaire et toutes les questions de santé et de sécurité qui s'y rattachent. Rien dans la Loi, le Règlement ou les permis n'indique l'existence d'un intérêt dans les relations de travail. Les lois sur les relations de travail visent généralement à réglementer les relations industrielles ainsi qu'à garantir la paix industrielle et de meilleures conditions de travail pour les employés. Les deux problèmes possibles, en matière de relations de travail, qui pourraient avoir un effet sur l'exploitation sécuritaire d'une centrale nucléaire — la dotation en personnel et les arrêts de travail — sont atténués par les conditions des permis délivrés en vertu de la Loi. Par ailleurs, si le Parlement était préoccupé par des questions précises de sécurité, il pourrait légiférer relativement à ces questions en vertu de l'intérêt valide dans la sécurité, que lui confère sa compétence sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada. Cet empiètement nécessaire sur la compétence provinciale s'harmonise davantage avec les principes du fédéralisme que le fait de soustraire systématiquement les relations de travail à la compétence provinciale. L'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* vient renforcer la conclusion que les relations de travail ne font pas partie intégrante de l'exercice de la compétence fédérale. Cet article prévoit expressément que les provinces ont compétence sur la gestion des emplacements destinés à la production d'énergie électrique, y compris ceux alimentés par des réacteurs nucléaires. De plus, Ontario Hydro est dans l'ensemble une entreprise provinciale. Le contrôle provincial des relations de travail paraît ainsi faire partie intégrante de la compétence provinciale sur les centrales nucléaires. Enfin, les relations de travail dans une entreprise provinciale devraient être réglementées par les provinces, pour la même raison que les relations de travail dans une entreprise fédérale doivent être réglementées par le fédéral.

À l'instar de sa compétence découlant du pouvoir déclaratoire, la compétence qu'a le Parlement sur l'énergie atomique en vertu du volet de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement n'est pas totale et ne vise pas les relations de travail entre Ontario Hydro et les employés de ses centrales nucléaires. En l'absence de circonstances spéciales, les mêmes principes de fédéralisme relatifs au maintien d'un équilibre s'appliquent à la fois à la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement et au pouvoir déclaratoire. Le Parlement fédéral n'a pas besoin de contrôler les relations de travail dans les établissements nucléaires d'Ontario Hydro pour exercer sa compétence sur l'énergie atomique. Les relations de travail ici en cause ne font pas

the single, distinctive and indivisible matter identified as atomic energy.

It follows that it is the Ontario *Labour Relations Act* which constitutionally applies to the labour relations between Ontario Hydro and those of its employees at its nuclear electrical generating facilities. Had the *Canada Labour Code* been applicable, however, Ontario Hydro would not have been immune from the operation of federal labour legislation by virtue of interjurisdictional Crown immunity.

Cases Cited

By La Forest J.

Applied: *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; **referred to:** *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.*, [1912] A.C. 333; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1922] 1 A.C. 202; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151; *The Queen v. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505; *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50; *Shur Gain Division, Canada Packers Inc. v. National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada*, [1992] 2 F.C. 3; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1925] S.C.R. 460; *Reference re Disallowance and Reservation*, [1938] S.C.R. 71; *Severn v. The Queen* (1878), 2 S.C.R. 70; *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *R. v. Picard, Ex parte International Longshoremen's Association, Local 375* (1967), 65 D.L.R. (2d) 658; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42; Brit-

partie de la matière unique, particulière et indivisible qu'est l'énergie atomique.

Il s'ensuit que c'est la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario qui, en vertu de la Constitution, s'applique aux relations de travail entre Ontario Hydro et les employés de ses centrales nucléaires. Toutefois, si le *Code canadien du travail* avait été applicable, Ontario Hydro n'aurait pas échappé à l'application de la législation ouvrière fédérale en vertu du principe de l'exclusivité des compétences.

Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

Arrêt appliqué: *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; **arrêts mentionnés:** *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; *City of Montreal c. Montreal Street Railway Co.*, [1912] A.C. 333; *Wilson c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1922] 1 A.C. 202; *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151; *The Queen c. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505; *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50; *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*, [1992] 2 C.F. 3; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *Luscar Collieries Ltd. c. McDonald*, [1925] R.C.S. 460; *Reference re Disallowance and Reservation*, [1938] R.C.S. 71; *Severn c. The Queen* (1878), 2 R.C.S. 70; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Attorney-General for Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541; *R. c. Picard, Ex parte International Longshoremen's Association, Local 375* (1967), 65 D.L.R. (2d) 658; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S.

ish Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia (1963), 44 W.W.R. 65; *Re Tank Truck Transport Ltd.* (1960), 25 D.L.R. (2d) 161 (H.C.), aff'd [1963] 1 O.R. 272 (C.A.); *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862; *Denison Mines Ltd. v. Attorney-General of Canada*, [1973] 1 O.R. 797; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225.

By Lamer C.J.

Considered: *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862; **referred to:** *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1985] 2 F.C. 472; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42.

By Iacobucci J. (dissenting)

The King v. Eastern Terminal Elevator Co., [1925] S.C.R. 434; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *The Queen v. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335; *Quebec Railway Light & Power Co. v. Town of Beauport*, [1945] S.C.R. 16; *Com-*

545; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42; *British Columbia Power Corp. c. Attorney-General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65; *Re Tank Truck Transport Ltd.* (1960), 25 D.L.R. (2d) 161 (H.C.), conf. par [1963] 1 O.R. 272 (C.A.); *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862; *Denison Mines Ltd. c. Attorney-General of Canada*, [1973] 1 O.R. 797; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225.

Citée par le juge en chef Lamer

Arrêt examiné: *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862; **arrêtés mentionnés:** *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1985] 2 C.F. 472; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42.

Citée par le juge Iacobucci (dissentant)

The King c. Eastern Terminal Elevator Co., [1925] R.C.S. 434; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *The Queen c. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335; *Quebec Railway Light & Power Co. c. Town*

mission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada, [1966] S.C.R. 767; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151; *Shur Gain Division, Canada Packers Inc. v. National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada*, [1992] 2 F.C. 3; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862; *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Act incorporating "The Bell Telephone Company of Canada", S.C. 1882, c. 95, s. 4.
Atomic Energy Control Act, R.S.C., 1985, c. A-16, préambule, ss. 9(b), 18.
Atomic Energy Control Regulations, C.R.C. 1978, c. 365, ss. 7(2), (3), 8, 9(2), 11(1), 13(1), 17, 27, 28.
Bell Canada Act, S.C. 1987, c. 19, s. 5.
Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 2 "federal work, undertaking or business", 2(h), 4.
Cape Breton Development Corporation Act, R.S.C., 1985, c. C-25, s. 35.
Constitution Act, 1867, ss. 55, 56, 57, 90, 91, 91(29), 92(10), (13), (16), 92A(1)(c), (6).
Constitution Act, 1982, s. 50.
Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228.
Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2.
Power Corporation Act, R.S.O. 1990, c. P.18.
Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Can. T.S. 1970 No. 1, Art. III.

Authors Cited

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf).

of Beauport, [1945] R.C.S. 16; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151; *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*, [1992] 2 C.F. 3; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Citizens Insurance Co. of Canada c. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862; *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186.

Lois et règlements cités

Acte à l'effet d'amender l'acte constitutif de la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell, S.C. 1882, ch. 95, art. 4.
Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 2 «entreprises fédérales», 2h), 4.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 55, 56, 57, 90, 91, 91(29), 92(10), (13), (16), 92A(1)(c), (6).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 50.
Loi sur Bell Canada, L.C. 1987, ch. 19, art. 5.
Loi sur la Société de développement du Cap-Breton, L.R.C. (1985), ch. C-25, art. 35.
Loi sur la Société de l'électricité, L.R.O. 1990, ch. P.18.
Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, L.R.C. (1985), ch. A-16, préambule, art. 9(b), 18.
Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, ch. 228.
Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2.
Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, C.R.C. 1978, ch. 365, art. 7(2), (3), 8, 9(2), 11(1), 13(1), 17, 27, 28.
Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, R.T. Can. 1970 n° 1, art. III.

Doctrine citée

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf).

- Beatty, David M. *Putting the Charter to Work: Designing a Constitutional Labour Code*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1987.
- Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 2^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.
- Cairns, Robert D., Marsha A. Chandler and William D. Moull. "Constitutional Change and the Private Sector: The Case of the Resource Amendment" (1986), 24 *Osgoode Hall L.J.* 299.
- Csik, B. J. "International Guidance on the Qualifications of Nuclear Power Plant Operations Personnel". In *Operational Safety of Nuclear Power Plants*, vol. II. Vienna: International Atomic Energy, 1984, 315.
- Hanssen, Kenneth. "The Federal Declaratory Power Under the British North America Act" (1968-69), 3 *Man. L.J.* 87.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).
- Hogg, Peter W. "The Charter of Rights and American Theories of Interpretation" (1987), 25 *Osgoode Hall L.J.* 87.
- IAEA *Yearbook 1992*. Vienna: International Atomic Energy Agency, 1992.
- La Forest, Gérard V., and Associates. *Water Law in Canada: The Atlantic Provinces*. Ottawa: Information Canada, 1973.
- Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement: Augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1969.
- Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswell, 1986.
- Moull, William D. "The Legal Effect of the Resource Amendment — What's New in Section 92A". In J. Peter Meekison, Roy J. Romanow and William D. Moull, *Origins and Meaning of Section 92A: The 1982 Constitutional Amendment on Resources*. Montréal: Institute for Research on Public Policy, 1985, 33.
- Beatty, David M. *Putting the Charter to Work: Designing a Constitutional Labour Code*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1987.
- Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 2^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.
- Cairns, Robert D., Marsha A. Chandler and William D. Moull. «Constitutional Change and the Private Sector: The Case of the Resource Amendment» (1986), 24 *Osgoode Hall L.J.* 299.
- Csik, B. J. «International Guidance on the Qualifications of Nuclear Power Plant Operations Personnel». In *Operational Safety of Nuclear Power Plants*, vol. II. Vienna: International Atomic Energy, 1984, 315.
- Hanssen, Kenneth. «The Federal Declaratory Power Under the British North America Act» (1968-69), 3 *Man. L.J.* 87.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 3rd ed. (Supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (loose-leaf).
- Hogg, Peter W. «The Charter of Rights and American Theories of Interpretation» (1987), 25 *Osgoode Hall L.J.* 87.
- IAEA *Yearbook 1992*. Vienna: International Atomic Energy Agency, 1992.
- La Forest, Gérard V., and Associates. *Water Law in Canada: The Atlantic Provinces*. Ottawa: Information Canada, 1973.
- Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement: Augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1969.
- Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswell, 1986.
- Moull, William D. «The Legal Effect of the Resource Amendment — What's New in Section 92A». In J. Peter Meekison, Roy J. Romanow and William D. Moull, *Origins and Meaning of Section 92A: The 1982 Constitutional Amendment on Resources*. Montréal: Institute for Research on Public Policy, 1985, 33.

APPEALS from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1991), 1 O.R. (3d) 737, 43 O.A.C. 184, 77 D.L.R. (4th) 277, 91 CLLC ¶ 14,014, setting aside a judgment of the Divisional Court (1989), 69 O.R. (2d) 268, 33 O.A.C. 302, 60 D.L.R. (4th) 542, 89 CLLC ¶ 14,044, quashing a decision of the Ontario Labour Relations Board, [1988] OLRB Rep. Feb. 187. Appeals dismissed, Sopinka, Cory and Iacobucci JJ. dissenting.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1991), 1 O.R. (3d) 737, 43 O.A.C. 184, 77 D.L.R. (4th) 277, 91 CLLC ¶ 14,014, qui a infirmé un jugement de la Cour divisionnaire (1989), 69 O.R. (2d) 268, 33 O.A.C. 302, 60 D.L.R. (4th) 542, 89 CLLC ¶ 14,044, qui avait annulé une décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario, [1988] OLRB Rep. Feb. 187. Pourvois rejetés, les juges Sopinka, Cory et Iacobucci sont dissidents.

Neil Finkelstein, Jeffrey W. Galway and George Vegh, for Ontario Hydro.

R. Ross Wells and Christopher M. Dassios, for CUPE — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000.

Kathleen A. MacDonald, for the respondent the Ontario Labour Relations Board.

Paul J. J. Cavalluzzo, for the respondent Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees.

Eric A. Bowie, Q.C., Lewis E. Levy, Q.C., and Roslyn J. Levine, for the respondent the Attorney General of Canada.

M. Philip Tunley and John Terry, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

Alain Gingras and André Couture, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

Bruce Judah, for the intervenor the Attorney General for New Brunswick.

The following are the reasons delivered by

LAMER C.J. —

I. Introduction

I have read with interest the thorough and thoughtful reasons of my colleague, Justice Iacobucci, and although I agree with much of his analysis of the law applicable to these appeals, I cannot, with respect, agree with his disposition of these appeals. Although there are two appeals before the Court, they are in substance one, and I shall refer to the proceedings herein as "the appeal".

I agree with Iacobucci J. that Parliament's legislative jurisdiction over works such as nuclear generating stations, whether it arises pursuant to a declaration under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*, or pursuant to Parliament's power under s. 91 of that Act to make laws for the peace, order

Neil Finkelstein, Jeffrey W. Galway et George Vegh, pour Ontario Hydro.

R. Ross Wells et Christopher M. Dassios, pour le SCFP — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000.

Kathleen A. MacDonald, pour l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Paul J. J. Cavalluzzo, pour l'intimée la Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees.

Eric A. Bowie, c.r., Lewis E. Levy, c.r., et Roslyn J. Levine, pour l'intimé le procureur général du Canada.

M. Philip Tunley et John Terry, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Alain Gingras et André Couture, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER —

I. Introduction

J'ai lu avec intérêt les motifs approfondis et bien réfléchis de mon collègue le juge Iacobucci et, bien que je sois d'accord avec la majeure partie de son analyse du droit applicable aux présents pourvois, je ne puis, en toute déférence, souscrire à la façon dont il tranche ces pourvois. Même si la Cour est saisie de deux pourvois, ils ne constituent essentiellement qu'un seul pourvoi et je vais les désigner, dans les présents motifs, par l'expression «le pourvoi».

Je suis d'accord avec le juge Iacobucci pour dire que la compétence législative du Parlement sur des ouvrages comme les centrales nucléaires n'est pas «totale», peu importe qu'elle découle d'une déclaration faite en vertu de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou du pouvoir du Parle-

and good government of Canada (the “p.o.g.g.” power), is not “plenary”. Rather, federal jurisdiction over such works must be carefully described to respect and give effect to the division of legislative authority on which our federal constitutional scheme is based. Under s. 92(10)(c), I fully agree with Iacobucci J. that “Parliament’s jurisdiction over a declared work must be limited so as to respect the powers of the provincial legislatures but consistent with the appropriate recognition of the federal interests involved” (p. 404). The p.o.g.g. power is similarly subject to balancing federal principles, limiting the federal government’s p.o.g.g. jurisdiction to “the national concern aspects of atomic energy . . . namely the fact of nuclear production and its safety concerns” (p. 425).

However, I cannot agree with Iacobucci J.’s assessment of how this balance ought to be struck; specifically, I am of the view that the power to regulate the labour relations of those employed on or in connection with facilities for the production of nuclear energy is integral to Parliament’s declaratory and p.o.g.g. jurisdictions. I reach this conclusion through an examination of the national and international regulatory framework applicable to the production of nuclear energy, previous decisions of this and other courts respecting constitutional jurisdiction over labour relations, and the effect of s. 92A(1)(c) of the *Constitution Act, 1867*.

II. Analysis

A. Regulatory Framework

(a) The Atomic Energy Control Act

The production of nuclear energy in Canada is regulated by legislation (the *Atomic Energy Con-*

ment de légiférer, en vertu de l’art. 91, pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement (la «compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement»). La compétence fédérale sur ces ouvrages doit être soigneusement décrite de façon à respecter et à mettre en œuvre le partage des compétences législatives sur lequel est fondé notre régime constitutionnel fédéral. Je partage entièrement l’avis du juge Iacobucci selon lequel, en vertu de l’al. 92(10)c), «[l]a compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l’avantage général du Canada doit être restreinte de façon à respecter les pouvoirs des législatures provinciales, mais compatible avec la reconnaissance appropriée des intérêts fédéraux en cause» (p. 404). La compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement est également assujettie aux principes de fédéralisme relatifs au maintien d’un équilibre, ce qui a pour effet de limiter la compétence fédérale en cette matière «aux dimensions d’intérêt national de l’énergie atomique, [. . .] soit la production d’énergie nucléaire et les questions de sécurité qui s’y rattachent» (p. 425).

Toutefois, je ne suis pas d’accord avec le juge Iacobucci sur la façon de parvenir à cet équilibre; plus précisément, je suis d’avis que le pouvoir de réglementer les relations de travail des personnes employées dans le cadre des installations destinées à la production d’énergie nucléaire fait partie intégrante du pouvoir déclaratoire du Parlement et de sa compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement. J’arrive à cette conclusion après avoir examiné les textes réglementaires nationaux et internationaux applicables à la production d’énergie nucléaire, les arrêts antérieurs de notre Cour et d’autres tribunaux relativement à la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail, et l’effet de l’al. 92A(1)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

II. Analyse

A. Les textes réglementaires

a) La Loi sur le contrôle de l’énergie atomique

La production d’énergie nucléaire au Canada est régie par une loi (la *Loi sur le contrôle de l’énergie*

trol Act, R.S.C., 1985, c. A-16 (the "AECA")), regulations made under that Act, and licences granted by the Atomic Energy Control Board pursuant to that Act and the regulations.

The declaration in s. 18 *AECA*, that "[a]ll works and undertakings constructed (a) for the production, use and application of atomic energy . . . are, and each of them is declared to be, works or a work for the general advantage of Canada" is the primary indication of Parliament's interest in the production of atomic energy. The scope of that interest is suggested by the preamble to the *AECA*, which states:

WHEREAS it is essential in the national interest to make provision for the control and supervision of the development, application and use of atomic energy and to enable Canada to participate effectively in measures of international control of atomic energy that may hereafter be agreed on;

I cannot, with respect, agree that the preamble does not reveal a federal interest in regulating labour relations. Rather, I think that stating Parliament's interest in the "control and supervision of the . . . application and use of atomic energy" directly implicates regulation of the activities involved in that application and use, which in turn involves the regulation of those employed in producing nuclear power. In fact, Iacobucci J. agrees at p. 416 that "the uniquely federal aspect of Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations is the fact of nuclear production, with all its attendant safety, health and security concerns" (emphasis added). With respect, I believe that all of the concerns attendant on the production of nuclear energy arise in the regulation of labour relations at nuclear production facilities, as is shown by the way in which the general content of the preamble is particularized in the *AECA* and its regulations.

As the discussion below of the regulations made under the *AECA* makes clear, the Atomic Energy Control Board is given broad regulation-making power, through which the production of nuclear

atomique, L.R.C. (1985), ch. A-16 (la «*LCEA*»), son règlement d'application et les permis délivrés par la Commission de contrôle de l'énergie atomique conformément à cette loi et à son règlement d'application.

La déclaration, figurant à l'art. 18 *LCEA*, selon laquelle «[s]ont déclarés à l'avantage général du Canada les ouvrages et entreprises destinés: a) à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique . . .» constitue la principale indication de l'intérêt du Parlement dans la production d'énergie atomique. Le préambule de la *LCEA* fait entrevoir l'étendue de cet intérêt:

Considérant qu'il est essentiel, dans l'intérêt national, de pourvoir au contrôle et à la surveillance de l'exploitation et des applications et usages de l'énergie atomique et de permettre au Canada de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il pourra être convenu. . .

En toute déférence, je ne puis souscrire à l'opinion selon laquelle le préambule ne révèle pas un intérêt fédéral dans la réglementation des relations de travail. Je crois plutôt que la mention de l'intérêt du Parlement dans le «contrôle et [. . .] la surveillance [. . .] des applications et usages de l'énergie atomique» implique directement la réglementation des activités touchant ces applications et usages, et, de ce fait, la réglementation des personnes travaillant à la production d'énergie nucléaire. En fait, le juge Iacobucci reconnaît à la p. 416 que «la seule dimension fédérale des centrales nucléaires d'Ontario Hydro est la production d'énergie nucléaire, et toutes les questions de santé et de sécurité qui s'y rattachent» (je souligne). En toute déférence, je crois que toutes les questions qui se rattachent à la production d'énergie nucléaire se posent dans le contexte de la réglementation des relations de travail dans les centrales nucléaires, comme l'illustre la façon dont le contenu général du préambule est précisé dans la *LCEA* et son règlement d'application.

Comme il ressort clairement de l'analyse que je fais ci-après du règlement pris en application de la *LCEA*, la Commission de contrôle de l'énergie atomique jouit d'un vaste pouvoir de réglementation

energy is primarily controlled and supervised. Section 9(b) *AECA*, for example, allows the Board to make regulations "for developing, controlling, supervising and licensing the production, application and use of atomic energy". It is through this regulation-making power that the Board has made clear the federal government's interest in labour relations matters affecting nuclear energy, and to which I shall now turn.

(b) The Atomic Energy Control Regulations

The *Atomic Energy Control Regulations*, C.R.C. 1978, c. 365, evince a strong federal interest in the employment of the men and women who operate Ontario Hydro's nuclear production facilities. Although none of the provisions seek to regulate the collective bargaining process, or refer explicitly to terms or conditions which must be included in collective agreements covering such workers, the regulations do show in a more general way that Parliament's interest in health, safety and security at nuclear production facilities is in large part an interest in the employment of those persons who operate such facilities.

An application made to the Atomic Energy Control Board, under s. 7(2) in Part I of the regulations, for a licence to, *inter alia*, use any prescribed substance must, if the Board so requires, set out "(g) a description of the qualifications, training and experience of any person who is to use the prescribed substance". The licence granted by the Board may include conditions respecting measures to be taken to protect against excessive doses of radiation (s. 7(3)(a)), instruction to be given to workers respecting radiation hazards and procedures (s. 7(3)(c)), measures to be taken against theft, loss or unauthorized use of prescribed substances (s. 7(3)(f)), and the qualifications, training

qui permet essentiellement de contrôler et de surveiller la production d'énergie atomique. Par exemple, l'al. 9b) *LCEA* permet à la Commission de prendre des règlements en vue de «développer, contrôler, surveiller et autoriser par l'attribution de licences, la production et les applications et usages de l'énergie atomique». C'est par ce pouvoir de réglementation que la Commission a établi clairement l'intérêt fédéral dans les questions de relations de travail dans le domaine de l'énergie nucléaire; c'est la question que je vais maintenant examiner.

b) Le Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique

Le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, C.R.C. 1978, ch. 365, traduit un intérêt fédéral important dans l'emploi des hommes et des femmes qui exploitent les centrales nucléaires d'Ontario Hydro. Même si aucune de ses dispositions ne cherche à réglementer le processus de négociation collective, ou ne mentionne explicitement les conditions à inclure dans les conventions collectives applicables à ces travailleurs, le Règlement montre d'une façon plus générale que l'intérêt du Parlement dans la santé et la sécurité dans les centrales nucléaires est en grande partie un intérêt dans l'emploi des personnes qui exploitent ces centrales.

Une demande de permis présentée à la Commission de contrôle de l'énergie atomique, en vertu du par. 7(2) de la partie I du Règlement, en vue de faire usage d'une substance prescrite doit, à la demande de la Commission, donner une «g) une description des qualités, de la formation et de l'expérience de toute personne qui doit utiliser la substance prescrite». Le permis accordé par la Commission peut stipuler les conditions concernant les mesures à prendre pour éviter de recevoir des doses de rayonnements excessives (al. 7(3)a)), les directives à donner aux travailleurs en ce qui concerne les dangers des rayonnements et les règles à observer (al. 7(3)c)), les mesures à prendre pour prévenir le vol, la perte ou l'utilisation non autorisée de la substance prescrite (al. 7(3)f)), ainsi que les qualités, la formation et l'expérience que doit avoir toute personne qui doit faire usage ou sur-

and experience of anyone who is to use or supervise the use of prescribed substances (s. 7(3)(g)).

Similar provisions govern the licensing procedure for operating a nuclear facility described in Part II of the regulations.

Where a licence has been issued, records must be kept of the names of all persons involved in the use and handling of prescribed substances, doses of radiation received by any person, and medical examinations required under the regulations (Part III, s. 11(1)).

Part IV of the regulations concerns security, and prohibits unauthorized disclosure of various types of information about prescribed substances and nuclear facilities (s. 13(1)). Furthermore, the Board may designate "protected places" for secrecy into which unauthorized persons may not enter.

Part V of the regulations concerns health and safety, and s. 17 requires radiation dosage notification and examination procedures for atomic radiation workers, as well as prohibiting some persons from working as atomic radiation workers. Indeed, Part V is almost exclusively concerned with employees at nuclear facilities such as Ontario Hydro's.

Part VI, the general part of the regulations, imposes several employment-related obligations on licensees, including providing appropriate safety equipment and clothing, and providing adequate warning to any person (which would include employees) who may be affected by an escape of radioactive material. Employees are under similar obligations to observe safety procedures and use safety equipment and clothing.

I think that it can be foreseen how these stringent and detailed obligations of licensees such as Ontario Hydro might be reflected in collective agreements between the management and em-

veiller l'utilisation de substances prescrites (al. 7(3)g)).

Des dispositions similaires régissent la délivrance de permis d'exploitation d'un établissement nucléaire décrit dans la partie II du Règlement.

Lorsqu'un permis est délivré, il faut tenir des dossiers indiquant les noms de toutes les personnes qui participent à l'utilisation et à la manutention de substances prescrites, la dose de rayonnements reçue par toute personne et les examens médicaux exigés en vertu du Règlement (partie III, par. 11(1)).

La partie IV du Règlement porte sur la sécurité et interdit la divulgation non autorisée de divers types de renseignements au sujet des substances prescrites et des établissements nucléaires (par. 13(1)). De plus, afin de tenir secrets certains renseignements, la Commission peut désigner des lieux comme «lieux protégés» dans lesquels les personnes non autorisées ne pourront pas entrer.

La partie V du Règlement traite d'hygiène et de sécurité; l'art. 17 exige d'informer les travailleurs sous rayonnements de la dose de rayonnements reçue et des examens à subir, et il interdit d'employer certaines personnes en qualité de travailleurs sous rayonnements. En fait, la partie V porte presque exclusivement sur les employés des établissements nucléaires comme ceux d'Ontario Hydro.

La partie VI, qui est la partie générale du Règlement, impose aux titulaires de permis plusieurs obligations en matière d'emploi, notamment celles de fournir le matériel et les vêtements de sécurité, et de donner un avertissement suffisant à toute personne (ce qui comprendrait les employés) pour qui une fuite de matière radioactive peut constituer un risque. Les employés sont également tenus de prendre des précautions en matière de sécurité et d'utiliser le matériel et les vêtements de sécurité.

À mon avis, on peut prévoir comment ces obligations strictes et détaillées qui incombent aux titulaires de permis comme Ontario Hydro peuvent se refléter dans les conventions collectives con-

ployees of nuclear facilities, especially where dosage monitoring, notification, and protection are concerned. The various restrictions on who may be employed at the facility might be incorporated into the collective agreement. The Atomic Energy Control Board's training and experience requirements might influence the negotiation and drafting of promotion and seniority clauses. An employee's failure to use the required safety equipment, or to observe required safety procedures, could be the subject of discipline governed by the collective agreement. The labour relations board might have to distinguish between a legitimate plant shut-down and an illegal lock-out during a labour dispute. The requirement that the collective agreement conform to the regulatory requirements of the statute, regulations and licence might be relevant to proceedings to determine whether the parties were bargaining in good faith. Other examples of the mutual concerns in the regulations and most collective agreements are not difficult to anticipate.

clues entre la direction et les employés d'établissements nucléaires, plus particulièrement en ce qui a trait au contrôle de la dose de rayonnements, aux avis à donner et à la protection à assurer en la matière. Les diverses restrictions quant aux personnes qui peuvent travailler dans une centrale pourraient être incluses dans la convention collective. Les exigences de la Commission de contrôle de l'énergie atomique sur le plan de la formation et de l'expérience pourraient influencer sur la négociation et la rédaction de clauses en matière de promotions et d'ancienneté. La convention collective pourrait prévoir les mesures disciplinaires susceptibles d'être prises contre un employé qui omet d'utiliser le matériel de sécurité exigé ou de prendre les précautions requises en matière de sécurité. Il se pourrait que la Commission des relations de travail ait à établir une distinction entre la fermeture légitime d'une centrale et un lock-out illégal au cours d'un différend ouvrier. L'exigence que la convention collective soit conforme aux exigences de nature réglementaire de la Loi, à son règlement d'application et au permis délivré pourrait être pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer si les parties négociaient de bonne foi. Il n'est pas difficile de prévoir d'autres exemples de préoccupations mutuelles qui se trouvent dans le Règlement et la plupart des conventions collectives.

I draw these parallels not to suggest that the regulations will dictate the substantive content of collective agreements for those employed on or in connection with nuclear energy production facilities, but rather to show that the matters of concern to management and labour in drafting and negotiating a collective agreement are reflected in the regulations, and that the interests in both cases are quite similar. As is the case with the *AECA*, Parliament's regulation of nuclear facilities, under the concerns of health, safety and security, includes a strong employment and labour relations component.

Je fais ces comparaisons non pas pour laisser entendre que c'est le Règlement qui dictera le gros du contenu des conventions collectives des personnes employées dans le cadre des installations destinées à la production d'énergie nucléaire, mais plutôt pour montrer que le Règlement tient compte des sujets qui préoccupent les patrons et les employés au moment de négocier et de rédiger une convention collective et que les intérêts sont assez similaires dans les deux cas. Comme c'est le cas avec la *LCEA*, l'emploi et les relations de travail constituent un aspect important de la réglementation par le Parlement des établissements nucléaires sur le plan de la santé et de la sécurité.

(c) Licences

One of the licences described in the *AECA* and the regulations has been put before this Court

c) Les permis

Un des permis décrits dans la *LCEA* et son règlement d'application a été déposé devant notre

(Reactor Operating Licence No. 10/86, for the Bruce Nuclear Generating Station "A").

Article A.A.3 sets out detailed staffing requirements, including written Atomic Energy Control Board approval of certain employees, minimum staffing requirements, and notice of staffing changes. Article A.A.19 requires the prompt reporting of any attempted or actual breaches of security, threats or sabotage (sub-article (iv)), and of "actual or impending instances of industrial disputes or civil demonstrations which could affect the safety or security of the nuclear facility" (sub-article (v)), and "any event which constitutes or reveals a violation of the conditions of this licence, the Physical Security Regulations or the Atomic Energy Control Regulations" (sub-article (ix)). This last sub-article covers all of the personnel requirements of the regulations and licence described above.

It is said that the lack of any imposition of federal control over labour disputes in the licence indicates that such control is not integral to federal jurisdiction. However, with respect, I believe that what demonstrates that jurisdiction over labour relations is integral to federal jurisdiction over the production of energy power is not an actual exercise of that jurisdiction (indeed, no such jurisdiction has been exercised in this case, as I discuss below), but a commonality of interests and concerns between the existing federal regulatory framework, and the matters to which labour relations legislation is addressed. The licence provisions do indicate a strong and compelling federal interest in labour relations matters at nuclear facilities, not the least of which is the reporting of potential labour disturbances because of their serious health, safety and security implications. It appears to me that the reporting of labour disturbances to the Atomic Energy Control Board, mandated by the licence, in fact dovetails neatly with

Cour (Permis d'exploitation de réacteur n° 10/86 de la centrale nucléaire Bruce «A»).

L'article A.A.3 énonce des exigences détaillées en matière de dotation, dont l'approbation écrite de la Commission de contrôle de l'énergie atomique relativement à certains employés, des exigences minimales en matière de dotation et les avis à donner en cas de modification du personnel. L'article A.A.19 exige de rendre compte promptement de toute atteinte à la sécurité, tentée ou réussie, de toute menace ou de tout acte de sabotage, tenté ou réussi (sous-al. (iv)), des [TRADUCTION] «circonstances présentes ou imminentes de conflits ouvriers ou de manifestations populaires qui pourraient affecter la sécurité ou la sûreté de l'établissement nucléaire» (sous-al. (v)), et de [TRADUCTION] «tout événement qui constitue ou révèle une violation des conditions du présent permis, du Règlement sur la sécurité matérielle ou du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique» (sous-al. (ix)). Ce dernier sous-alinéa vise toutes les exigences relatives au personnel que prévoient le Règlement et le permis décrits ci-dessus.

On affirme que le fait que le permis n'impose pas de contrôle fédéral sur les différends de travail indique que ce contrôle ne fait pas partie intégrante de la compétence fédérale. En toute déférence cependant, je crois que ce qui démontre que la compétence sur les relations de travail fait partie intégrante de la compétence fédérale sur la production d'énergie nucléaire est non pas l'exercice même de cette compétence (en fait, aucune compétence de cette nature n'a été exercée en l'espèce, suivant l'analyse que je fais plus loin), mais la communauté d'intérêts et de préoccupations que l'on constate dans les textes réglementaires fédéraux existants et les questions visées par la législation ouvrière. Les dispositions du permis indiquent l'existence d'intérêts fédéraux importants et impérieux dans les questions de relations de travail au sein des établissements nucléaires parmi lesquels, et non le moindre, il y a l'intérêt à ce que les possibilités de différend ouvrier soient signalées en raison des répercussions graves qu'elles entraînent sur les plans de la sécurité et de la santé. Il me paraît que l'exigence, que pose le permis, de ren-

federal regulation and supervision of the disturbance itself.

Therefore, I think that the domestic regulation of the production of nuclear energy demonstrates a strong federal interest in the employment of those employed on or in connection with facilities for the production of nuclear energy. Where those employees are unionized, that federal interest extends to the labour relations regime which governs the relationship between the employer and the employees, through their bargaining agent.

(d) International Regulation

The production of nuclear energy is also closely monitored and regulated at the international level, primarily by the International Atomic Energy Agency ("IAEA") and the treaties and agreements negotiated through the IAEA to which Canada is a party. The IAEA is mainly concerned with the promotion of the peaceful and safe use of atomic energy, and the prevention of the diversion of nuclear materials to non-peaceful uses.

Many of the security provisions affecting employees in the regulations described above (especially those in Part IV), and the licences under which nuclear facilities operate, can be traced to Canada's international obligations in the field of nuclear energy. Canada is a "non-nuclear weapon" party to the *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Can. T.S. 1970 No. 1, which in Article III imposes "safeguards" on such parties to prevent the diversion of nuclear materials to other than peaceful purposes.

Other IAEA activities demonstrate the vital link between the safe production of nuclear energy and the persons employed in that enterprise. For example, in the *IAEA Yearbook 1992*, at p. D25, the

dre compte de tout différend ouvrier à la Commission de contrôle de l'énergie atomique, concorde en fait nettement avec la réglementation et la surveillance fédérales du différend lui-même.

a

En conséquence, je crois que la réglementation nationale de la production d'énergie atomique démontre un intérêt fédéral important dans l'emploi des personnes qui travaillent dans le cadre des installations destinées à la production d'énergie nucléaire. Lorsque ces personnes sont syndiquées, l'intérêt fédéral s'étend au régime des relations de travail qui régit les relations entre l'employeur et les employés, par l'intermédiaire de leur agent négociateur.

c

d) La réglementation internationale

La production d'énergie nucléaire est également surveillée de près et réglementée à l'échelon international, principalement par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique («AIEA») et des traités et accords négociés par l'intermédiaire de l'AIEA, auxquels le Canada est partie. L'AIEA s'occupe principalement de promouvoir l'utilisation pacifique et inoffensive de l'énergie atomique, ainsi que de prévenir le détournement de matières nucléaires à des fins non pacifiques.

f

Un bon nombre des dispositions en matière de sécurité qui touchent les employés, que l'on trouve dans le règlement décrit plus haut (particulièrement celles contenues dans la partie IV) et dans les permis d'exploitation d'établissements nucléaires, s'inspirent des obligations internationales du Canada dans le domaine de l'énergie nucléaire. Le Canada est une partie «non doté[e] d'armes nucléaires» au *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, R.T. Can. 1970 n° 1, lequel prévoit à son article III que de telles parties s'engagent à accepter des «garanties» en vue d'empêcher le détournement de matières nucléaires à des fins non pacifiques.

i

Les autres activités de l'AIEA illustrent le lien essentiel entre la production inoffensive de l'énergie nucléaire et les personnes employées dans cette entreprise. Par exemple, dans le *IAEA Yearbook*

j

development of a concept called "safety culture" is discussed. Recognizing that (at p. D49) "[a] principal root cause of failures is human error, which is often the initiator of incidents", safety culture, the Yearbook explains, directs individuals, managers, and policy makers to implement strategies and organizational structures to prevent and detect such errors.

A paper presented to an international symposium on the operational safety of nuclear power plants organized by the IAEA also warned against treating employees engaged in the production of nuclear energy like other utility employees. B. J. Csik of the IAEA, in "International Guidance on the Qualifications of Nuclear Power Plant Operations Personnel" (*Operational Safety of Nuclear Power Plants* (1984), vol. II, 315) noted with disapproval (at p. 323) that:

Some utilities maintain the attitude in their personnel management policy that a nuclear power plant is just another electric generation plant, even though they are fully aware of the differences between nuclear and fossil-fuelled units for all other purposes.

On the international level, then, there is a consistent recognition that supervising employment on or in connection with facilities for the production of nuclear energy is an integral part of assuring the safety of nuclear facilities and materials. The question remains whether the jurisprudence of this and other courts supports the strong practical reasons in favour of placing the responsibility for both matters with the federal government.

B. *Labour Relations Jurisprudence*

The trilogy (*Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Canadian National Railway Co. v.*

1992, à la p. D25, on examine l'élaboration d'un concept dit de [TRADUCTION] «culture de la sécurité». Reconnaissant que (à la p. D49) [TRADUCTION] «[u]ne des principales causes fondamentales de défaillances est l'erreur humaine, qui est souvent à l'origine d'incidents», le Yearbook précise que la culture de la sécurité exige que les individus, gestionnaires et décideurs mettent en œuvre des stratégies et des organigrammes destinés à empêcher et à découvrir ces erreurs.

Dans un document présenté lors d'un symposium international sur la sécurité opérationnelle des centrales nucléaires, organisé par l'AIEA, on déconseillait de traiter les employés œuvrant dans le domaine de la production d'énergie nucléaire comme d'autres employés de services publics. Dans son article intitulé «International Guidance on the Qualifications of Nuclear Power Plant Operations Personnel» (*Operational Safety of Nuclear Power Plants* (1984), vol. II, 315), B. J. Csik de l'AIEA souligne avec désapprobation, à la p. 323, que:

[TRADUCTION] Certaines centrales conservent, dans leur politique de gestion du personnel, l'attitude selon laquelle une centrale nucléaire n'est qu'une autre centrale de production d'énergie électrique, même si elles sont parfaitement conscientes des différences qui existent, à toutes autres fins, entre les usines alimentées au combustible nucléaire et celles alimentées au combustible fossile.

À l'échelon international, il est donc constamment reconnu que la surveillance des personnes employées dans le cadre d'installations destinées à la production d'énergie nucléaire fait partie intégrante du maintien de la sécurité des établissements et des matières nucléaires. Il reste à savoir si la jurisprudence de notre Cour et des autres tribunaux appuie les sérieuses raisons pratiques de confier au gouvernement fédéral la responsabilité des deux questions.

B. *La jurisprudence sur les relations de travail*

La trilogie (*Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, *Compagnie des chemins de fer natio-*

Courtois, [1988] 1 S.C.R. 868; and *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897), with the cases Beetz J. relied upon in the trilogy, emphasize the intimate link between the power to regulate an industrial activity like producing nuclear energy, and the authority to make laws respecting the management of that activity, which authority usually extends to making laws respecting labour relations. For example, Beetz J. described (at p. 825) the following passage (from *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the *Stevedoring* case), at p. 592, per Abbott J.) as "a classic statement on point":

The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion, a vital part of the management and operation of any commercial or industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures.

My colleague distinguishes this and other such general statements by observing that Ontario Hydro as a whole is a "provincial", rather than a "federal" "undertaking", so that these passages in fact demonstrate the necessity of provincial control over labour relations at Ontario Hydro. Federal jurisdiction over Ontario Hydro's nuclear facilities, it is suggested, extends only so far as the "work" and the "integrated activities related to the work". However, with respect, the description of Ontario Hydro as a provincial undertaking to limit federal jurisdiction under s. 92(10)(c) to the work alone proves too much; a scrupulous application of the works/undertakings distinction relied upon by Iacobucci J. would leave Parliament jurisdiction over nothing more than the physical shell of the nuclear generating facilities, a result which none of

naux du Canada c. Courtois, [1988] 1 R.C.S. 868, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897), et les arrêts sur lesquels le juge Beetz se fonde dans cette trilogie font ressortir le lien étroit qui existe entre le pouvoir de réglementer une activité industrielle comme la production d'énergie nucléaire, et le pouvoir d'adopter des lois relatives à la gestion de cette activité, qui englobe habituellement celui d'adopter des lois dans le domaine des relations de travail. Par exemple, le juge Beetz affirme, à la p. 825, que le passage ci-après (tiré de *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (*l'Affaire des débardeurs*), à la p. 592, le juge Abbott), est «classique»:

[TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales.

Mon collègue établit une distinction entre cette affirmation et d'autres énoncés généraux de même nature en faisant remarquer que, dans l'ensemble, Ontario Hydro est une «entreprise» «provinciale» plutôt que «fédérale», de sorte que ces passages montreraient en fait la nécessité du contrôle provincial sur les relations de travail au sein d'Ontario Hydro. On laisse entendre que la compétence fédérale sur les établissements nucléaires d'Ontario Hydro ne vise que l'«ouvrage» et les «activités intégrées qui se rattachent à l'ouvrage». En toute déférence cependant, il est exagéré de décrire Ontario Hydro comme une entreprise provinciale de façon à restreindre à l'ouvrage seulement la compétence fédérale conférée à l'al. 92(10)c); une application stricte de la distinction entre les ouvrages et les entreprises, sur laquelle se fonde le juge Iacobucci, ferait en sorte que le Parlement n'aurait compétence que sur l'enveloppe matérielle des centrales nucléaires, ce qu'aucune des parties

the parties supporting provincial jurisdiction go so far as to assert.

To avoid finding such an empty and ineffective jurisdiction over the work alone, commentators and courts have accepted that Parliament's jurisdiction over a work subject to a declaration includes some level of control over the activities which occur on or in connection with it; such activities have often been described as the "undertaking" connected with the work, although the strict terms of s. 92(10)(c) would seem to limit Parliament's jurisdiction to the work only. For example, the author of *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol. 1, asserts (at p. 629) that the effect of a declaration "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". My colleague holds that this latter authority does not include labour relations. However, if federal jurisdiction applies to the "integrated activities related to the work", I see no convincing distinction between what is called the "undertaking" of Ontario Hydro's nuclear facilities (which must be distinguished from the "undertaking" of Ontario Hydro's non-nuclear facilities and operations) and the "integrated activities related to" those nuclear facilities. With respect, I think further that the trilogy suggests the same parallel.

Bell Canada, the subject of the lead judgment in the trilogy, is itself the subject of a declaration by S.C. 1987, c. 19, s. 5, which is confined to the strict limits of s. 92(10)(c): "The works of the Company are hereby declared to be works for the general advantage of Canada." At the time the trilogy was decided, a declaration to the same effect was contained in S.C. 1882, c. 95, s. 4. While Bell Canada was also within federal jurisdiction under s. 92(10)(a), the declaration, if it is not completely redundant, must have been seen as necessary to complete Parliament's control over the enterprise.

appuyant la compétence provinciale ne va jusqu'à affirmer.

Pour éviter de conclure à l'existence d'une compétence aussi vide et inefficace sur l'ouvrage seulement, les auteurs et les tribunaux ont accepté que la compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada comporte un certain contrôle sur les activités qui s'y exercent ou s'y rattachent; on a souvent décrit ces activités comme l'«entreprise» liée à l'ouvrage, quoique le texte strict de l'al. 92(10)c) semblerait limiter la compétence du Parlement à l'ouvrage seulement. Par exemple, l'auteur de *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5^e éd. 1986), vol. 1, affirme (à la p. 629) que le fait de déclarer un «ouvrage» à l'avantage général du Canada [TRADUCTION] «doit certainement avoir pour résultat de 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 son angle fonctionnel». Mon collègue conclut que cette dernière compétence n'englobe pas les relations de travail. Toutefois, si la compétence fédérale vise les «activités intégrées qui se rattachent à l'ouvrage», je ne vois aucune distinction convaincante entre ce qu'on appelle l'«entreprise» des établissements nucléaires d'Ontario Hydro (qui doit être distinguée de l'«entreprise» des établissements et activités non nucléaires d'Ontario Hydro) et les «activités intégrées qui se rattachent» à ces établissements nucléaires. En toute déférence, je crois en outre que la trilogie permet d'établir le même parallèle.

Bell Canada, l'objet du principal arrêt de la trilogie, fait elle-même l'objet d'une déclaration à l'art. 5 du ch. 19 des L.C. 1987, laquelle respecte les limites strictes de l'al. 92(10)c): «Les ouvrages de la Compagnie sont déclarés à l'avantage général du Canada.» Au moment où les arrêts formant la trilogie ont été rendus, une déclaration dans le même sens figurait à S.C. 1882, ch. 95, art. 4. Même si Bell Canada relevait également de la compétence fédérale en vertu de l'al. 92(10)a), on a dû juger nécessaire de faire cette déclaration, à supposer qu'elle ne soit pas complètement redon-

In the trilogy, Beetz J. used Bell Canada as the paradigm of a "federal undertaking", the labour relations of which would be federally regulated, notwithstanding that Parliament's jurisdiction was at least partly founded under s. 92(10)(c). I would therefore not interpret Beetz J.'s references in the trilogy to "federal undertakings" as restrictively as is suggested, but rather would rely on those cases for the simple but compelling proposition that jurisdiction to regulate a work and its related integrated activity, here the production of nuclear energy, *prima facie* includes jurisdiction to make laws respecting its labour relations.

The special problems raised by such divided activities within a single enterprise were canvassed by this Court in *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733. Most of Northern Telecom's employees were subject to provincial labour law. However, some employees were "installers", who installed telephone equipment in Bell Canada's telephone network. The Canada Labour Relations Board determined that the installers were not employed on or in connection with the federal enterprise that was Bell Canada, and so were outside of its jurisdiction. This Court held that the installers were sufficiently integrated into the operations of Bell Canada to fall within federal labour relations jurisdiction. Writing for the majority of this Court, Estey J. described the inquiry before the Court, as it had been outlined by Dickson J. (as he then was) in an earlier incarnation of the litigation (*Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115). Dickson J. wrote (at p. 133):

In the case at bar, the first step is to determine whether a core federal undertaking is present and the extent of that core undertaking. Once that is settled, it is necessary to look at the particular subsidiary operation, *i.e.*, the installation department of Telecom, to look at

dante, pour parfaire le contrôle du Parlement sur l'entreprise. Dans la trilogie, le juge Beetz a utilisé Bell Canada comme le paradigme d'une «entreprise fédérale», dont les relations de travail seraient réglementées par le fédéral, même si la compétence fédérale se fondait, du moins en partie, sur l'al. 92(10)c). Je n'interpréteraï donc pas les renvois que le juge Beetz fait dans la trilogie «aux entreprises fédérales» d'une façon aussi restrictive qu'on le propose, mais je me fonderais plutôt sur ces arrêts pour formuler la proposition simple mais impérieuse que le pouvoir de réglementer un ouvrage et les activités intégrées qui s'y rattachent, en l'espèce la production d'énergie nucléaire, englobe à première vue la compétence de faire des lois relatives aux relations de travail.

Dans l'arrêt *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733, notre Cour a examiné à fond les problèmes particuliers que soulève une telle division des activités au sein d'une même entreprise. La plupart des employés de Northern Telecom étaient assujettis à la législation ouvrière provinciale. Toutefois, certains employés étaient des «installateurs», qui installaient du matériel téléphonique dans le réseau de Bell Canada. Le Conseil canadien des relations du travail a décidé que les installateurs n'étaient pas des personnes employées dans le cadre de l'entreprise fédérale que constituait Bell Canada et qu'ils ne relevaient donc pas de sa compétence. Notre Cour a statué que les installateurs étaient suffisamment intégrés dans les activités de Bell Canada pour relever de la compétence fédérale en matière de relations de travail. S'exprimant au nom de notre Cour à la majorité, le juge Estey a décrit la question soumise à la Cour comme l'avait fait le juge Dickson (plus tard Juge en chef) lors d'un pourvoi antérieur en la matière (*Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115). Le juge Dickson a affirmé (à la p. 133):

En l'espèce, il faut d'abord se demander s'il existe une entreprise fédérale principale et en étudier la portée. Puis, il faut étudier l'exploitation accessoire concernée, *c.-à-d.* le service d'installation de Telecom, les «activités normales ou habituelles» de ce service en tant qu'en-

the "normal or habitual activities" of that department as "a going concern", and the practical and functional relationship of those activities to the core federal undertaking.

Estey J. found that the installers were an integral part of the core federal undertaking, so that they fell under federal jurisdiction.

Applying the same test to employees involved in the production of nuclear energy at Ontario Hydro's nuclear facilities, I think it is clear that their "normal or habitual activities" are intimately related to the federal interests in nuclear energy, since the extent of the federal government's interest in nuclear power production is its interests in health, safety and security, matters completely within the daily control of those operating nuclear facilities. The IAEA materials make this clear.

Therefore, I would conclude under both the declaratory jurisdiction and the p.o.g.g. jurisdiction, that the labour relations of Ontario Hydro's employees involved in the production of nuclear energy, related as it is to the federal interest in atomic energy, is an integral and essential part of Parliament's jurisdiction, as it was found to be in previous cases like the trilogy in connection with other integrated activities connected to federally declared works.

The courts below, and the parties in this appeal supporting federal jurisdiction over labour relations, relied on the decision of the Ontario High Court of Justice in *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862. My colleague fully reviews the facts and result in this decision, which upheld federal p.o.g.g. jurisdiction over atomic energy and a resulting jurisdiction over labour relations, but seeks to limit its persuasive authority on four bases: (i) it was decided before this Court's decision in *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; (ii) its conclusion is not supported by any reasons; (iii)

entreprise active» et le lien pratique et fonctionnel entre ces activités et l'entreprise fédérale principale.

^a Le juge Estey a statué que les installateurs faisaient partie intégrante de l'entreprise fédérale principale et qu'ils relevaient donc de la compétence fédérale.

^b Si j'applique le même critère aux employés qui participent à la production d'énergie nucléaire dans les établissements nucléaires d'Ontario Hydro, j'estime qu'il est clair que leurs «activités normales ou habituelles» sont étroitement liées aux intérêts fédéraux dans le domaine de l'énergie nucléaire, puisque l'intérêt du gouvernement fédéral dans la production d'énergie nucléaire est celui qu'il porte à la santé et à la sécurité, des questions qui sont entièrement sous le contrôle quotidien des personnes qui exploitent des établissements nucléaires. Les documents de l'AIEA font clairement ressortir ce point.

^c En conséquence, je conclurais qu'en vertu du pouvoir déclaratoire et de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, les relations de travail des employés d'Ontario Hydro qui participent à la production d'énergie nucléaire, laquelle se rattache à l'intérêt fédéral dans l'énergie atomique, constitue une partie intégrante et essentielle de la compétence fédérale, tel que décidé dans des arrêts antérieurs comme ceux de la trilogie, relativement à d'autres activités intégrées se rattachant à des ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada.

^d Les tribunaux d'instance inférieure et les parties au présent pourvoi qui défendent la compétence fédérale sur les relations de travail se sont fondés sur la décision de la Haute Cour de justice de l'Ontario *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862. Mon collègue examine en profondeur les faits et la décision rendue dans cette affaire, qui confirme la compétence que le Parlement possède sur l'énergie atomique en vertu de son pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ainsi que la compétence qui en résulte en matière de relations de travail; toutefois, mon collègue cherche à

the issue of jurisdiction over labour relations was conceded by the parties; and (iv) it does not accord with decisions of this Court which have indicated that federal and provincial powers must accommodate one another to the extent possible.

Responding to the first ground of distinction, with respect, I see nothing in *Pronto* which is inconsistent with this Court's decision in *Crown Zellerbach*. While I agree that *Crown Zellerbach* set a high threshold for finding jurisdiction under the national concern branch of p.o.g.g., I think that atomic energy meets that threshold, as does Jacobucci J. when he states at p. 425 that "there is no dispute that Parliament has jurisdiction over atomic energy under the national concern branch of the p.o.g.g. power". Where I understand my colleague to disagree with the holding in *Pronto*, based on the subsequent jurisprudence of this Court, is the question of whether labour relations are integral to a great enough extent to Parliament's p.o.g.g. jurisdiction to merit recognition. If they are not, then the p.o.g.g. jurisdiction cannot be allowed to so entrench on provincial jurisdiction. I do not understand my colleague to claim that where such jurisdiction is integral, the scale of impact must nevertheless be reconcilable with provincial jurisdiction. Given my position that labour relations are integral to Parliament's p.o.g.g. jurisdiction, I do not see that anything in *Pronto* fails to satisfy the high threshold in *Crown Zellerbach*.

On the second and third grounds, the fact that the parties did not dispute the issue, and that

en restreindre la force persuasive pour quatre motifs: (i) cette décision a été rendue avant l'arrêt de notre Cour *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, (ii) sa conclusion n'est pas justifiée par quelque motif que ce soit, (iii) les parties reconnaissent la compétence sur les relations de travail, et (iv) elle n'est pas compatible avec les arrêts dans lesquels notre Cour a indiqué que les pouvoirs fédéraux et provinciaux doivent composer l'un avec l'autre dans la mesure du possible.

Quant au premier motif de distinction, en toute déférence, je ne vois rien, dans la décision *Pronto*, qui soit incompatible avec l'arrêt *Crown Zellerbach* de notre Cour. Bien que je reconnaisse que l'arrêt *Crown Zellerbach* établit un critère sévère pour établir la compétence en vertu du volet de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, je suis d'avis que l'énergie atomique satisfait à ce critère, comme l'estime le juge Jacobucci lorsqu'il affirme à la p. 425 qu'«on ne conteste pas que le Parlement a compétence sur l'énergie atomique en vertu du volet de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement». Si je comprends bien, le point sur lequel mon collègue n'est pas d'accord avec la décision *Pronto*, compte tenu de la jurisprudence subséquente de notre Cour, est la question de savoir si les relations de travail font suffisamment partie intégrante de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement pour être reconnues. Dans la négative, on ne saurait permettre que la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement empiète ainsi sur la compétence provinciale. Je ne crois pas que mon collègue affirme que, dans l'affirmative, l'incidence de cette compétence doit néanmoins être compatible avec la compétence provinciale. Puisque je suis d'avis que les relations de travail font partie intégrante de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, je ne vois rien dans la décision *Pronto* qui ne satisfait pas au critère sévère établi dans *Crown Zellerbach*.

Quant aux deuxième et troisième motifs, le fait que les parties n'aient pas contesté la question et

McLennan J. did not, therefore, need to detail his reasoning does not mean that the decision is wrong: McLennan J. could not have accepted the parties' concessions on the very question before him (the jurisdiction of the Ontario Labour Relations Board) if he was of the view that Parliament did not have jurisdiction over labour relations as part of its p.o.g.g. jurisdiction. In fact, his concise reasoning with respect to what must necessarily be included in Parliament's jurisdiction over labour relations over atomic energy was based on the *Stevedoring* case, and McLennan J. even expressed his holding in a paraphrase of the words of Rand J. in that decision.

Finally, on the fourth ground, the precise accommodation to be worked out between the federal and provincial governments is the issue in this appeal, and in my view, the division of authority I arrive at, which is the same as that found by McLennan J., respects this accommodation, for the reasons I have outlined above.

Therefore, while this Court is by no means bound by the decision in *Pronto*, the judgment is not entirely without persuasive force, presaging as it does the close link between Parliament's interests in regulating nuclear energy and its interest in regulating the labour relations of those involved in the production of nuclear energy.

An instructive contrast is provided by this Court's decision in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031. Four B was an Ontario corporation operating a factory on a Mohawk Indian reserve, pursuant to a licence issued by the Minister of Indian Affairs and Northern Development under the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6. The company was privately owned and operated by four members of the Band, in a building leased from the Band Council. Of Four B's 68 employees, 48 were Band members, 10 were former Band members, and 10 were non-Indians. The respondent union

que le juge McLennan n'ait donc pas eu à préciser son raisonnement ne rend pas la décision erronée pour autant: le juge McLennan n'aurait pu accepter les concessions des parties sur la question même dont il était saisi (savoir la compétence de la Commission des relations de travail de l'Ontario) s'il avait été d'avis que le Parlement n'avait pas compétence sur les relations de travail dans le cadre de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. En fait, son raisonnement concis relativement à ce qui doit nécessairement faire partie de la compétence fédérale sur les relations de travail dans le domaine de l'énergie atomique était fondé sur l'*Affaire des débardeurs*, et le juge McLennan a même formulé sa conclusion en paraphrasant le juge Rand dans cette décision.

Enfin, en ce qui concerne le quatrième motif, ce qui est soulevé dans le présent pourvoi c'est la question du compromis précis auquel les gouvernements fédéral et provincial doivent parvenir et, à mon avis, le partage des compétences auquel j'arrive, qui est le même que celui auquel conclut le juge McLennan, respecte ce compromis pour les motifs que j'ai exposés plus haut.

En conséquence, bien que notre Cour ne soit aucunement liée par la décision *Pronto*, cette dernière n'est pas entièrement dépourvue de force persuasive, du fait qu'elle laisse présager l'existence d'un lien étroit entre les intérêts du Parlement dans la réglementation de l'énergie nucléaire et son intérêt dans la réglementation des relations de travail des personnes qui participent à la production de l'énergie nucléaire.

L'arrêt de notre Cour *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031, présente un contraste intéressant. Four B était une société ontarienne exploitant une usine sur une réserve indienne Mohawk, conformément à un permis délivré par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en vertu de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6. La compagnie appartenait à quatre membres de la bande, qui l'exploitaient dans un édifice loué du conseil de bande. Four B employait 68 personnes, dont 48 membres de la bande, 10 anciens membres et 10 non-Indiens. Le syndicat intimé

was certified as the bargaining agent for the employees under the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, c. 232, but Four B objected to the jurisdiction of the Ontario Labour Relations Board to make the certification order. Four B asserted that labour relations at the company were within the exclusive jurisdiction of Parliament, pursuant to s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

Beetz J., for the majority of the Court, rejected Four B's submission. He began by stating the principles applicable in *Four B*, based on the jurisprudence of this Court (at p. 1045):

With respect to labour relations, exclusive provincial legislative competence is the rule, exclusive federal competence is the exception. The exception comprises, in the main, labour relations in undertakings, services and businesses which, having regard to the functional test of the nature of their operations and their normal activities, can be characterized as federal undertakings, services or businesses. . . .

Applying these principles to Four B, Beetz J. concluded (at p. 1046):

There is nothing about the business or operation of *Four B* which might allow it to be considered as a federal business: the sewing of uppers on sport shoes is an ordinary industrial activity which clearly comes under provincial legislative authority for the purposes of labour relations. Neither the ownership of the business by Indian shareholders, nor the employment by that business of a majority of Indian employees, nor the carrying on of that business on an Indian reserve under a federal permit, nor the federal loan and subsidies, taken separately or together, can have any effect on the operational nature of that business. [Emphasis added.]

This focus on the nature of the activity involved and the operational nature of the business, instead of on the external trappings of the business, is equally apt in the case of Ontario Hydro's nuclear facilities. With respect, Iacobucci J.'s reliance on the fact that Ontario Hydro, as a whole, is a provincial undertaking fails to appreciate the nature of the activity involved in, and the operational nature

était accrédité comme agent négociateur des employés en vertu de la *Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, ch. 232, mais Four B était d'avis que la Commission des relations de travail de l'Ontario n'était pas compétente pour rendre l'ordonnance d'accréditation. Four B soutenait que les relations de travail au sein de la compagnie relevaient de la compétence exclusive du Parlement, conformément au par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le juge Beetz, s'exprimant au nom de notre Cour à la majorité, a rejeté l'argument de Four B. Il commence par formuler les principes applicables dans *Four B*, en se fondant sur la jurisprudence de notre Cour (à la p. 1045):

En ce qui a trait aux relations de travail, la compétence législative provinciale exclusive est la règle, la compétence fédérale exclusive est l'exception. L'exception comprend, principalement, les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte tenu du critère fonctionnel de la nature de leur exploitation et de leur activité normale, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale. . . .

Appliquant ces principes à Four B, le juge Beetz conclut (à la p. 1046):

Rien dans l'affaire ou l'exploitation de *Four B* ne pourrait permettre de la considérer comme une affaire de compétence fédérale: la couture d'empeignes sur des souliers de sport est une activité industrielle ordinaire qui relève nettement du pouvoir législatif provincial sur les relations de travail. Ni la propriété de l'entreprise par des actionnaires indiens, ni l'embauchage par cette entreprise d'une majorité d'employés indiens, ni l'exploitation de cette entreprise sur une réserve indienne en vertu d'un permis fédéral, ni le prêt et les subventions du fédéral, pris séparément ou ensemble, ne peuvent avoir d'effet sur la nature de l'exploitation de cette entreprise. [Je souligne.]

L'accent mis sur la nature de l'activité concernée et sur la nature de l'exploitation de l'entreprise, par opposition à l'aspect extérieur de l'entreprise, est également approprié dans le cas des établissements nucléaires d'Ontario Hydro. En toute déférence, lorsqu'il affirme que, dans l'ensemble, Ontario Hydro est une entreprise provinciale, le juge Iacobucci ne tient pas compte de la

of, Ontario Hydro's nuclear facilities in particular. Unlike the situation in *Four B*, producing nuclear energy is not an "ordinary industrial activity" which is only incidentally carried on by federally regulated persons. Instead, the activity itself is within the federal legislative domain. Similarly, the "operational nature" of the business of producing nuclear energy directly engages Parliament's interest in controlling and supervising the application and use of atomic energy. As in *Four B*, then, the provincial trappings of Ontario Hydro's nuclear facilities should not mask their essentially federal operational nature.

C. *The Effect of Section 92A(1)(c)*

Ontario Hydro and the intervenors supporting its position argue as if the federal government were seeking jurisdiction over the labour relations of all Ontario Hydro employees, simply because some Ontario Hydro employees are engaged in the production of nuclear energy. If this were the case, I would agree that Ontario Hydro's status as "a provincial undertaking" was relevant, and that s. 92A(1)(c) operates to foreclose such a result. Provincial jurisdiction over all aspects of the majority of Ontario Hydro's operations, pursuant to s. 92A(1)(c), remains undisturbed by my holding in this case that the labour relations of those employed on or in connection with facilities for the production of nuclear energy are federally regulated.

This is how I would respond to concerns that s. 92A(1)(c) be given some meaning in this case. Only those employees actually employed on or in connection with facilities for the production of nuclear energy are federally regulated. In his affidavit, Arvo Niitenberg, Ontario Hydro's Senior Vice-President of Operations, explains that generating electricity requires a source of energy, a turbine, and a generator. The source of energy at nuclear facilities is a nuclear fission reaction, which generates heat energy, which is then used to

nature de l'activité en cause ni, en particulier, de la nature de l'exploitation des établissements nucléaires d'Ontario Hydro. Contrairement à la situation qui existait dans *Four B*, la production d'énergie nucléaire n'est pas une «activité industrielle ordinaire» exercée seulement fortuitement par des personnes assujetties à la réglementation fédérale. L'activité elle-même relève de la compétence législative fédérale. De même, la «nature de l'exploitation» de l'entreprise de production d'énergie nucléaire fait intervenir directement l'intérêt fédéral dans le contrôle et la surveillance des applications et usages de l'énergie atomique. Comme dans l'arrêt *Four B*, l'aspect provincial des établissements nucléaires d'Ontario Hydro ne devrait pas masquer la nature essentiellement fédérale de leur exploitation.

d C. *L'effet de l'al. 92A(1)c*

Ontario Hydro et les intervenants en sa faveur se comportent comme si le gouvernement fédéral cherchait à obtenir compétence sur les relations de travail de tous les employés d'Ontario Hydro, simplement parce que certains employés d'Ontario Hydro travaillent à la production d'énergie nucléaire. Si tel était le cas, j'accepterais que le statut d'«entreprise provinciale» d'Ontario Hydro est pertinent et que l'al. 92A(1)c s'applique de manière à empêcher ce résultat. Ma conclusion, en l'espèce, que les relations de travail des personnes employées dans le cadre des centrales nucléaires sont assujetties à la réglementation fédérale ne change rien à la compétence que possède la province sur tous les aspects de la majorité des activités d'Ontario Hydro, conformément à l'al. 92A(1)c).

C'est ainsi que je répondrais aux inquiétudes que l'on donne une certaine interprétation à l'al. 92A(1)c en l'espèce. Seules les personnes employées dans le cadre des installations destinées à la production d'énergie nucléaire sont assujetties à la réglementation fédérale. Dans son affidavit, le vice-président directeur des opérations d'Ontario Hydro, Arvo Niitenberg, explique que la production d'électricité exige une source d'énergie, une turbine et un générateur. Dans les établissements nucléaires, la source d'énergie est une réaction de

turn water into steam. That steam drives the turbine, which spins the generator, which produces the electricity by means of an electromagnet and wire coils. The affidavit makes it clear that, once the steam is produced, there is no difference between thermal (i.e., fossil-fuel) and nuclear electrical generation. Although I would leave it to the Ontario Labour Relations Board to exclude those particular employees from its jurisdiction who are covered by the *Canada Labour Code*, in general terms I am of the view that it is only those employees involved in the first of the three parts of the generation phase who would be federally regulated. That is, those employees engaged in using nuclear reactors to generate heat energy would be covered by the federal legislation, while those who are involved with using that heat energy to run the turbine, which in turn runs the generator, would be provincially regulated. The former employees are employed in the production of nuclear (heat) energy, and come under federal jurisdiction under both the declaratory and p.o.g.g. powers; the latter employees are employed in the production of electricity, and the management of their activities falls to the provinces under s. 92A(1)(c).

It appears to me that Ontario Hydro's facilities where nuclear power is used actually involve two plants: one for the production of nuclear (heat) energy, and another for the generation of electricity using that heat energy. Once the heat energy is produced, it matters little how it was produced for the rest of the generation phase. As the parties have not, unfortunately, presented detailed evidence of job classifications and descriptions at Ontario Hydro's nuclear facilities, I would leave the precise details to the appropriate Labour Relations Boards. The Ontario Labour Relations Board in this case did not indicate that it foresaw any difficulty in making such a determination, should its

fission nucléaire qui produit une énergie thermique qui transforme ensuite l'eau en vapeur. Cette vapeur actionne la turbine qui fait tourner le générateur qui produit ensuite l'électricité au moyen d'un électro-aimant et de bobines de fil métallique. Cet affidavit établit clairement qu'une fois l'eau transformée en vapeur, il n'y a aucune différence entre la production d'énergie électrothermique (par combustible fossile) et la production d'énergie électronucléaire. Même si je laisserais à la Commission des relations de travail de l'Ontario le soin de soustraire à sa compétence ces employés particuliers qui sont régis par le *Code canadien du travail*, je suis généralement d'avis que ce sont seulement les employés qui participent à la première des trois étapes de la production d'énergie électrique qui seraient assujettis à la réglementation fédérale. Autrement dit, les employés qui utilisent les réacteurs nucléaires pour produire l'énergie thermique seraient visés par les lois fédérales, alors que ceux qui utilisent l'énergie thermique pour actionner la turbine qui, à son tour, fait tourner le générateur seraient assujettis à la réglementation provinciale. Dans le premier cas, les employés travaillent à la production d'énergie nucléaire (thermique) et relèvent de la compétence fédérale tant en vertu du pouvoir déclaratoire que de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement; dans le deuxième cas, les employés travaillent à la production d'électricité, et la gestion de leurs activités relève des provinces en vertu de l'al. 92A(1)c).

Il me semble que les installations d'Ontario Hydro où est utilisée l'énergie nucléaire comportent en fait deux usines: une pour la production d'énergie nucléaire (thermique) et l'autre pour la production d'électricité au moyen de cette énergie thermique. Une fois produite l'énergie thermique, la façon dont elle a été produite revêt peu d'importance pour le reste de la phase de production d'électricité. Comme les parties n'ont malheureusement pas présenté d'éléments de preuve détaillés concernant les classifications et les descriptions de postes dans les établissements nucléaires d'Ontario Hydro, il appartiendra aux commissions des relations de travail compétentes de donner les détails à ce sujet. En l'espèce, la Commission des relations

decision as to its jurisdiction be upheld on judicial review.

D. Other Factors

(a) Laches

It was suggested by parties and interveners supporting provincial jurisdiction in this appeal that the failure of the federal government to actually regulate the labour relations of Ontario Hydro employees involved in the production of nuclear energy should weaken its present claim that federal jurisdiction over labour relations is integral to the federal regulation of atomic energy.

There is no doctrine of laches in constitutional division of powers doctrine; one level of government's failure to exercise its jurisdiction, or failure to intervene when another level of government exercises that jurisdiction, cannot be determinative of the constitutional analysis. In this respect, I would adopt the statement of Reed J. in *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1985] 2 F.C. 472 (T.D.), at p. 488:

The fact that constitutional jurisdiction remains unexercised for long periods of time or is improperly exercised for a long period of time, however, does not mean that there is thereby created some sort of constitutional squatters rights. (Refer: *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032 for a case in which unconstitutional action had remained unchallenged for ninety years.)

I do not understand any of the parties or interveners to suggest that any form of the doctrine of laches applies. At best, the failure of the federal government to exercise its jurisdiction weakens the factual argument that such federal jurisdiction is necessary, but does not dispose of it.

de travail de l'Ontario n'a pas indiqué qu'elle prévoyait qu'il lui serait difficile de le faire dans le cas où sa décision relative à sa compétence serait confirmée à la suite d'un contrôle judiciaire.

D. Autres facteurs

a) Le manque de diligence

Les parties et les intervenants en faveur de la compétence provinciale en l'espèce ont laissé entendre que l'omission du gouvernement fédéral de vraiment réglementer les relations de travail des employés d'Ontario Hydro qui participent à la production d'énergie nucléaire devrait enlever de la force à sa prétention actuelle que la compétence fédérale sur les relations de travail fait partie intégrante de la réglementation fédérale de l'énergie atomique.

Il n'existe aucune théorie du manque de diligence en matière de partage constitutionnel des compétences; l'omission d'un palier de gouvernement d'exercer sa compétence, ou l'omission d'intervenir lorsqu'un autre palier de gouvernement exerce cette compétence, ne saurait être déterminante en ce qui concerne l'analyse constitutionnelle. À cet égard, je ferais miens les propos du juge Reed dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1985] 2 C.F. 472 (1^{re} inst.), à la p. 488:

Le fait qu'une compétence constitutionnelle n'est pas exercée pendant de longues périodes, ou est irrégulièrement exercée, ne signifie pas que s'opère par le fait même une forme de prescription acquisitive. (Voir *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032, pour une affaire dans laquelle un comportement inconstitutionnel demeura incontesté pendant quatre-vingt-dix ans.)

Si je comprends bien, aucune partie ni aucun intervenant ne laisse entendre qu'une forme quelconque de la théorie du manque de diligence s'applique. Au mieux, l'omission du gouvernement fédéral d'exercer sa compétence affaiblit l'argument factuel que cette compétence fédérale est nécessaire, sans toutefois régler la question.

However, just because labour relations have been successfully regulated under provincial law up to this challenge does not mean that authority to regulate them should be left there for the sake of expediency. Similarly, the hypothesis that a provincial labour relations regime could respond to safety concerns as well as a federal regime, does not dispose of the question of which level of government should respond to such concerns.

(b) Problems of Divided Jurisdiction

It is important to remember the words of Estey J. in the 1983 *Northern Telecom* decision, *supra*, at p. 760, that this Court is not concerned “with the question of relative efficiency as between the assignment of the labour relations here in question to the federal or the provincial jurisdiction”. To similar effect are the comments of McIntyre J., for the Court, in *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297, at p. 334: “. . . it is not for this Court to consider the desirability of legislation from a social or economic perspective where a constitutional issue is raised”. McIntyre J. also quoted Laskin C.J. in *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42, who wrote at p. 76:

They [governments] are entitled to expect that the Courts, and especially this Court, will approach the task of appraisal of the constitutionality of social and economic programmes with sympathy and regard for the serious consequences of holding them *ultra vires*. Yet, if the appraisal results in a clash with the Constitution, it is the latter which must govern.

In this case, Galligan J.A., and the parties and interveners supporting provincial jurisdiction, argued that “it would make no labour relations sense” to divide Ontario Hydro’s labour relations between those employees engaged in the production of nuclear energy, and those employed in the other aspects of the generation phase, as well as the transmission and distribution phases. While

Toutefois, le simple fait que les relations de travail aient été régies avec succès par le droit provincial jusqu’à la présente contestation ne signifie pas que le pouvoir de les régir devrait être laissé aux provinces pour des motifs de commodité. De même, l’hypothèse selon laquelle un régime provincial de relations de travail pourrait aussi bien répondre aux préoccupations en matière de sécurité qu’un régime fédéral, ne règle pas la question de savoir quel palier de gouvernement devrait répondre à de telles préoccupations.

b) Problèmes de compétence partagée

Il importe de se rappeler les propos du juge Estey dans l’arrêt *Northern Telecom* de 1983, précité, à la p. 760, où il dit que notre Cour n’a pas à se préoccuper «des conséquences pratiques de l’attribution de ces relations de travail à la compétence fédérale ou à la compétence provinciale». Le juge McIntyre, s’exprimant au nom de notre Cour, a également fait des commentaires similaires dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, à la p. 334: «. . . il n’appartient pas à cette Cour d’examiner le caractère souhaitable d’une loi d’un point de vue social ou économique lorsqu’une question constitutionnelle est soulevée». Le juge McIntyre a également cité le juge en chef Laskin dans l’arrêt *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42, qui a dit, à la p. 76:

Ils [les gouvernements] sont en droit de s’attendre que les tribunaux, et particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu’ils vont à l’encontre de la Constitution, c’est cette dernière qui doit l’emporter.

En l’espèce, le juge Galligan ainsi que les parties et les intervenants en faveur de la compétence provinciale ont soutenu qu’[TRADUCTION] «il ne serait pas logique du point de vue des relations de travail» de diviser les relations de travail au sein d’Ontario Hydro entre les employés qui travaillent à la production d’énergie nucléaire, et ceux qui travaillent dans le cadre des autres activités de la

this is no doubt a concern, given my finding that Parliament has jurisdiction over the labour relations of these employees, it cannot be allowed to be a determinative one.

I am confident that the Ontario Labour Relations Board is capable of determining which employees fall under its jurisdiction, as was the Board itself. Labour lawyers have worked out much more complicated matters than divided jurisdiction within Ontario Hydro's nuclear generating facilities.

III. Disposition

I would dismiss the appeals, and confirm the order of the Court of Appeal reinstating the decision of the Ontario Labour Relations Board, and declaring that the *Canada Labour Code* does apply to employees of Ontario Hydro who are employed on or in connection with those nuclear facilities that come under s. 18 *AECA*. I would make no order as to costs.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé and Gonthier JJ. was delivered by

LA FOREST J. — The issue in these appeals is whether the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, or the federal Act, the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, constitutionally applies to govern the labour relations between Ontario Hydro and its employees at Hydro's nuclear electrical generating stations.

Background

Ontario Hydro, a provincially owned corporation established for the purpose of generating and distributing electric power, produces electric power through 81 electrical generating stations of which five are nuclear generating stations. The Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees applied for certification pursuant to the Ontario *Labour Relations Act* as exclu-

phase de production d'électricité et des phases de transmission et de distribution. Il s'agit certes d'une préoccupation; toutefois, puisque j'ai conclu que le Parlement a compétence sur les relations de travail de ces employés, il ne saurait s'agir d'une préoccupation déterminante.

Je suis persuadé que la Commission des relations de travail de l'Ontario est en mesure de déterminer quels employés relèvent de sa compétence, tout comme elle l'était elle-même. Les avocats en droit du travail ont réglé des questions beaucoup plus complexes que celle de la compétence partagée au sein des centrales nucléaires d'Ontario Hydro.

III. Dispositif

Je suis d'avis de rejeter les pourvois et de confirmer l'ordonnance de la Cour d'appel qui rétablit la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario et qui déclare que le *Code canadien du travail* s'applique aux employés d'Ontario Hydro qui travaillent dans le cadre des établissements nucléaires visés par l'art. 18 *LCEA*. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

Version française du jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Gonthier rendu par

LE JUGE LA FOREST — Les présents pourvois visent à déterminer si la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, ou la loi fédérale, le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, s'applique, du point de vue constitutionnel, aux relations de travail entre Ontario Hydro et ses employés qui travaillent dans ses centrales nucléaires.

Le contexte

Ontario Hydro, une société appartenant à la province d'Ontario, constituée pour produire et distribuer de l'énergie électrique, produit de l'énergie électrique grâce à 81 centrales dont cinq sont des centrales nucléaires. La Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees («Société») a, conformément à la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, présenté une demande

sive bargaining agent for a unit of employees of Ontario Hydro, including those employed at the nuclear plants. Another group of employees, the Coalition to Stop the Certification of the Society, challenged the application on the ground that the employees who worked at the nuclear generating stations fell within the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board established under the *Canada Labour Code*. The Ontario Labour Relations Board held it had no jurisdiction to certify the bargaining unit in the Society's application because the unit included employees who worked at the nuclear generating station, which in its view were governed by the *Canada Labour Code*: [1988] OLRB Rep. Feb. 187. This decision was quashed by the Ontario Divisional Court (1989), 69 O.R. (2d) 268, 33 O.A.C. 302, 60 D.L.R. (4th) 542, 89 CLLC ¶ 14,044, but was reinstated by a majority of the Ontario Court of Appeal (1991), 1 O.R. (3d) 737, 43 O.A.C. 184, 77 D.L.R. (4th) 277, 91 CLLC ¶ 14,014. Leave was sought and granted to appeal to this Court, [1991] 3 S.C.R. x. The Chief Justice stated the following constitutional question:

Does the *Labour Relations Act* of Ontario, R.S.O. 1980, c. 228 [now R.S.O. 1990, c. L.2], or the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, constitutionally apply to the matter of labour relations between Ontario Hydro and those of its employees who are employed in Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations which have been declared to be for the general advantage of Canada under s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16?

As in the courts below, those who supported federal jurisdiction relied on Parliament's power to declare works, although wholly situate within a province, to be for the general advantage of Canada (ss. 92(10)(a) and 91(29) of the *Constitution Act, 1867*), and its general power to legislate for the peace, order and good government of Canada in the opening words of s. 91 of that Act. I note that all works and undertakings constructed "for the production, use and application of atomic energy" were declared works for the general advantage of Canada by s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16, and none of the parties contests that Ontario Hydro's nuclear facili-

d'accréditation comme agent négociateur exclusif d'une unité d'employés d'Ontario Hydro, dont ceux des centrales nucléaires. Cette demande a été contestée par un autre groupe d'employés, la Coalition to Stop the Certification of the Society, pour le motif que les employés des centrales nucléaires relevaient de la compétence du Conseil canadien des relations du travail, établi en vertu du *Code canadien du travail*. La Commission des relations de travail de l'Ontario a statué qu'elle n'avait pas compétence pour accréditer l'unité de négociation visée par la demande de la Société parce que l'unité proposée comprenait des employés de centrales nucléaires qui, à son avis, étaient régis par le *Code canadien du travail*: [1988] OLRB Rep. Feb. 187. Cette décision a été annulée par la Cour divisionnaire de l'Ontario (1989), 69 O.R. (2d) 268, 33 O.A.C. 302, 60 D.L.R. (4th) 542, 89 CLLC ¶ 14,044, mais a, par la suite, été rétablie par la Cour d'appel de l'Ontario à la majorité (1991), 1 O.R. (3d) 737, 43 O.A.C. 184, 77 D.L.R. (4th) 277, 91 CLLC ¶ 14,014. Notre Cour a accordé l'autorisation de pourvoi demandée, [1991] 3 R.C.S. x. Le Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante:

La *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 228 [maintenant L.R.O. 1990, ch. L.2], ou le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, s'appliquent-ils, du point de vue constitutionnel, aux questions de relations du travail entre Ontario Hydro et ceux de ses employés qui travaillent dans ses centrales nucléaires qui ont été déclarées à l'avantage général du Canada en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, L.R.C. (1985), ch. A-16?

Tout comme ce fut le cas devant les juridictions inférieures, les tenants de la compétence fédérale se sont fondés sur le pouvoir du Parlement de déclarer que des ouvrages, bien qu'entièrement situés dans la province, sont à l'avantage général du Canada (al. 92(10)(a) et par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), de même que sur son pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, que l'on trouve dans le préambule de l'art. 91 de cette loi. Je souligne que tous les ouvrages et entreprises destinés «à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique» ont été déclarés à l'avantage général du Canada par l'art. 18 de la *Loi sur le*

ties fall within the ambit of the declaration. The appellants argue, however, that this does not bring within Parliament's jurisdiction the labour relations at those facilities, about which it has purported to legislate under the *Canada Labour Code*, which by the combined effect of ss. 2(h) and 4 applies to works and undertakings within the legislative authority of Parliament, including works declared to be for the general advantage of Canada.

Those who supported provincial jurisdiction relied on the province's traditional power under s. 92 of the *Constitution Act, 1867* to exclusively make laws in relation to local works and undertakings (s. 92(10)), property and civil rights (s. 92(13)), and matters of a merely local or private nature (s. 92(16)), but they placed especial reliance on s. 92A(1) (enacted by the *Constitution Act, 1982*, s. 50), which empowers the provinces to exclusively make laws in relation to non-renewable natural resources, forestry resources, and electrical energy, and specifically on s. 92A(1)(c), which reads as follows:

92A. (1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to

(c) development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.

Ontario Hydro, while conceding that it was not a Crown agent, also argued that it should be immune from federal regulation because it was a provincial instrumentality set up to advance provincial purposes.

Justice Iacobucci (who fully sets forth the facts, judicial history and relevant legislation) is of the view that Parliament has exclusive jurisdiction under its declaratory power and the general power

contrôle de l'énergie atomique, L.R.C. (1985), ch. A-16, et que les parties ne contestent pas que les établissements nucléaires d'Ontario Hydro sont visés par cette déclaration. Cependant, les appelants soutiennent que cela ne fait pas pour autant relever de la compétence du Parlement les relations de travail dans ces établissements, sur lesquelles il a apparemment légiféré en vertu du *Code canadien du travail* qui, de par l'effet conjugué de son al. 2h) et de son art. 4, s'applique aux ouvrages et entreprises relevant de la compétence législative fédérale, y compris les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada.

Les tenants de la compétence provinciale se sont fondés sur la compétence exclusive traditionnelle que la province possède, en vertu de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pour légiférer relativement aux ouvrages et entreprises d'une nature locale (par. 92(10)), à la propriété et aux droits civils (par. 92(13)), et aux matières d'une nature purement locale ou privée (par. 92(16)); toutefois, ils se sont fondés plus particulièrement sur le par. 92A(1) (adopté dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 50), qui confère aux provinces la compétence exclusive pour légiférer relativement aux ressources naturelles non renouvelables, aux ressources forestières et à l'énergie électrique, et spécialement sur l'al. 92A(1)c) dont voici le texte:

92A. (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants:

c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

Ontario Hydro, tout en reconnaissant qu'elle n'était pas un mandataire de la Couronne, a également soutenu qu'elle ne devrait pas être assujettie à la réglementation fédérale parce qu'elle est un instrument provincial établi pour promouvoir des fins provinciales.

Le juge Iacobucci (qui expose en détail les faits, l'historique judiciaire et les dispositions législatives pertinentes) est d'avis que le Parlement possède, en vertu de son pouvoir déclaratoire et de la

under s. 91 of the *Constitution Act, 1867* over some aspects of the nuclear generating facilities, but that the control of labour relations at these facilities is not integral to Parliament's effective regulation of these facilities, and in consequence are governed as a provincial matter under the *Labour Relations Act*. The Chief Justice, on the other hand, is of the view that the power to regulate the labour relations of those employed at these facilities for the production of nuclear energy is integral to Parliament's declaratory and general power. For the reasons that follow, I agree with the conclusion reached by the Chief Justice. In my view, the regulation of the labour relations of employees engaged in the production of nuclear energy falls within the exclusive powers granted to Parliament under the combined effect of the opening and closing words and head (29) of s. 91, and s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*. I shall first discuss the declaratory power.

The Declaratory Power

Section 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* authorizes Parliament to declare local works (which by s. 92(10) would otherwise fall within provincial power) to be for the general advantage of Canada. When such a declaration is made, any work subject to the declaration falls, by virtue of s. 91(29), within the legislative jurisdiction of Parliament. The effect of the declaration is the same as if such work was expressly enumerated in s. 91; see *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.*, [1912] A.C. 333, at p. 342. This is scarcely surprising. The opening and closing words of s. 91 make it clear that (notwithstanding anything in the Act) Parliament's exclusive legislative authority extends to such classes of subjects as are expressly excepted from the provincial enumeration of powers, including, of course, those specified in s. 92(10)(c); see also *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767 (*Bell Canada 1966*), at pp. 771-72, per Martland J. for the Court. A work subject to a dec-

compétence générale que lui confère l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une compétence exclusive sur certains aspects des centrales nucléaires, mais que le contrôle des relations de travail dans ces centrales ne fait pas partie intégrante de la réglementation de ces établissements par le Parlement, et que ces relations de travail sont donc régies comme une matière de nature provinciale en vertu de la *Loi sur les relations de travail*. Par contre, le Juge en chef est d'avis que le pouvoir de réglementer les relations de travail des employés de ces établissements qui travaillent à la production d'énergie nucléaire fait partie intégrante du pouvoir déclaratoire et de la compétence générale du Parlement. Pour les motifs qui suivent, je suis d'accord avec la conclusion du Juge en chef. À mon avis, la réglementation des relations de travail des employés qui travaillent à la production d'énergie nucléaire relève des pouvoirs exclusifs que possède le Parlement en vertu de l'effet conjugué du préambule et de la clause finale de l'art. 91, du par. 91(29) et de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Je vais d'abord analyser le pouvoir déclaratoire.

Le pouvoir déclaratoire

L'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le Parlement à déclarer que des ouvrages d'une nature locale (qui, en vertu du par. 92(10), relèveraient par ailleurs de la compétence provinciale) sont à l'avantage général du Canada. Tout ouvrage visé par une telle déclaration relève, en vertu du par. 91(29), de la compétence législative du Parlement. Cette déclaration a le même effet que si l'ouvrage qui en fait l'objet se trouvait expressément énuméré à l'art. 91; voir *City of Montreal c. Montreal Street Railway Co.*, [1912] A.C. 333, à la p. 342. Cela n'est guère étonnant. Le préambule et la clause finale de l'art. 91 disent clairement que (nonobstant toute disposition de la Loi) la compétence législative exclusive du Parlement s'étend aux catégories de sujets expressément exclus de l'énumération des sujets de compétence provinciale, y compris bien entendu ceux qui sont mentionnés à l'al. 92(10)c); voir aussi *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767 (*Bell Canada 1966*),

laration thus falls within the exclusive legislative power of Parliament, and provincial jurisdiction over the work is ousted; see *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1922] 1 A.C. 202, at p. 207. Laws of general application in the province (such as taxation) will, of course, apply to the work, but these cannot touch an integral part of Parliament's jurisdiction over the work. The province cannot legislate respecting the work *qua* work. As early as 1899, the Privy Council made it clear that classes of subjects expressly excepted from the enumeration of provincial subjects of provincial legislative power (which, of course, includes works subject to a declaration) included the power not only to construct, repair and alter such a work but its management as well; see *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, at pp. 372-73.

The law on the matter has not really changed since then, though it has been subjected to considerable elaboration. Thus, as Iacobucci J. notes, recent authorities underscore that federal jurisdiction over declared works includes jurisdiction to regulate their operations; see *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151, at p. 159; see also *The Queen v. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335 (Alta. S.C., App. Div.), at p. 341. A declaration incorporates a work as a functioning unit; in Laskin's words, the declaration "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 *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol. 1, at p. 629. For my part, I am at a loss to see how one can have exclusive power to operate and manage a work without having exclusive power to regulate the labour relations between management and the employees engaged in that enterprise. That is what this Court has repeatedly stated; see *Bell Canada 1966*, *supra*, and *Bell*

aux pp. 771 et 772, le juge Martland s'exprimant au nom de la Cour. Un ouvrage qui fait l'objet d'une déclaration relève donc de la compétence législative exclusive du Parlement, et la compétence provinciale sur cet ouvrage se trouve alors écartée; voir *Wilson c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1922] 1 A.C. 202, à la p. 207. Les lois d'application générale dans la province (comme en matière d'impôt) seront évidemment applicables à l'ouvrage, mais elles ne peuvent toucher une partie intégrante de la compétence du Parlement sur l'ouvrage. La province ne peut légiférer relativement à l'ouvrage en tant qu'ouvrage. Dès 1899, le Conseil privé a clairement affirmé que la compétence sur les catégories de sujets expressément exclus de l'énumération des sujets de compétence législative provinciale (ce qui comprend bien entendu les ouvrages faisant l'objet d'une déclaration) comprenait non seulement le pouvoir de construire, de réparer et de modifier ces ouvrages, mais encore celui de les gérer; voir l'arrêt *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, aux pp. 372 et 373.

Le droit applicable en la matière n'a pas vraiment changé depuis lors, bien qu'il ait fait l'objet de nombreuses précisions. Ainsi, comme le souligne le juge Iacobucci, la jurisprudence récente fait ressortir que la compétence fédérale sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada comprend celle d'en réglementer les activités; voir *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151, à la p. 159; voir aussi l'arrêt *The Queen c. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335 (C.S. Alb., sect. app.), à la p. 341. Une déclaration vise un ouvrage en tant qu'unité de fonctionnement; pour employer les termes de Laskin, la déclaration [TRADUCTION] «doit certainement avoir pour résultat de 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 son angle fonctionnel»; voir *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5^e éd. 1986), vol. 1, à la p. 629. Quant à moi, je suis incapable de voir comment on peut posséder le pouvoir exclusif d'exploiter et de gérer un ouvrage sans avoir le pouvoir

Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 S.C.R. 749 (*Bell Canada 1988*), esp. at pp. 839-40. As Beetz J. put it in the latter case, "these are two elements of the same reality" (p. 798).

In my view, most of the issues raised in this case have been fully disposed of by Beetz J. in his characteristically clear and thorough manner in the *Bell Canada 1988* case and its companion cases in the 1988 trilogy (*Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868, and *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897), but it seems necessary, in light of the argument, to draw attention to those parts of his analysis specifically relevant here. I begin by noting that in the *Bell Canada 1988* case, at p. 825, he approved what he described as the classic statement on the subject by Abbott J. in *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the *Stevedoring* case), at p. 592, which reads as follows:

The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion a vital part of the management and operation of any commercial or industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures. [Emphasis added by Beetz J.]

I should observe that Beetz J. had earlier very generally described "working conditions" for the purposes of the trilogy as including the conditions of work settled by contracts of employment or collective agreements. As he put it, at pp. 798-99: "working conditions are conditions under which a worker or workers, individually or collectively,

exclusif de réglementer les relations de travail entre la direction et les employés qui y travaillent. C'est ce que notre Cour a affirmé à maintes reprises; voir les arrêts *Bell Canada 1966*, précité, et *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749 (*Bell Canada 1988*), particulièrement aux pp. 839 et 840. Comme l'affirme le juge Beetz dans ce dernier arrêt, «ce sont là les deux volets d'une même réalité» (p. 798).

À mon avis, la plupart des questions soulevées en l'espèce ont déjà été entièrement réglées par le juge Beetz, avec le style clair et approfondi qui le caractérise, dans l'arrêt *Bell Canada 1988* et les arrêts connexes de la trilogie de 1988 (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897); toutefois, il semble nécessaire, compte tenu des arguments présentés, d'attirer l'attention sur les parties de son analyse qui sont particulièrement pertinentes en l'espèce. Je tiens tout d'abord à souligner qu'à la p. 825 de l'arrêt *Bell Canada 1988* le juge Beetz approuve ce qu'il décrit comme l'énoncé classique sur le sujet, qui avait été fait par le juge Abbott dans *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (*l'Affaire des débardeurs*), à la p. 592:

[TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales. [Souligné par le juge Beetz.]

Je ferais remarquer que le juge Beetz avait déjà, pour les fins de la trilogie, défini d'une manière très générale les «conditions de travail» comme étant les conditions de travail établies par contrat de travail ou convention collective. Comme il l'affirme, aux pp. 798 et 799: «il s'agit des conditions en vertu desquelles un travailleur ou des travail-

provide their services, in accordance with the rights and obligations included in the contract of employment by the consent of the parties or by operation of law, and under which the employer receives those services”.

It is argued, however, that *Bell Canada 1988* and other earlier cases were confined to “undertakings” in s. 92(10)(a) and (b) and not to works in s. 92(10)(c). Simply put, I cannot accept this. I have already observed that the *Bonsecours* case in its terms applied to all the exceptions in s. 92(10). And that is true of several of the cases relied upon by Beetz J. in *Bell Canada 1988*. Thus in *Letter Carriers’ Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178 (cited in *Bell Canada 1988*, at p. 820), Ritchie J. stated at p. 181 that “it has been established that it is not within the competency of a provincial legislature to legislate concerning industrial relations of persons employed in a work, business or undertaking coming within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada” (emphasis added). Similar statements may be found in the *Stevedoring* case, *supra*. Thus Fauteux J., at p. 585 (cited in *Bell Canada 1988*, at p. 825) spoke of “labour operations within this limited field of works, undertakings and businesses as to which the regulation by law is, under the *B.N.A. Act*, committed to the legislative authority of Parliament”. Beetz J. in *Bell Canada 1988*, at pp. 830-31, like Martland J. before him in *Bell Canada 1966*, at pp. 774-75, also relied on Duff J.’s statement in *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505, at p. 511, regarding the federal powers of regulation touching the employment of persons on works or undertakings.

Beetz J. himself makes it clear on at least three occasions (pp. 761-62, 816-17 and 820) that despite the fact that labour relations ordinarily fall within s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867* (his

leurs, individuellement ou collectivement, effectuent leur prestation de travail, conformément à des droits et obligations inclus au contrat de travail par le consentement des parties ou par la loi, et en vertu desquelles l’employeur reçoit cette prestation».

Cependant, on soutient que l’arrêt *Bell Canada 1988* et d’autres arrêts antérieurs portaient seulement sur les «entreprises» visées aux al. 92(10)(a) et (b) et non sur les ouvrages visés à l’al. 92(10)(c). Je ne puis tout simplement pas accepter ce point de vue. J’ai déjà fait remarquer que l’arrêt *Bonsecours* s’appliquait, de par ses termes, à toutes les exceptions formulées au par. 92(10). C’est également le cas de plusieurs des arrêts sur lesquels le juge Beetz se fonde dans l’arrêt *Bell Canada 1988*. Ainsi, dans l’arrêt *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178 (cité dans *Bell Canada 1988*, à la p. 820), le juge Ritchie affirme, à la p. 181, qu’«il est établi [. . .] qu’il n’est pas du ressort de la législature provinciale de légiférer sur les relations industrielles de personnes employées dans une entreprise [*work, business or undertaking*] qui relève de l’autorité législative exclusive du Parlement du Canada» (je souligne). On peut trouver des énoncés similaires dans l’*Affaire des débardeurs*, précitée. Ainsi, le juge Fauteux, à la p. 585 (cité dans *Bell Canada 1988*, à la p. 825), parle des [TRADUCTION] «relations ouvrières au sein de ce champ restreint d’ouvrages, entreprises ou affaires dont la réglementation est, d’après l’*A.A.N.B.*, confiée à l’autorité législative du Parlement». À l’instar du juge Martland qui l’avait fait avant lui dans *Bell Canada 1966*, aux pp. 774 et 775, le juge Beetz, dans *Bell Canada 1988*, aux pp. 830 et 831, s’est également fondé sur l’énoncé du juge Duff dans *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505, à la p. 511, concernant les pouvoirs fédéraux de réglementation touchant l’emploi des personnes travaillant dans des ouvrages ou entreprises.

Le juge Beetz précise lui-même, à au moins trois reprises (aux pp. 761 et 762, 816 et 817, et 820), que, malgré le fait que les relations de travail relèvent ordinairement du par. 92(13) de la *Loi*

“proposition two”) that is not so of works or undertakings legislative jurisdiction over which is vested in Parliament. He says at pp. 761-62:

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. It follows that this primary and exclusive jurisdiction precludes the application to those undertakings of provincial statutes relating to labour relations and working conditions, since such matters are an essential part of the very management and operation of such undertakings, as with any commercial or industrial undertaking. . . . [Emphasis added.]

I emphasize that Beetz J. there includes s. 92(10)(*c*), i.e., declared works, among those undertakings subject to exclusive federal power. And he continues in the next paragraph (at p. 762):

It should however be noted that the rules stated in this third proposition appear to constitute only one facet of a more general rule: works, such as federal railways, things, such as land reserved for Indians, and persons, such as Indians, who are within the special and exclusive jurisdiction of Parliament, are still subject to provincial statutes that are general in their application, whether municipal legislation, legislation on adoption, hunting or the distribution of family property, provided however that the application of these provincial laws does not bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction. . . . [Emphasis added.]

I underline that in the last line of this statement Beetz J. explains that provincial laws cannot apply to matters specifically of federal jurisdiction, and that in the previous paragraph he had unequivocally asserted that labour relations are an integral part of Parliament’s primary and exclusive juris-

constitutionnelle de 1867 (sa «deuxième proposition»), ce n’est pas le cas des ouvrages ou entreprises sur lesquels le Parlement se voit conférer la compétence législative. Il affirme, aux pp. 761 et 762:

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. Il s’ensuit que cette compétence principale et exclusive empêche l’application à ces entreprises des lois provinciales sur les relations de travail et les conditions de travail ou d’emploi, puisque ces matières forment une partie essentielle de la gestion et de l’exploitation ou opération même de ces entreprises, comme de toute entreprise commerciale ou industrielle. . . . [Je souligne.]

Je souligne que, dans ce passage, le juge Beetz inclut l’al. 92(10)(*c*), soit les ouvrages déclarés à l’avantage général du Canada, parmi les entreprises qui relèvent de la compétence fédérale exclusive. Et d’ajouter dans le paragraphe suivant (à la p. 762):

Il y a lieu de noter cependant que les principes énoncés dans cette troisième proposition ne constituent qu’une facette d’un principe plus général: des ouvrages, tels les chemins de fer fédéraux, des choses, telles les terres réservées aux Indiens, des personnes, telles les Indiens, qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement, demeurent assujettis aux lois provinciales d’application générale, qu’il s’agisse de lois municipales, de lois sur l’adoption, de lois sur la chasse, de lois sur le partage des biens familiaux, pourvu toutefois que cet assujettissement n’ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale. . . . [Je souligne.]

Je fais remarquer qu’à la dernière ligne de cet énoncé le juge Beetz explique que les lois provinciales ne peuvent s’appliquer à des matières qui relèvent expressément de la compétence fédérale, et qu’au paragraphe précédent il avait clairement affirmé que les relations de travail font partie inté-

diction over matters covered by, *inter alia*, s. 92(10)(c) "declared works".

These statements are scarcely surprising. As I noted earlier, the legislative jurisdiction conferred over a declared work refers to the work as a going concern or functioning unit, which involves control over its operation and management. And as I recently noted in *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50, at p. 78, inevitably "labour relations tribunals impinge upon powers that have traditionally been considered to be management prerogatives". Labour relations are integral and vital parts of the operation of a work. There is no room for mutual modification of federal and provincial power. A province undoubtedly has power by general legislation to affect the operation of a declared work, but legislation governing labour relations on such works is legislation in relation to that work and falls outside provincial legislative competence; see the reasons of Pratte J.A. (Stone J.A. concurring) in *Shur Gain Division, Canada Packers Inc. v. National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada*, [1992] 2 F.C. 3, at pp. 35-37, and the other Federal Court of Appeal cases there cited. Labour relations are an integral part of Parliament's exclusive power to legislate in relation to declared works. No evidence is required to establish this.

I add in passing that the current goals of labour relations, upon which my colleague Iacobucci J. places considerable stress, have nothing to do with the source of the legislative power. As I understand it, he argues for provincial power over labour relations from what he perceives to be the primary purpose of labour relations, i.e., the preservation of industrial peace and empowerment of workers. The provinces undoubtedly have a direct interest

grante de la compétence principale et exclusive du Parlement sur les matières visées notamment par les «ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada» en vertu de l'al. 92(10)c).

a Ces énoncés ne sont guère étonnants. Comme je l'ai déjà souligné, la compétence législative sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada vise l'ouvrage en tant qu'affaire en marche ou unité de fonctionnement, ce qui comprend le contrôle exercé sur son exploitation et sa gestion. Comme je l'ai récemment fait remarquer dans l'arrêt *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50, à la 78, inévitablement «les tribunaux du travail empiètent sur des pouvoirs qui ont traditionnellement été considérés comme des attributions patronales». Les relations de travail constituent une partie intégrante et essentielle de l'exploitation d'un ouvrage. Il ne saurait y avoir de modification mutuelle de pouvoirs fédéraux et provinciaux. Les lois d'application générale habilite indubitablement une province à influencer sur l'exploitation d'un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada; toutefois, les lois régissant les relations de travail au sein de ces ouvrages sont des lois relatives à cet ouvrage et ne relèvent pas de la compétence provinciale; voir les motifs du juge Pratte (auxquels le juge Stone a souscrit) dans l'arrêt *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*, [1992] 2 C.F. 3, aux pp. 35 à 37, et les autres arrêts de la Cour d'appel fédérale cités dans cette affaire. Les relations de travail font partie intégrante de la compétence exclusive que possède le Parlement pour légiférer relativement aux ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada. b c d e f g h Aucune preuve n'est nécessaire pour établir cela.

J'ajoute, en passant, que les objectifs actuels des relations de travail, sur lesquels mon collègue le juge Iacobucci insiste beaucoup, n'ont rien à voir avec la source de la compétence législative. Si je comprends bien, il se fonde sur ce qu'il perçoit comme l'objet premier des relations de travail, savoir le maintien de la paix industrielle et l'attribution de pleins pouvoirs aux travailleurs, pour justifier la compétence provinciale sur les relations

in such goals in furtherance of their general jurisdiction over property and civil rights, but this general power must give way in specific areas exclusively assigned to the federal Parliament, specifically in relation to federal works, i.e., works falling within federal legislative competence. In legislating on labour relations in this area, Parliament is engaged in regulating the work. In doing so, it may adopt, and indeed, has adopted legislation similar to provincial legislation. But this it does under its legislative power to manage and control the work, and this, of course, affects property and civil rights. The fact that Parliament in operating and controlling federal works adopts labour relations policies that are similar to policies adopted by the provinces does not make these policies fall within property and civil rights within s. 92(13). Beetz J. made it clear that the regulation of labour relations in the exercise of a federal power constitutes an exception to the general provincial power to legislate on the matter as property and civil rights in the province.

It is not necessary for me to engage in a consideration of the possible difference in scope between "undertakings" and "works" for the purposes of the various items in s. 92(10). I mentioned earlier that a work under s. 92(10)(c) means a work as a going concern, and to manage that going concern Parliament must have power to regulate the labour relations between management and labour engaged in operating the work. I see no logical or practical difference in the need for control of the labour relations in the management of an undertaking and in the management of a work as so understood. In that sense, a work is an undertaking, an undertaking, however, that must include a work. Rand J. in the *Stevedoring* case, *supra*, at p. 553, appears to have had this idea in mind in the following statement:

de travail. Les provinces s'intéressent certainement directement à ces objectifs lorsqu'elles exercent leur compétence générale sur la propriété et les droits civils; toutefois, cette compétence générale doit céder le pas dans des domaines précis exclusivement attribués au Parlement fédéral, tout particulièrement en ce qui concerne les ouvrages fédéraux, c'est-à-dire les ouvrages relevant de la compétence législative fédérale. En légiférant sur les relations de travail dans ce domaine, le Parlement se trouve à réglementer l'ouvrage. Ce faisant, il peut adopter, et il l'a fait, des lois semblables aux lois provinciales. Toutefois, il fait cela en vertu de son pouvoir législatif de gérer et de contrôler l'ouvrage, ce qui touche bien entendu la propriété et les droits civils. L'adoption par le Parlement, dans le cadre de l'exploitation et du contrôle d'ouvrages fédéraux, de politiques en matière de relations de travail semblables à celles adoptées par les provinces ne signifie pas que ces politiques tombent dans la catégorie de la propriété et des droits civils prévue au par. 92(13). Le juge Beetz a clairement indiqué que la réglementation des relations de travail dans le cadre de l'exercice d'une compétence fédérale constitue une exception à la compétence provinciale générale de légiférer sur des matières comme la propriété et les droits civils dans la province.

Je n'ai pas à examiner la différence possible, sur le plan de leur portée, entre les termes «entreprises» et «ouvrages» pour les fins des divers sujets énumérés au par. 92(10). J'ai déjà mentionné qu'un ouvrage au sens de l'al. 92(10)c) signifie un ouvrage en tant qu'affaire en marche et que, pour gérer cette affaire en marche, le Parlement doit avoir le pouvoir de légiférer sur les relations de travail entre la direction et les employés qui exploitent l'ouvrage. Je ne vois aucune différence logique ou pratique en ce qui concerne la nécessité de contrôler les relations de travail dans le cadre de la gestion d'une entreprise et celle de le faire dans le cadre de la gestion d'un ouvrage ainsi défini. En ce sens, un ouvrage est une entreprise, mais une entreprise qui doit inclure un ouvrage. À la page 553 de l'*Affaire des débardeurs*, précitée, le juge Rand paraît avoir eu cette idée en tête lorsqu'il a affirmé ceci:

The former [i.e., declared works], so far as the works themselves are likewise undertakings, would be such as yield some mode of service of a public or quasi-public nature. I see no distinction to be made between them and dominion works and undertakings generally. Undertakings, existing without works, do not appear in 92(10)(c) and cannot be the subject of such a declaration.

This would appear to have been the sense in which Beetz J., in *Bell Canada 1988*, referred to undertakings in s. 92(10)(c) because he knew, of course, that that provision referred to works only. As well, we saw, he relies on numerous statements that refer to both works and undertakings.

In this context, I note that s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*, *inter alia*, makes both “works and undertakings . . . for the production, use and application of atomic energy” subject to the declaration. This probably was meant to include matters necessary to the operation of a nuclear facility, and as such would be superfluous. Certainly, it was not meant to cover the whole of the undertaking of Ontario Hydro. The declaration is confined to facilities constructed for the production, use and application of atomic energy, not to those constructed for the production of electrical energy by other means. The precise determination of which persons are employed in one type of facility or the other may, no doubt, give rise to problems of categorization. That issue is not, however, before us, we have no evidence on it, and I refrain from commenting on the matter.

Specific Arguments

What has already been said is sufficient to dispose of this aspect of the case but I shall attempt to respond to a number of specific arguments made by the appellants.

[TRADUCTION] Pour ce qui est du premier alinéa [c.-à-d. les ouvrages déclarés à l’avantage général du Canada], dans la mesure où les ouvrages eux-mêmes sont aussi des entreprises, il permettrait l’établissement de services d’une nature publique ou quasi-publique. Je ne puis faire aucune distinction entre ceux-ci et les ouvrages et entreprises fédéraux en général. Les entreprises, sans ouvrages, ne figurent pas à l’al. 92(10)(c) et elles ne peuvent donc pas faire l’objet d’une telle déclaration.

Cela semblerait être le sens dans lequel le juge Beetz a, dans l’arrêt *Bell Canada 1988*, mentionné les entreprises visées à l’al. 92(10)(c) parce qu’il savait évidemment que cette disposition renvoyait qu’aux «ouvrages». De même, comme nous l’avons vu, il se fonde sur de nombreux énoncés où l’on mentionne à la fois les ouvrages et les entreprises.

Dans ce contexte, je souligne que l’art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique* déclare à l’avantage général du Canada «les ouvrages et entreprises destinés [. . .] à la production et aux applications et usages de l’énergie atomique». Cette déclaration visait probablement à inclure les matières nécessaires à l’exploitation d’un établissement nucléaire et serait, à ce titre, superflue. Elle n’était sûrement pas destinée à viser l’ensemble de l’entreprise d’Ontario Hydro. La déclaration vise seulement les établissements destinés à la production et aux applications et usages de l’énergie atomique, et non pas ceux destinés à la production d’énergie électrique par d’autres moyens. Il n’y a pas de doute que la détermination précise des personnes qui travaillent dans l’un ou l’autre type d’établissement pose des problèmes de catégorisation. Toutefois, nous n’avons pas été saisis de cette question et nous ne disposons d’aucun élément de preuve sur ce point; je m’abstiendrai donc de faire des commentaires à ce propos.

Les arguments précis

Ce qui a déjà été dit suffit pour trancher cet aspect de l’affaire; toutefois, je vais tenter de répondre à un certain nombre d’arguments précis avancés par les appelants.

It was argued that the declaratory power must be read narrowly to make it conform to principles of federalism. There is no doubt that the declaratory power is an unusual one that fits uncomfortably in an ideal conceptual view of federalism. But the Constitution must be read as it is, and not in accordance with abstract notions of theorists. It expressly provides for the transfer of provincial powers to the federal Parliament over certain works. That is clearly set forth in the statement of Duff J. in *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200, at p. 220, cited by Iacobucci J. at pp. 397-398. This is scarcely an isolated statement. Mignault J. had expressed the same thought in at least as strong terms in the following passage in *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1925] S.C.R. 460, at p. 480:

The power conferred on Parliament to declare that works wholly situate within the province are for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more of the provinces, is obviously a far-reaching power. Parliament is the sole judge of the advisability of making this declaration as a matter of policy which it alone can decide. And when the power is exercised in conformity with the grant, it vests in Parliament exclusive legislative authority over the local work which it removes from the provincial to the federal field of jurisdiction.

There is no authority supporting the view that the declaratory power should be narrowly construed. Quite the contrary. It might, I suppose, have been possible to interpret s. 92(10)(c) so as to confine it to works related to communications and transportation such as those specifically listed in s. 92(10)(a) and (b) but the courts, including this Court, have never shown any disposition to so limit its operation, and a wide variety of works — railways, bridges, telephone facilities, grain elevators, feed mills, atomic energy and munition factories — have been held to have been validly declared to be for the general advantage of Canada. I note that neither the Chief Justice nor Iacobucci J. have any doubt about this.

On a soutenu que le pouvoir déclaratoire doit être interprété restrictivement de manière à le rendre conforme aux principes du fédéralisme. Il n'y a pas de doute que le pouvoir déclaratoire est un pouvoir exceptionnel qui cadre mal avec une conception abstraite du fédéralisme. Toutefois, la Constitution doit être interprétée telle qu'elle est et non conformément à des notions abstraites de théoriciens. Elle prévoit expressément le transfert au Parlement fédéral de la compétence provinciale sur certains ouvrages. Cela se dégage clairement de l'énoncé du juge Duff dans *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200, à la p. 220, cité par le juge Iacobucci, aux pp. 397 et 398. Il ne s'agit guère d'un énoncé isolé. Le juge Mignault avait exprimé la même idée en des termes au moins aussi forts dans *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1925] R.C.S. 460, à la p. 480:

[TRADUCTION] Le pouvoir du Parlement de déclarer que des ouvrages entièrement situés dans la province sont à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces est de toute évidence un pouvoir d'une grande portée. Le Parlement est le seul à pouvoir décider s'il convient de faire une telle déclaration dans l'intérêt public, sur lequel il est le seul à pouvoir se prononcer. Lorsque ce pouvoir est exercé conformément à son attribution, il confère au Parlement une compétence législative exclusive sur l'ouvrage local qu'il retire du champ de compétence provinciale.

Il n'existe aucune jurisprudence justifiant le point de vue selon lequel le pouvoir déclaratoire devrait être interprété restrictivement. Bien au contraire. On aurait pu, je suppose, interpréter l'al. 92(10)(c) de façon à en limiter l'application aux ouvrages liés aux communications et aux transports, comme ceux énumérés expressément aux al. 92(10)(a) et (b), mais les tribunaux, y compris notre Cour, ne se sont jamais montrés enclins à en limiter ainsi l'application, et ont jugé que toute une gamme d'ouvrages — chemins de fer, ponts, installations téléphoniques, silos, provenderies, énergie atomique et fabriques de munitions — ont été validement déclarés à l'avantage général du Canada. Je souligne que ni le Juge en chef ni le juge Iacobucci n'ont exprimé de doute sur ce point.

The restricted view advanced here for the first time appears to be based on the danger thought to be posed to the structure of Canadian federalism if the courts do not confine federal power in this area. To begin with, I fail to see how abstracting from Parliament the power to regulate labour relations (which I have observed is necessary for the proper management of a work), while leaving all other regulation of the work to the federal government, does much to advance the federal principle. And I scarcely see the logic of having labour relations in federal undertakings fall within federal legislative power, but not labour relations in federal works. But more fundamentally I think the argument evinces a misunderstanding of the respective roles of law and politics in the specifically Canadian form of federalism established by the Constitution.

I should first of all observe that the declaratory power is not the only draconian power vested in the federal authorities. The powers of disallowance and reservation accorded the federal government by ss. 55-57 and 90 of the *Constitution Act, 1867* give it unrestricted authority to veto any provincial legislation; see *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, *supra*, at p. 210; see also *Reference re Disallowance and Reservation*, [1938] S.C.R. 71. The exercise of this authority is wholly a matter of discretion for the federal government, and in the Reference case just noted, it was stated that the courts are not constitutionally empowered to express an opinion about its exercise (see p. 95); for a similar statement regarding the declaratory power, see *The Queen v. Thumlert*, *supra*. The declaratory and veto powers were frequently used in tandem in the early years following union to accomplish the original constitutional mandate by establishing the authority of the central government and its policies, and in particular to ensure the construction of the intercontinental railway. Later, the declaratory power was effectively used as a tool to regulate the national grain market in

L'interprétation restrictive proposée ici pour la première fois paraît se fonder sur le danger auquel, pense-t-on, serait exposée la structure du fédéralisme canadien si les tribunaux ne limitaient pas la compétence fédérale en la matière. Tout d'abord, je ne vois pas comment le fait de retirer au Parlement le pouvoir de réglementer les relations de travail (qui, comme je l'ai fait observer, est nécessaire à la bonne gestion d'un ouvrage) contribue à l'avancement du principe fédéral, dans la mesure où le gouvernement fédéral conserve le pouvoir de réglementer tous les autres aspects de l'ouvrage. En outre, je ne vois guère en quoi il est logique que les relations de travail dans les entreprises fédérales relèvent de la compétence législative fédérale, mais non celles dans les ouvrages fédéraux. Mais plus fondamentalement, je crois que cet argument reflète une mauvaise compréhension des rôles respectifs du droit et de la politique à l'intérieur du fédéralisme spécifiquement canadien établi par la Constitution.

Je ferais d'abord observer que le pouvoir déclaratoire n'est pas le seul pouvoir draconien conféré aux autorités fédérales. Les pouvoirs de désaveu et de réserve accordés au gouvernement fédéral par les art. 55 à 57 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867* lui confèrent un droit illimité de veto sur toute loi provinciale: voir *Wilson c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, précité, à la p. 210; voir aussi *Reference re Disallowance and Reservation*, [1938] R.C.S. 71. L'exercice de ce droit est laissé à l'entière discrétion du gouvernement fédéral et, dans le renvoi que je viens de mentionner, on a affirmé que la Constitution n'habilite pas les tribunaux à exprimer une opinion au sujet de son exercice (voir p. 95); pour un énoncé similaire concernant le pouvoir déclaratoire, voir la décision *The Queen c. Thumlert*, précitée. Au cours des premières années qui ont suivi l'union, le pouvoir déclaratoire et le droit de veto ont fréquemment été utilisés ensemble pour exécuter le mandat constitutionnel initial par l'établissement de l'autorité du gouvernement central et de ses politiques, et, en particulier, pour assurer la construction du chemin de fer intercontinental. Plus tard, le pouvoir déclaratoire a été utilisé efficacement pour réglementer le marché céréalier national dans le cadre de l'inté-

the pursuit of the constitutional vision of integrating the western region of Canada into the country.

But even in the heady early days when the exercise of these powers was commonplace because of the constitutional mandate to create a single country, their use for other purposes was firmly, and ultimately successfully, challenged. Both powers faded almost into desuetude when these large constitutional and national tasks had been accomplished. The power of disallowance, which had long been in decline, has not been used since 1942. The declaratory power has suffered a similar fate and has been used only twice since the 1960s. It is the very breadth of these powers that protects against their frequent or inappropriate use. It was not the courts but political forces that dictated their near demise. They are, as was said of the power of disallowance, "delicate" and "difficult" powers to exercise and "will always be considered a harsh exercise of power, unless in cases of great and manifest necessity . . ."; see *Severn v. The Queen* (1878), 2 S.C.R. 70, per Richards C.J., at p. 96, and Fournier J., at p. 131. Their inappropriate use will always raise grave political issues, issues that the provincial authorities and the citizenry would be quick to raise. In a word, protection against abuse of these draconian powers is left to the inchoate but very real and effective political forces that undergird federalism.

I see nothing in the statement in *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, to the effect that a substantial measure of provincial consent was required before the Constitution could be amended that is in any way at odds with this. For the Court in that case made it clear that it was not within its province to enforce this requirement. It was, it noted, a convention. The enforcement of conventions lies in the political, not the legal field. They can be broken, and the courts have no power to prevent this, but there is a political price to pay. The courts have not engaged in the task of defining the manner in which these broad political bases of Canadian federalism

gration de l'Ouest du Canada au reste du pays, envisagée par la Constitution.

Mais, même à l'époque enthousiaste où l'exercice de ces pouvoirs était courant en raison du mandat constitutionnel de créer un seul pays, on a contesté fermement, et ultimement avec succès, leur utilisation à d'autres fins. Ces deux pouvoirs sont presque tombés en désuétude après l'accomplissement de ces grandes tâches constitutionnelles et nationales. Le pouvoir de désaveu, qui était en déclin depuis longtemps, n'a pas été utilisé depuis 1942. Le pouvoir déclaratoire a connu le même sort et a seulement été utilisé deux fois depuis les années 60. C'est l'ampleur même de ces pouvoirs qui empêche leur utilisation fréquente ou inappropriée. Ce sont non pas les tribunaux mais les forces politiques qui ont dicté leur quasi-abandon. Ce sont, comme on l'a dit du pouvoir de désaveu, des pouvoirs [TRADUCTION] «déliés» et «difficiles» à exercer, qui «seront toujours considérés comme un exercice rigoureux de pouvoir, sauf dans les cas de grande nécessité manifeste . . .»; voir l'arrêt *Severn c. The Queen* (1878), 2 R.C.S. 70, le juge en chef Richards, à la p. 96, et le juge Fournier, à la p. 131. L'utilisation inappropriée de ces pouvoirs soulèvera toujours de graves questions politiques que les autorités provinciales et l'ensemble des citoyens s'empresseraient de soulever. En un mot, la protection contre l'exercice abusif de ces pouvoirs draconiens repose sur les forces politiques, certes mal définies, mais très réelles et efficaces, qui sous-tendent le fédéralisme.

Je ne vois rien qui vienne contredire cela dans l'affirmation contenue dans le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, selon laquelle il faut, pour pouvoir modifier la Constitution, obtenir une mesure importante de consentement de la part des provinces. Dans cette affaire, la Cour a clairement affirmé qu'il ne lui appartient pas de faire respecter cette exigence. Il s'agissait, a-t-elle souligné, d'une convention. La mise en œuvre des conventions relève du domaine politique et non judiciaire. Elles peuvent être violées et les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'empêcher cela; toutefois, il y a un prix politique à payer. Les tribunaux n'ont pas entrepris de définir com-

should be protected. The Constitution has not accorded them that mandate. These are matters for the people. This is not to say that the courts do not have an important, indeed essential, role in balancing federalism as they go about their task of defining the nature and effect of those great but more subtle powers, not susceptible of definition and direction by those elemental political forces that undergird Canadian federalism. Finally I should add that Dickson C.J.'s description in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 671, of federal power under s. 92(10) as "narrow and distinct" has nothing to do with the present case at all. He was there comparing this and other particularized powers with broadly described powers, such as trade and commerce, and the extent to which incidental exercises of jurisdiction could be "tacked-on" to these various powers.

I next note the argument that the declared nuclear facilities fall to be regulated by federal authorities but only in relation to their safety and security aspects not labour relations generally. This approach is supported by reliance on the preamble to the *Atomic Energy Control Act*. The preamble may set forth the purpose why Parliament declared works for the development of atomic energy to be for the general advantage. But once the declaration is made the legislative power flowing therefrom is governed by the Constitution. As noted earlier, the work subject to the declaration is in the same position as if it were expressly mentioned in the Constitution. At best, the preamble might give some clue as to what works were intended to be covered by the declaration; it cannot, however, define the scope of legislative power to be exercised by Parliament in respect of a work, once it is determined that it falls within the ambit of a declaration. I should add that I find difficulty in understanding the argument because safety and security are as much in jeopardy from the manner

ment il faudrait protéger ces vastes fondements politiques du fédéralisme canadien. La Constitution ne leur a pas confié ce mandat. Il appartient à la population de le faire. Cela ne veut pas dire que les tribunaux n'ont pas un rôle important, voire essentiel, à jouer dans l'établissement d'un équilibre au sein du fédéralisme lorsqu'ils sont appelés à définir la nature et l'incidence de ces pouvoirs importants, mais plus subtils, qui ne peuvent être ni définis ni gérés par les forces politiques élémentaires qui sous-tendent le fédéralisme canadien. Enfin, j'ajouterais que, dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la p. 671, la description que le juge en chef Dickson donne du chef de compétence fédérale conféré au par. 92(10) comme étant un pouvoir «restreint[...] et distinct[...]» n'a absolument rien à voir avec le cas qui nous occupe. Dans cette affaire, le juge en chef Dickson comparait ce pouvoir et d'autres pouvoirs spécifiques avec des pouvoirs définis d'une manière générale, comme les échanges et le commerce, et la mesure dans laquelle des exercices accessoires de compétence pouvaient être «ajoutés après coup» à ces divers pouvoirs.

Je souligne ensuite l'argument voulant qu'il appartienne aux autorités fédérales de réglementer les établissements nucléaires déclarés à l'avantage général du Canada, mais seulement en ce qui concerne leurs aspects santé et sécurité et non pas les relations de travail de manière générale. Ce point de vue se fonde sur le préambule de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Il se peut que ce préambule énonce le but dans lequel le Parlement a déclaré à l'avantage général du Canada des ouvrages destinés à la production d'énergie atomique. Toutefois, une fois les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada, c'est la Constitution qui régit la compétence législative qui en découle. Comme je l'ai déjà souligné, l'ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada se trouve dans la même situation que s'il était expressément mentionné dans la Constitution. Au mieux, le préambule pourrait donner des indices quant aux ouvrages qu'on a voulu viser par la déclaration; toutefois, il ne peut servir à définir l'étendue de la compétence législative qu'exercera le Parlement à

in which employees do their work as in the manner in which a facility is constructed, and, as the Chief Justice points out, many of the regulations of the Atomic Energy Control Board have to do with labour relations. The fact that these are established by one federal organism rather than another does not affect their character.

In truth, I find that this attempted restriction of federal power to health and security considerations flies in the face of the Act. What the declaration there gives Parliament is jurisdiction, *inter alia*, over works constructed for the production, use and application of atomic energy. In making legislation to that end, I fail to see how one can logically limit it to health and security concerns.

Again, there is the argument that for many years the parties resorted to the Ontario *Labour Relations Act* rather than the *Canada Labour Code*. But this, as I see it, is of no moment. The case is not dissimilar in that respect from *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541, where the province had exercised jurisdiction over inter-provincial motor transportation for an even longer period.

Finally there is the argument based on inconvenience. Bifurcating legislative power over labour relations in Ontario Hydro, a single enterprise, would, it is said, create practical difficulties. Two sets of rules would apply to different employees and, of course, there is the difficulty of drawing the line between federal matters and provincial matters. These problems are not really new. The interrelationship between Parliament's power over federal works and closely related provincial activity has always raised practical difficulties. Even the present type of difficulty is not unique. In *Shur Gain Division, supra*, the Federal Court of Canada

l'égard d'un ouvrage, une fois qu'il est établi que celui-ci est visé par une déclaration. J'ajouterais que j'ai de la difficulté à comprendre cet argument parce que les risques sur le plan de la sécurité découlent autant de la façon dont les employés exécutent leur travail que de la façon dont est construit un établissement et, comme le fait remarquer le Juge en chef, bon nombre des règlements de la Commission de contrôle de l'énergie atomique portent sur les relations de travail. Le fait que ces règlements soient établis par un organisme fédéral plutôt que par un autre organisme n'en change pas le caractère.

À vrai dire, j'estime que cette tentative de restreindre la compétence fédérale aux considérations de santé et de sécurité va à l'encontre de la Loi. Ce que la déclaration donne au Parlement c'est la compétence notamment sur les ouvrages destinés à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique. Compte tenu de la loi adoptée à cette fin, je ne vois pas comment on peut logiquement en limiter l'application aux préoccupations en matière de santé et de sécurité.

Encore une fois, il y a l'argument selon lequel les parties ont, pendant de nombreuses années, eu recours à la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario plutôt qu'au *Code canadien du travail*. Toutefois, cela n'a aucune importance à mon avis. L'affaire ne diffère pas à cet égard de l'arrêt *Attorney-General for Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541, dans lequel la province avait exercé une compétence sur le transport routier interprovincial pendant une période encore plus longue.

Enfin, il y a l'argument fondé sur les inconvénients. La division de la compétence législative sur les relations de travail au sein d'Ontario Hydro, une entreprise unique, créerait, dit-on, des difficultés pratiques. Deux ensembles de règles s'appliqueraient à des employés différents et il va sans dire qu'il est difficile de départager les questions de nature fédérale de celles de nature provinciale. Ces problèmes ne sont pas vraiment nouveaux. La corrélation entre la compétence du Parlement sur les ouvrages fédéraux et les activités provinciales s'y rattachant étroitement a toujours soulevé des difficultés pratiques. Même le présent type de diffi-

had occasion to deal with a similar situation. Again, it is obvious from a close reading of the *Stevedoring* case, *supra*, that had the shipping company there been engaged solely in intraprovincial shipping (as opposed to interprovincial as was assumed), stevedores could not have been combined in a unit comprising office employees or other workers engaged in matters not related to navigation. Similar views are expressed in other cases; see, for example, *R. v. Picard, Ex parte International Longshoremen's Association, Local 375* (1967), 65 D.L.R. (2d) 658 (Que. Q.B.), and *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115. Various techniques of administrative inter-delegation have been developed to deal with problems of conjoint interest following upon the case of *Winner, supra*. If the problems here are sufficiently acute, and Parliament deems it appropriate to do so, resort could be had to such techniques.

Other Provincial Powers Over Works — Section 92A

The appellants also sought to argue that the works described in s. 92(10)(c) did not extend to works specifically mentioned in other provisions of the Constitution. As Iacobucci J. has observed, this involves interpreting the Constitution as consisting of logic type compartments. The Constitution must, rather, be interpreted as an organic instrument. I accept my colleague's conclusion that s. 92(10)(c) extends to works created under other headings in s. 92, and s. 92A cannot be considered any different in this respect. Provisions granting legislative powers placed in separate sections to provide for qualifications to those powers should be treated, subject of course to those qualifications, in the same way; see *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148, *per* Estey J. (Beetz J. concurring), at p. 1201. As will be seen, I agree with Iacobucci J. as well that s. 92A does not have the effect of removing from the ambit of Parliament's

culté n'est pas unique. Dans l'arrêt *Division Shur Gain*, précité, la Cour d'appel fédérale a eu l'occasion d'examiner une situation similaire. Encore une fois, il ressort clairement d'une lecture attentive de l'*Affaire des débardeurs*, précitée, que les débardeurs n'auraient pas pu être inclus dans une unité composée d'employés de bureau ou d'autres travailleurs s'occupant de questions non liées à la navigation, si la compagnie d'expédition en cause s'était occupée seulement d'expéditions intraprovinciales (par opposition aux expéditions interprovinciales comme on l'a supposé). Des points de vue similaires sont exprimés dans d'autres affaires; voir, par exemple, *R. c. Picard, Ex parte International Longshoremen's Association, Local 375* (1967), 65 D.L.R. (2d) 658 (B.R. Qué.), et *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115. Diverses techniques d'interdélégation administrative ont été conçues pour régler des problèmes d'intérêt commun à la suite de l'arrêt *Winner*, précité. Si les problèmes sont suffisamment graves en l'espèce et si le Parlement juge approprié de le faire, il serait possible de recourir à ces techniques.

Autres compétences provinciales sur des ouvrages — art. 92A

Les appelants ont également cherché à soutenir que les ouvrages visés à l'al. 92(10)(c) n'incluent pas les ouvrages expressément mentionnés dans d'autres dispositions de la Constitution. Comme le fait remarquer le juge Iacobucci, on se trouve ainsi à interpréter la Constitution comme si elle se composait de compartiments logiques. La Constitution doit plutôt être interprétée comme un instrument organique. J'accepte la conclusion de mon collègue que l'al. 92(10)(c) vise les ouvrages créés en vertu d'autres chefs de l'art. 92 et que l'art. 92A ne saurait être considéré comme différent à cet égard. Les attributions de compétence législative faites dans des articles distincts afin d'assujettir à des restrictions les pouvoirs conférés devraient être considérées de la même façon, sous réserve, bien entendu, de ces restrictions; voir *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, le juge Estey (avec l'appui du juge Beetz), à la p. 1201. Comme

authority works declared to be for the general advantage of Canada. Where I differ from my colleague is with his view of the nature of the power accorded to the provinces by s. 92A(1)(c) to legislate in relation to the development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation of electrical energy.

It must be confessed that s. 92A(1), including para. (c), do not, at least at first sight, appear to add much to the broad and general catalogue of provincial powers; see P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3rd ed. 1992), vol. 1, at p. 29-19. So it is tempting to seek additional meaning from the provision. It may be, however, that s. 92A(1) is merely preliminary to the provisions that follow, although, as I will indicate, it, at a minimum, fortifies the pre-existing provincial powers. There is reason to think this was one of its major goals.

To understand the situation, it is useful to examine the backdrop against which s. 92A was passed. In a general sense, the interventionist policies of the federal authorities in the 1970s in relation to natural resources, particularly oil and other petroleum products, were a source of major concern to the provinces. These concerns were by no means minimized by cases such as *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545, and *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42, which underlined the severe limits on provincial power over resources that are mainly exported out of the province, as well as on the provincial power to tax these resources.

It was to respond to this insecurity about provincial jurisdiction over resources — one of the mainstays of provincial power — that s. 92A was enacted. Section 92A(1) reassures by restating this

on le verra, je suis également d'accord avec le juge Iacobucci pour dire que l'art. 92A n'a pas pour effet de soustraire à la compétence du Parlement les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada. Toutefois, je ne suis pas d'accord avec la perception qu'a mon collègue de la nature du pouvoir que l'al. 92A(1)c accorde aux provinces de légiférer relativement à l'aménagement, à la conservation et à la gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

Il faut admettre que le par. 92A(1), y compris son al. c), ne paraît pas, du moins à première vue, ajouter beaucoup à l'éventail général et vaste des pouvoirs provinciaux; voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3^e éd. 1992), vol. 1, à la p. 29-19. Il est donc tentant de chercher à dégager un autre sens de cette disposition. Toutefois, il se pourrait que le par. 92A(1) constitue simplement une disposition préliminaire par rapport aux dispositions qui suivent, quoique, comme je vais l'indiquer, elle tend pour le moins à renforcer les pouvoirs provinciaux préexistants. Il y a lieu de croire que c'était l'un des principaux objectifs de cette disposition.

Pour comprendre la situation, il est utile d'examiner le contexte dans lequel a été adopté l'art. 92A. De manière générale, les politiques interventionnistes que les autorités fédérales ont adoptées au cours des années 70 à l'égard des ressources naturelles, et notamment du pétrole et de ses dérivés, préoccupaient beaucoup les provinces. Ces préoccupations n'ont nullement été minimisées par des arrêts comme *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545, et *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42, qui ont souligné les limites importantes de la compétence provinciale sur les ressources principalement exportées hors des provinces, et du pouvoir des provinces de taxer ces ressources.

C'est pour dissiper cette incertitude quant à la compétence provinciale sur les ressources — un des pivots de la compétence provinciale — qu'on a adopté l'art. 92A. Le paragraphe 92A(1) rassure en

jurisdiction in contemporary terms, and the following provisions go on, for the first time, to authorize the provinces to legislate for the export of resources to other provinces subject to Parliament's paramount legislative power in the area, as well as to permit indirect taxation in respect of resources so long as such taxes do not discriminate against other provinces.

Most commentators mention only these issues in describing the background against which s. 92A was enacted, but there were others, specifically in relation to the generation, production and exporting of electrical energy, that must have been seen as a threat to provincial autonomy in these areas. In most of the provinces, at least, the generation and distribution of electrical energy is done by the same undertaking. There is an integrated and interconnected system beginning at the generating plant and extending to its ultimate destination. There was authority that indicated that even an emergency interprovincial grid system might effect an interconnection between utilities sufficient to make the whole system a work connecting or extending beyond the province, and so falling within federal jurisdiction within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*; see *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65 (B.C.S.C.). More important, provincial power commissions supply electrical energy to other provinces and the United States on "a regular and continuing basis", which a number of cases in other areas have held to be sufficient to make an integrated undertaking fall within federal legislative competence; see, for example, *Re Tank Truck Transport Ltd.* (1960), 25 D.L.R. (2d) 161 (Ont. H.C.), aff'd [1963] 1 O.R. 272 (C.A.). There was danger, then, that at least the supply system and conceivably the whole undertaking, from production to export, could be viewed as being a federal undertaking. For a discussion of these problems as they appeared in the period preceding the enactment of s. 92A, see G. V. La Forest and Associates, *Water Law in Canada* (1973), at pp. 46 et seq., esp. at pp. 50-51, 53-56. While a number of commentators, including myself, did not share this

reformulant cette compétence en des termes contemporains et les dispositions qui suivent autorisent pour la première fois les provinces à légiférer sur l'exportation de ressources vers d'autres provinces, sous réserve de la compétence législative prépondérante du Parlement dans le domaine, et à taxer indirectement les ressources dans la mesure où ces taxes ne sont pas discriminatoires à l'égard d'autres provinces.

La plupart des auteurs ne font que mentionner ces questions lorsqu'ils décrivent le contexte dans lequel a été adopté l'art. 92A; toutefois, il y en a eu d'autres qui, particulièrement en ce qui concerne la production et l'exportation d'énergie électrique, ont dû être considérées comme une menace à l'autonomie provinciale dans ces domaines. Dans la plupart des provinces, tout au moins, la production et la distribution d'énergie électrique se font par la même entreprise. Il existe un réseau intégré et interconnecté qui va de la centrale jusqu'à la destination finale du produit. Il y a une décision qui indique que même un réseau interprovincial d'urgence pourrait créer, entre ces installations, une interconnexion suffisante pour faire de l'ensemble du réseau un ouvrage reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province, et le faire ainsi relever de la compétence fédérale au sens de l'al. 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867*; voir la décision *British Columbia Power Corp. c. Attorney-General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65 (C.S.C.-B.). Qui plus est, des commissions provinciales de l'énergie électrique fournissent, [TRADUCTION] «de façon régulière et permanente», de l'électricité à d'autres provinces et aux États-Unis, ce qui, dans un certain nombre d'arrêtés dans d'autres domaines, a été jugé suffisant pour assujettir une entreprise intégrée à la compétence législative fédérale; voir, par exemple, *Re Tank Truck Transport Ltd.* (1960), 25 D.L.R. (2d) 161 (H.C. Ont.), conf. par [1963] 1 O.R. 272 (C.A.). Il existait alors un risque qu'au moins le réseau d'approvisionnement, et voire même peut-être bien toute l'entreprise, depuis la production jusqu'à l'exportation, soit considéré comme une entreprise fédérale. Pour une analyse des problèmes survenus au cours de la période ayant précédé l'adoption de

view of the law, the result on the authorities was by no means certain. The express grant of legislative power over the development of facilities for the generation and production of electrical energy (s. 92A(1)(c)), coupled with the legislative power in relation to the export of electrical energy offers at least comfort for the position that, leaving aside other heads of power, the development, conservation and management of generating facilities fall exclusively within provincial competence. The nature of provincial electrical generating and distribution systems at the time of the passing of s. 92A must have been appreciated.

What is important to note is that the danger to provincial autonomy over the generation of electrical energy did not arise out of the discretion Parliament had or might in future exercise under its declaratory power. The danger, rather, lay in the possible transformation of these enterprises into purely federal undertakings by reason of their connection or extension beyond the province. Section 92A ensures the province the management, including the regulation of labour relations, of the sites and facilities for the generation and production of electrical energy that might otherwise be threatened by s. 92(10)(a). But I cannot believe it was meant to interfere with the paramount power vested in Parliament by virtue of the declaratory power (or for that matter Parliament's general power to legislate for the peace, order and good government of Canada) over "[a]ll works and undertakings constructed for the production, use and application of atomic energy". This, as already seen, comprises the management of these facilities, displacing any management powers the province might otherwise have had under s. 92A. And a vital part of the power of management is the power to regulate labour relations.

l'art. 92A, voir G. V. La Forest et associés, *Water Law in Canada* (1973), aux pp. 46 et suiv., tout particulièrement les pp. 50 et 51 et 53 à 56. Bien qu'un certain nombre d'auteurs, y compris moi-même, n'aient pas partagé cette conception du droit, le résultat sur la jurisprudence était loin d'être certain. L'attribution explicite de la compétence législative sur l'aménagement d'installations destinées à la production d'énergie électrique (al. 92A(1)c)), conjuguée à la compétence législative relativement à l'exportation de l'énergie électrique, appuie au moins le point de vue selon lequel, exception faite des autres chefs de compétence, l'aménagement, la conservation et la gestion des centrales électriques relèvent exclusivement de la compétence provinciale. On a dû apprécier la nature des réseaux provinciaux de production et de distribution d'énergie électrique au moment de l'adoption de l'art. 92A.

Il importe de souligner que le danger pour l'autonomie provinciale en matière de production d'énergie électrique ne découlait pas du pouvoir discrétionnaire que le Parlement avait exercé ou qu'il pourrait exercer à l'avenir en vertu de son pouvoir déclaratoire. Ce danger résidait plutôt dans la possibilité que ces entreprises deviennent des entreprises purement fédérales du fait de leur raccordement ou de leur extension au-delà des limites de la province. L'article 92A garantit à la province la gestion des emplacements et des installations destinés à la production d'énergie électrique, y compris la réglementation des relations de travail, qui pourraient par ailleurs être menacés par l'al. 92(10)a). Toutefois, je ne puis croire que cette disposition visait à empiéter sur la compétence prépondérante dont jouit le Parlement en vertu de son pouvoir législatif (ou, quant à cela, de son pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada) sur les «ouvrages et entreprises destinés à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique». Ceci, comme nous l'avons vu, comprend la gestion de ces installations et écarte ainsi tout pouvoir de gestion que la province pourrait avoir par ailleurs en vertu de l'art. 92A. Une partie essentielle du pouvoir de gestion est celui de réglementer les relations de travail.

Peace, Order and Good Government

This case can equally well be disposed of under Parliament's power to legislate over matters of national concern under the peace, order and good government clause in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. There can surely be no doubt that the production, use and application of atomic energy constitute a matter of national concern. It is predominantly extra-provincial and international in character and implications, and possesses sufficiently distinct and separate characteristics to make it subject to Parliament's residual power; see *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, and *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401. No one seriously disputed this assertion, and my colleagues both agree that this is so. The view of the Attorney General of Canada is supported by authority in the lower courts; see *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862 (H.C.), at p. 869; and *Denison Mines Ltd. v. Attorney-General of Canada*, [1973] 1 O.R. 797 (H.C.), at p. 808. The strategic and security aspects of nuclear power in relation to national defence and the catastrophe and near catastrophe associated with its peaceful use and development at Chernobyl and Three Mile Island bespeak its national character and uniqueness.

The appellants, we saw, argue, however, that the distinct aspects over which atomic energy rises to the national level are those concerned with health and safety. But this very argument is self-defeating. With the inherent potential dangers associated with nuclear fission, industrial safety — indeed the safety of people hundreds of miles from a nuclear facility — is necessarily dependant on the personnel who operate the facility. A strike, and indeed mere carelessness, could invite disaster. As the Attorney General of Canada put it: "The whole purpose of federal regulation of nuclear electrical generating plants would be frustrated if Parliament could not govern the standards and conditions for employment of the individuals who operate the

Paix, ordre et bon gouvernement

Le présent pourvoi peut également être tranché en vertu du pouvoir qu'a le Parlement de légiférer sur des questions d'intérêt national, en vertu de la clause relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement contenue à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il n'y a sûrement pas de doute que la production, les applications et les usages de l'énergie atomique constituent une question d'intérêt national, dont le caractère et les répercussions sont principalement extraprovinciales et internationales, et dont les caractéristiques sont suffisamment distinctes pour justifier l'exercice du pouvoir résiduel fédéral; voir *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, et *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401. Personne n'a sérieusement contesté cette affirmation et mes deux collègues s'accordent pour dire qu'il en est ainsi. Le point de vue du procureur général du Canada est appuyé par la jurisprudence d'instances inférieures: voir *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862 (H.C.), à la p. 869, et *Denison Mines Ltd. c. Attorney-General of Canada*, [1973] 1 O.R. 797 (H.C.), à la p. 808. Les aspects stratégie et sécurité de l'énergie nucléaire en matière de défense nationale et la catastrophe de Chernobyl ainsi que la quasi-catastrophe de Three Mile Island liées à sa production et à son utilisation pacifiques en font bien ressortir le caractère national et unique.

Comme on l'a vu, les appelants soutiennent cependant que les aspects santé et sécurité constituent les aspects distincts relativement auxquels l'énergie atomique devient une question d'intérêt national. Cet argument va lui-même à l'encontre du but recherché. Compte tenu des dangers inhérents potentiels qui sont associés à la fission nucléaire, la sécurité industrielle — en fait la sécurité des personnes qui vivent à des centaines de milles d'un établissement nucléaire — dépend nécessairement du personnel qui l'exploite. Une grève, même une simple négligence, risque de donner lieu à un désastre. Comme l'affirme le procureur général du Canada, [TRADUCTION] «[l']objet de la réglementation fédérale des centrales

plant, both for their own safety, and for that of the general public.”

Quite apart from this doomsday scenario, what was said in the context of a work subject to the declaratory power applies equally to a work over which Parliament has jurisdiction under its general power in relation to matters of national concern. Labour relations are an integral part of that jurisdiction. I observe that this approach had been adopted in *Pronto*, *supra*.

I add that what I have had to say about the relationship of nuclear facilities to various provincial legislative powers, including those arising out of s. 92A of the *Constitution Act, 1867*, fully applies here.

Provincial Instrumentality

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

Turning to Ontario Hydro's argument about provincial instrumentalities, I note that a similar argument was advanced by Alberta in relation to a "provincial project", the Oldman River Dam; see *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at pp. 63, 68-69. The Court rejected this contention,

nucléaires serait totalement contrecarré si le Parlement ne pouvait régir les normes et les conditions de travail des personnes qui exploitent ces établissements, tant du point de vue de leur propre sécurité que de celle du grand public.»

Abstraction faite de ce scénario apocalyptique, ce qui a été dit dans le contexte d'un ouvrage assujéti au pouvoir déclaratoire s'applique également à un ouvrage sur lequel le Parlement a compétence en vertu de sa compétence générale à l'égard des questions d'intérêt national. Les relations de travail font partie intégrante de cette compétence. Je fais remarquer que c'est ce point de vue qui a été adopté dans la décision *Pronto*, précitée.

J'ajoute que ce que j'ai dit au sujet du rapport entre les établissements nucléaires et les divers pouvoirs législatifs des provinces, y compris ceux découlant de l'art. 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, s'applique entièrement ici.

Un instrument provincial

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

En ce qui concerne l'argument d'Ontario Hydro relatif aux instruments provinciaux, je fais remarquer qu'un argument similaire a été avancé par l'Alberta relativement à un «projet provincial», le barrage de la rivière Oldman; voir l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, aux pp. 63, 68

which it branded as not particularly helpful in sorting out constitutional authority over the work and as positing a type of interjurisdictional immunity that had earlier been rejected in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225, at p. 275. Similar considerations apply here. The fallacy in this context appears to result from the failure to recognize labour relations as vital aspects of the management of nuclear facilities, for no similar argument is made in respect of regulations under the *Atomic Energy Control Act*.

Disposition

I would dismiss the appeals and confirm the order of the Court of Appeal reinstating the decision of the Ontario Labour Relations Board, and declaring that the *Canada Labour Code* applies to employees of Ontario Hydro who are employed on or in connection with nuclear facilities that come under s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*. I would make no order as to costs.

The reasons of Sopinka, Cory and Iacobucci JJ. were delivered by

IACOBUCCI J. (dissenting) — The question in these appeals is whether the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, or the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, constitutionally applies to govern labour relations between Ontario Hydro and those of its employees who are employed in Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations. Although technically there are two appeals involved, in substance there is only one and so I refer herein to both as "the appeal".

I. Facts

Ontario Hydro is a corporation owned by the province of Ontario and no one disputes that it is

et 69. Notre Cour a rejeté cet argument en disant qu'il n'était pas particulièrement utile pour déterminer la compétence constitutionnelle sur l'ouvrage et qu'il érigeait en principe un type d'exclusivité des compétences déjà rejeté dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225, à la p. 275. Des considérations similaires s'appliquent en l'espèce. Dans ce contexte, l'erreur semble résulter de la non-reconnaissance des relations de travail comme un aspect essentiel de la gestion des établissements nucléaires, car aucun argument similaire n'est avancé au sujet des règlements pris en application de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*.

Dispositif

Je suis d'avis de rejeter les pourvois et de confirmer l'ordonnance de la Cour d'appel qui rétablit la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario et qui déclare que le *Code canadien du travail* s'applique aux employés d'Ontario Hydro qui travaillent dans le cadre des établissements nucléaires visés par l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

Version française des motifs des juges Sopinka, Cory et Iacobucci rendus par

LE JUGE IACOBUCCI (dissident) — Les présents pourvois visent à déterminer si la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, ou le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, s'applique, du point de vue constitutionnel, aux relations de travail entre Ontario Hydro et ceux de ses employés qui travaillent dans ses centrales nucléaires. Même si, techniquement, deux pourvois sont en cause, il n'y a essentiellement qu'un seul pourvoi et je vais donc, dans les présents motifs, désigner les deux pourvois par l'expression «le pourvoi».

I. Les faits

Ontario Hydro est une société qui appartient à la province d'Ontario et personne ne conteste qu'elle

not a Crown agent. Its affairs are governed by the *Power Corporation Act*, R.S.O. 1990, c. P.18. Ontario Hydro has 81 electrical generating stations of which five are nuclear electrical generating stations. These five nuclear plants provide roughly 48 percent of Ontario Hydro's total electrical power generating capacity. Power is generated in the nuclear stations by way of CANDU reactors which, through the process of nuclear fission, produce enough energy to drive the facilities' turbines. Once generated, this power (along with that originating from thermal and hydraulic generating stations) is distributed throughout the province by way of a network of transformer and distribution stations. Plutonium, deuterium and deuterium oxide, cobalt-60, and tritium and tritium oxide are produced during the electricity generating process: these substances are all prescribed under the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16.

The operation of a nuclear reactor is heavily regulated by federal legislation. Section 18 of the *Atomic Energy Control Act* declares that all works and undertakings constructed for the production of atomic energy and the production of prescribed substances are works for the general advantage of Canada. Each of Ontario Hydro's CANDU reactors is covered by a licence issued by the Atomic Energy Control Board ("AECB") under the regulations made under the *Atomic Energy Control Act*. These licences impose requirements with respect to the way Ontario Hydro operates the facilities, Ontario Hydro's radiation protection measures and emergency procedures, and the measures taken regarding the physical security of fissionable prescribed substances and of the facilities themselves. The licences also dictate minimum staffing levels in the control rooms, require written AECB approval of certain staff positions in the facilities (including those in positions affected by the application for certification which initiated the present action), and prescribe that significant staffing and organizational changes in the facilities require prior notice to and the written permission of the AECB. Notwithstanding the declaration in s. 18 of

n'est pas un mandataire de la Couronne. Ses affaires sont régies par la *Loi sur la Société de l'électricité*, L.R.O. 1990, ch. P.18. Ontario Hydro possède 81 centrales dont cinq sont des centrales nucléaires. Ces cinq centrales fournissent approximativement 48 pour 100 de la production totale d'énergie électrique d'Ontario Hydro. Dans les centrales nucléaires, l'énergie électrique est produite au moyen de réacteurs CANDU qui, grâce au processus de fission nucléaire, produisent suffisamment d'énergie pour alimenter les turbines des installations. L'énergie électrique (et celle produite par les centrales thermiques et hydro-électriques) est distribuée dans toute la province au moyen d'un réseau de postes de transformateurs et de distribution. Du plutonium, du deutérium et de l'oxyde de deutérium, du cobalt-60, ainsi que du tritium et de l'oxyde de tritium sont produits au cours de la production d'énergie électrique: ces substances sont toutes des substances réglementées en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, L.R.C. (1985), ch. A-16.

Le fonctionnement d'un réacteur nucléaire est fortement réglementé par la législation fédérale. L'article 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* déclare à l'avantage général du Canada les ouvrages et entreprises destinés à la production de l'énergie atomique et à la production des substances réglementées. Chacun des réacteurs d'Ontario Hydro est visé par un permis délivré par la Commission de contrôle de l'énergie atomique («CCEA») en vertu du règlement pris sous le régime de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Ces permis imposent à Ontario Hydro des exigences relatives à la façon d'exploiter les installations, aux mesures de protection contre les radiations, aux procédures d'urgence et aux mesures à prendre pour assurer la sécurité matérielle des substances fissibles réglementées et des installations elles-mêmes. Les permis prescrivent également le nombre minimal d'employés dans les salles de contrôle, exigent l'approbation écrite par la CCEA de certains postes dans les installations (y compris les postes touchés par la demande d'accréditation à l'origine de la présente action) et prévoient que la CCEA doit être préalablement avisée de toute modification importante de la dotation en

the *Atomic Energy Control Act*, some employees at Ontario Hydro's Bruce nuclear plant have been unionized under provincial labour legislation since 1973.

This case arose when the Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees ("Society") applied under the Ontario *Labour Relations Act* to the Ontario Labour Relations Board ("OLRB") for certification as the exclusive bargaining agent for a unit of administrative, scientific and professional engineering employees of Ontario Hydro, including those employed at Ontario Hydro's nuclear plants. The application was challenged by a group of employees calling themselves the Coalition to Stop the Certification of the Society. One of the grounds for the challenge was that the OLRB was without jurisdiction to certify the proposed bargaining unit because some of the employees within the proposed unit, viz. those who worked at Ontario Hydro's nuclear generating stations and at the construction site for the nuclear generating station at Darlington, fall under the jurisdiction of the *Canada Labour Code*. The Coalition claimed that the declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*, combined with ss. 91(29) and 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*, brought Ontario Hydro's nuclear generating stations within exclusive federal jurisdiction with respect to labour relations because s. 4 of the *Canada Labour Code* declares the Code applicable to all persons employed on or in connection with a federal work.

The OLRB held hearings to determine whether or not it had jurisdiction to include in the proposed bargaining unit a category of employees definable by reference to s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*. The Attorneys General of Canada and Ontario declined to participate in these hearings but the Canadian Union of Public Employees ("CUPE"), which was then certified as the bargaining agent for all unionized employees of Ontario Hydro

personnel et de la structure des installations et qu'elle doit l'autoriser par écrit. Nonobstant la déclaration faite à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, certains employés de la centrale nucléaire de Bruce d'Ontario Hydro sont syndiqués en vertu de la législation ouvrière provinciale depuis 1973.

La présente affaire a pris naissance au moment où la Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees («Société») s'est fondée sur la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario pour présenter à la Commission des relations de travail de l'Ontario («CRTO») une demande d'accréditation comme agent négociateur exclusif d'une unité composée de membres du personnel administratif, de scientifiques et d'ingénieurs d'Ontario Hydro, dont ceux qui travaillaient dans les centrales nucléaires d'Ontario Hydro. Cette demande a été contestée par un groupe d'employés qui s'appelaient la Coalition to Stop the Certification of the Society. L'un des motifs invoqués était que la CRTO n'avait pas compétence pour accréditer l'unité de négociation proposée parce que certains des employés qui en feraient partie, soit les employés des centrales nucléaires d'Ontario Hydro et ceux du chantier de construction de la centrale nucléaire de Darlington, sont régis par le *Code canadien du travail*. La Coalition a soutenu que la déclaration de l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, conjuguée au par. 91(29) et à l'al. 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, a pour effet d'assujettir les centrales nucléaires d'Ontario Hydro à la compétence fédérale exclusive en matière de relations de travail parce que l'art. 4 du *Code canadien du travail* déclare que le Code s'applique à toutes les personnes employées dans le cadre d'une entreprise fédérale.

La CRTO a tenu des audiences pour déterminer si elle avait compétence pour inclure dans l'unité de négociation proposée une catégorie d'employés définissable par renvoi à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Le procureur général du Canada et celui de l'Ontario ont refusé d'y participer, mais le Syndicat canadien de la fonction publique («SCFP»), alors accrédité comme agent négociateur de tous les employés syndiqués d'On-

including employees at the Bruce nuclear plant, participated with the consent of the parties. The OLRB held that it had no jurisdiction to certify the bargaining unit in the Society's application because the proposed unit included employees, employed on or in connection with the nuclear generating stations, who fell under the jurisdiction of the *Canada Labour Code*: [1988] OLRB Rep. Feb. 187.

Ontario Hydro, supported by the Society and CUPE, applied to the Ontario Divisional Court for judicial review by way of an order in the nature of *certiorari* quashing this decision of the OLRB; the Attorney General of Canada intervened at this stage of the proceedings in support of the OLRB. The Divisional Court granted the application for *certiorari*, quashed the OLRB's decision, and issued mandamus ordering the OLRB to deal with the Society's certification application: (1989), 69 O.R. (2d) 268, 33 O.A.C. 302, 60 D.L.R. (4th) 542, 89 CLLC ¶ 14,044.

The Attorney General of Canada appealed that decision to the Ontario Court of Appeal. The Court of Appeal, Galligan J.A. dissenting, allowed the appeal, set aside the decision of the Divisional Court and ordered that the decision of the OLRB be reinstated: (1991), 1 O.R. (3d) 737, 43 O.A.C. 184, 77 D.L.R. (4th) 277, 91 CLLC ¶ 14,014 (hereinafter cited to O.R.). This Court granted leave to appeal, [1991] 3 S.C.R. x, and the Chief Justice stated the following constitutional question:

Does the *Labour Relations Act* of Ontario, R.S.O. 1980, c. 228 [now R.S.O. 1990, c. L.2], or the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, constitutionally apply to the matter of labour relations between Ontario Hydro and those of its employees who are employed in Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations which have been declared to be for the general advantage of Canada under s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16?

tario Hydro, y compris les employés de la centrale nucléaire de Bruce, y a participé avec le consentement des parties. La CRTO a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour accréditer l'unité de négociation visée par la demande de la Société parce que l'unité proposée comprenait des personnes employées dans le cadre de centrales nucléaires, qui se trouvaient régies par le *Code canadien du travail*: [1988] OLRB Rep. Feb. 187.

Ontario Hydro, avec l'appui de la Société et du SCFP, a présenté à la Cour divisionnaire de l'Ontario une demande de contrôle judiciaire en vue d'obtenir une ordonnance tenant d'un *certiorari* qui annulerait la décision de la CRTO; à ce stade des procédures, le procureur général du Canada est intervenu à l'appui de la CRTO. La Cour divisionnaire a accueilli la demande de *certiorari*, annulé la décision de la CRTO et délivré un *mandamus* ordonnant à la CRTO d'examiner la demande d'accréditation de la Société: (1989), 69 O.R. (2d) 268, 33 O.A.C. 302, 60 D.L.R. (4th) 542, 89 CLLC ¶ 14,044.

Le procureur général du Canada a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Ontario. La Cour d'appel, avec dissidence de la part du juge Galligan, a accueilli l'appel, annulé la décision de la Cour divisionnaire et ordonné le rétablissement de la décision de la CRTO: (1991), 1 O.R. (3d) 737, 43 O.A.C. 184, 77 D.L.R. (4th) 277, 91 CLLC ¶ 14,014 (ci-après cité au O.R.). Notre Cour a accordé l'autorisation de pourvoi, [1991] 3 R.C.S. x, et le Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante:

La *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 228 [maintenant L.R.O. 1990, ch. L.2], ou le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, s'appliquent-ils, du point de vue constitutionnel, aux questions de relations du travail entre Ontario Hydro et ceux de ses employés qui travaillent dans ses centrales nucléaires qui ont été déclarées à l'avantage général du Canada en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, L.R.C. (1985), ch. A-16?

II. Relevant Legislation and Constitutional Provisions

Atomic Energy Control Act, R.S.C., 1985, c. A-16

WHEREAS it is essential in the national interest to make provision for the control and supervision of the development, application and use of atomic energy and to enable Canada to participate effectively in measures of international control of atomic energy that may hereafter be agreed on;

18. All works and undertakings constructed

(a) for the production, use and application of atomic energy,

(b) for research or investigation with respect to atomic energy, and

(c) for the production, refining or treatment of prescribed substances,

are, and each of them is declared to be, works or a work for the general advantage of Canada.

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2

2. In this Act,

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

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

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

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.

II. Les dispositions législatives et constitutionnelles pertinentes

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

Considérant qu'il est essentiel, dans l'intérêt national, de pourvoir au contrôle et à la surveillance de l'exploitation et des applications et usages de l'énergie atomique et de permettre au Canada de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il pourra être convenu,

18. Sont déclarés à l'avantage général du Canada les ouvrages et entreprises destinés:

a) à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique;

b) à des recherches scientifiques et techniques sur l'énergie atomique;

c) à la production, à l'affinage ou au traitement des substances réglementées.

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2

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

«entreprises fédérales» Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment:

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;

i) les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales.

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.

Constitution Act, 1867

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.

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

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

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.

13. Property and Civil Rights in the Province.

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

Loi constitutionnelle de 1867

91. Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et avec le 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 exclusivement assignés aux législatures des provinces par la présente loi mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes employés plus haut dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition de la présente loi) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à 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.

Et aucune des matières ressortissant aux catégories de sujets énumérés au présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

10. les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:

c) les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces;

13. la propriété et les droits civils dans la province;

16. généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

92A. (1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to

(c) development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.

(6) Nothing in subsections (1) to (5) derogates from any powers or rights that a legislature or government of a province had immediately before the coming into force of this section.

III. Judgments Below

Ontario Labour Relations Board

The OLRB held that by virtue of ss. 92(10)(c) and 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, Parliament has exclusive legislative authority over local works it declares to be to the general advantage of Canada. Such a declaration, applicable to Ontario Hydro's nuclear generating stations, had been made in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*. Counsel for Ontario Hydro argued that Ontario Hydro was an undertaking and not a work constructed for any of the purposes set out in s. 18. The OLRB held that a work used by and forming part of an undertaking can be the object of a declaration under s. 92(10)(c). When Parliament makes such a declaration, its jurisdiction over the work extends to the regulation of the use and management of the work forming part of the undertaking (relying on *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434).

The OLRB rejected Ontario Hydro's argument that Parliament only has jurisdiction to make laws with respect to matters of national interest in a work declared to be to the general advantage of Canada: Ontario Hydro's position on this matter was inconsistent with the preamble to s. 91 of the *Constitution Act, 1867* which expressly gives Parliament legislative jurisdiction to all matters in the enumerated classes of subjects, including s. 91(29). Ontario Hydro argued that s. 92A excludes

92A. (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants:

(c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

(6) Les paragraphes (1) à (5) ne portent pas atteinte aux pouvoirs ou droits détenus par la législature ou le gouvernement d'une province lors de l'entrée en vigueur du présent article.

III. Les juridictions inférieures

La Commission de relations de travail de l'Ontario

La CRTO a conclu que le Parlement avait, en vertu de l'al. 92(10)c) et du par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, compétence exclusive sur les ouvrages de nature locale qu'il déclare être à l'avantage général du Canada. Cette déclaration, applicable aux centrales nucléaires d'Ontario Hydro, est formulée à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. L'avocat d'Ontario Hydro a soutenu qu'Ontario Hydro est une entreprise et non un ouvrage destiné à l'une des fins mentionnées à l'art. 18. La CRTO a statué qu'un ouvrage utilisé par une entreprise ou en faisant partie peut faire l'objet d'une déclaration fondée sur l'al. 92(10)c). Lorsque le Parlement fait une telle déclaration, sa compétence sur l'ouvrage en question s'étend à la réglementation de l'utilisation et de la gestion de l'ouvrage faisant partie de l'entreprise (selon l'arrêt *The King c. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434).

La CRTO a rejeté l'argument d'Ontario Hydro voulant que seul le Parlement a compétence pour légiférer relativement à des questions d'intérêt national dans le cas d'un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada: la position d'Ontario Hydro sur cette question était incompatible avec le préambule de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère expressément au Parlement la compétence législative sur toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés dans

federal jurisdiction over labour relations because such jurisdiction would conflict with the power of the provinces to “manage” electrical generating facilities: the OLRB held that s. 92A has no special place in the *Constitution Act, 1867* and accordingly must be read in light of s. 91 which gives Parliament exclusive jurisdiction over matters coming within the classes of subjects enumerated in s. 91 “notwithstanding anything in this Act”.

The OLRB held that the declaration made in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* was valid and proper with respect to Ontario Hydro’s nuclear generating facilities. There was no basis for Ontario Hydro’s argument that s. 92(10)(c) declarations cannot extend to matters within s. 92A(1), or that a declaration may only be made with respect to matters falling solely within s. 92(10)(c): given the wide scope of matters within s. 92, such as property and civil rights, this argument would totally neutralize the s. 92(10)(c) declaratory power. Further, nothing in s. 92A(1) repealed or neutralized the declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*. Accordingly, the federal government had authority to legislate with respect to Ontario Hydro’s labour relations with persons employed on or in connection with the nuclear generating facilities. The OLRB declared that it did not have jurisdiction to deal with the Society’s application for certification since the proposed unit included employees who fell within federal labour law jurisdiction.

Divisional Court (per Steele, Montgomery and White JJ.)

The Divisional Court held that the special provision for electrical generating facilities in s. 92A removed those facilities from the category of works contemplated by s. 92(10)(c). “Such Works” in s. 92(10)(c) can only refer to local works and undertakings contemplated to be within s. 92(10).

l’article, y compris le par. 91(29). Ontario Hydro a soutenu que l’art. 92A exclut la compétence fédérale sur les relations de travail parce que cette compétence irait à l’encontre du pouvoir des provinces de «gérer» les installations destinées à la production d’énergie électrique: la CRTO a statué que l’art. 92A n’occupe aucune place spéciale dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu’il doit en conséquence être interprété en fonction de l’art. 91 qui confère au Parlement la compétence exclusive sur les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés à l’art. 91 «nonobstant toute disposition de la présente loi».

La CRTO a conclu que la déclaration faite à l’art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique* était valide et appropriée relativement aux centrales nucléaires d’Ontario Hydro. Ontario Hydro n’était pas justifiée de soutenir que les déclarations prévues à l’al. 92(10)(c) ne peuvent s’appliquer aux matières visées au par. 92A(1), ou qu’une déclaration ne peut porter que sur les matières qui relèvent uniquement de l’al. 92(10)(c): compte tenu de la portée générale des matières énumérées à l’art. 92, comme la propriété et les droits civils, cet argument aurait pour effet de neutraliser complètement le pouvoir déclaratoire de l’al. 92(10)(c). De plus, rien dans le par. 92A(1) n’a pour effet d’abroger ou de neutraliser la déclaration faite à l’art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique*. En conséquence, le gouvernement fédéral avait compétence pour légiférer sur les relations de travail entre Ontario Hydro et des personnes employées dans le cadre des centrales nucléaires. La CRTO a déclaré qu’elle n’avait pas compétence pour examiner la demande d’accréditation de la Société puisque l’unité de négociation proposée comprenait des employés assujettis à la compétence fédérale en matière de droit du travail.

La Cour divisionnaire (les juges Steele, Montgomery et White)

La Cour divisionnaire a conclu que la mention particulière, à l’art. 92A, des installations destinées à la production d’énergie électrique a pour effet de les exclure de la catégorie d’ouvrages visés à l’al. 92(10)(c). Les «ouvrages» prévus à l’al. 92(10)(c) ne peuvent être que les ouvrages et entreprises

This expression cannot refer to a power specifically granted to a province in s. 92A. Section 92A(1)(c) was enacted after the *Atomic Energy Control Act* and Parliament must be deemed to have known that it was placing the generation and production of electrical energy within the jurisdiction of the provinces. Therefore, s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* is inapplicable in so far as it purports to declare Ontario Hydro's works to be totally for the general advantage of Canada.

The Divisional Court held that Parliament had the jurisdiction to enact the *Atomic Energy Control Act* in the national interest under the peace, order and good government power ("p.o.g.g. power") in the opening words of s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. Parliament's p.o.g.g. power is residuary in nature and should be read together with the specific power in s. 92A(1)(c) not to exclude provincial jurisdiction except where absolutely necessary. Even where there is a conflict between s. 91 and s. 92, the doctrine of mutual modification holds that the general power should be narrowed to exclude the narrower class of subjects.

The Divisional Court also held that, under the double aspect doctrine, the federal p.o.g.g. power does not necessarily exclude provincial power over labour relations. The pith and substance of the *Atomic Energy Control Act* and the regulations passed under it, is not the management or labour relations of a facility. Section 92A(1)(c) gives the provinces the exclusive power to manage facilities for electrical energy; the provinces therefore have the power to legislate with respect to labour relations at those facilities. The *Atomic Energy Control Act* imposes aspects of Parliament's concerns that must be obeyed with respect to the works but this does not totally exclude provincial jurisdiction where the core undertaking is clearly provincial. The Divisional Court distinguished the decision of this Court in *Bell Canada v. Quebec (Commission*

d'une nature locale dont il est question au par. 92(10). Ce terme ne saurait se rapporter à un pouvoir spécifiquement conféré à une province par l'art. 92A. L'alinéa 92A(1)c) a été adopté après la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et il faut considérer que le Parlement savait qu'il plaçait la production d'énergie électrique sous la compétence des provinces. En conséquence, l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* n'est pas applicable dans la mesure où il a pour objet de déclarer que les ouvrages d'Ontario Hydro sont totalement à l'avantage général du Canada.

La Cour divisionnaire a statué que le Parlement avait compétence pour adopter la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* dans l'intérêt national en vertu de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement prévue dans le préambule de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La compétence que le Parlement possède en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement est de nature résiduelle et devrait être interprétée conjointement avec le pouvoir spécifique prévu à l'al. 92A(1)c) de manière à ne pas exclure la compétence provinciale sauf s'il est absolument nécessaire de le faire. Même en cas de conflit entre les art. 91 et 92, il y a lieu, en vertu de la théorie de la modification mutuelle, de restreindre la compétence générale de façon à exclure la catégorie plus restreinte de sujets.

La Cour divisionnaire a aussi statué que, selon la théorie du double aspect, la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement n'exclut pas nécessairement la compétence provinciale en matière de relations de travail. De par leur caractère véritable, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et son règlement d'application ne visent pas la gestion ou les relations de travail dans un établissement. L'alinéa 92A(1)c) confère aux provinces le pouvoir exclusif de gérer les installations destinées à la production d'énergie électrique; les provinces ont donc le pouvoir de légiférer relativement aux relations de travail dans ces installations. La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* prescrit des aspects des préoccupations du Parlement dont il faut tenir compte au sujet des ouvrages, mais cela n'a pas pour effet

de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 S.C.R. 749 (“*Bell Canada*”), since that case concerned a federal undertaking. Accordingly, under the double aspect doctrine, provincial labour legislation is applicable to the employees who work at the sites in question.

The Divisional Court held that Ontario Hydro is not a federal work or undertaking; therefore the *Canada Labour Code* does not apply according to the scope of the statute set out in s. 4. Further, Ontario Hydro is a “provincial public policy instrument” to which the statute should not be interpreted to apply. Only if Parliament validly amended the *Atomic Energy Control Act* to provide that it was in the national interest that all labour relations at nuclear generating sites be governed by federal legislation would provincial labour legislation be supplanted. The Divisional Court noted finally that the licence for the Bruce nuclear facility, which is representative of the licences issued to all of Ontario Hydro’s nuclear generating sites, indicates that all general laws of the province are applicable to the facility, subject to the conditions of the licence. The Ontario labour legislation is a law of general application in the province and can stand together with the federal requirements for health, safety and security.

The Divisional Court ordered that the decision of the OLRB be quashed and directed the OLRB to deal with the Society’s certification application.

Ontario Court of Appeal

Tarnopolsky J.A. (Lacourcière J.A. concurring)

Tarnopolsky J.A. indicated that there were two issues before the court. First, did the enactment of s. 92A remove electrical facilities from the cate-

d’exclure totalement la compétence des provinces lorsque l’entreprise fondamentale est clairement provinciale. La Cour divisionnaire a établi une distinction d’avec l’arrêt *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749 («*Bell Canada*»), puisque cet arrêt portait sur une entreprise fédérale. En conséquence, en vertu de la théorie du double aspect, la législation ouvrière provinciale est applicable aux employés qui travaillent aux endroits en question.

La Cour divisionnaire a conclu qu’Ontario Hydro n’est ni un ouvrage fédéral ni une entreprise fédérale; en conséquence, le *Code canadien du travail* ne s’applique pas selon le champ d’application énoncé à son art. 4. De plus, Ontario Hydro est un [TRADUCTION] «instrument provincial d’intérêt public» auquel le Code ne devrait pas s’appliquer. La législation ouvrière provinciale se trouverait supplantée seulement si le Parlement avait valide- ment modifié la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique* pour prévoir qu’il est dans l’intérêt national que les relations de travail dans les centrales nucléaires soient régies par la législation fédérale. La Cour divisionnaire a finalement souligné que le permis de la centrale nucléaire de Bruce, qui est représentatif des permis délivrés à toutes les centrales nucléaires d’Ontario Hydro, indique que toutes les lois générales de la province sont applicables à l’établissement, sous réserve des conditions du permis. La loi ouvrière de l’Ontario est une loi d’application générale dans la province, qui peut coexister avec les exigences fédérales en matière de santé et de sécurité.

La Cour divisionnaire a ordonné l’annulation de la décision de la CRTO et a demandé à cette dernière d’examiner la demande d’accréditation de la Société.

La Cour d’appel de l’Ontario

Le juge Tarnopolsky (à l’opinion duquel a souscrit le juge Lacourcière)

Le juge Tarnopolsky a indiqué que deux questions avaient été soumises à la cour. Premièrement, l’adoption de l’art. 92A a-t-elle eu pour effet de

gory of works contemplated by s. 92(10) of the *Constitution Act, 1867*, rendering the declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* inapplicable to Ontario Hydro's nuclear generating facilities? Second, even if s. 18 does apply to Ontario Hydro's nuclear generating facilities, does Parliament's power extend to the labour relations of the employees of those facilities?

With respect to the first issue, Tarnopolsky J.A. held that the provincial legislative powers in s. 92A cannot be exercised to the exclusion of other federal powers. This view was supported by academic commentators and the pertinent proceedings of the Special Joint Committee on the Constitution. The Divisional Court erred in not distinguishing between activities concerning facilities for the generation of electricity (i.e., development, conservation and management) and the character or nature of those facilities (i.e., being local works). The wording of s. 92A fails to support the conclusion that electrical facilities were removed from the category of works contemplated by s. 92(10)(c).

Further, Tarnopolsky J.A. held that to accept that the federal declaratory power is an exception only to the provincial legislative authority over local works and undertakings in s. 92(10) would result in an absurdity. The jurisdictional basis of a matter over which a province has legislative competence may arise from any number of heads of power; there is no authority for the claim that legislative competence over a particular subject matter must be founded on or restricted to one head of provincial power. Tarnopolsky J.A. continued (at p. 760):

... I would endorse the finding of the OLRB that, if the declaratory power refers to local works or undertakings *only*, then s. 92 ¶ 16 — "Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province" — would neutralize Parliament's power to declare anything to be for the general advantage of Canada, for undoubt-

retirer les installations de production d'énergie électrique de la catégorie des ouvrages visés au par. 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, rendant ainsi la déclaration faite à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* inapplicable aux centrales nucléaires d'Ontario Hydro? Deuxièmement, même si l'art. 18 s'applique aux centrales nucléaires d'Ontario Hydro, la compétence du Parlement s'étend-elle aux relations de travail des employés de ces établissements?

En ce qui concerne la première question, le juge Tarnopolsky a conclu que les pouvoirs législatifs provinciaux prévus à l'art. 92A ne sauraient être exercés de façon à exclure les autres pouvoirs fédéraux. Ce point de vue est appuyé par des commentateurs et les témoignages pertinents du Comité mixte spécial sur la Constitution. La Cour divisionnaire a commis une erreur en ne faisant pas de distinction entre les activités relatives aux installations de production d'énergie électrique (c.-à-d. l'aménagement, la conservation et la gestion) et le caractère ou la nature de ces installations (c.-à-d. le fait qu'il s'agisse d'ouvrages de nature locale). Le texte de l'art. 92A ne permet pas de conclure que les installations de production d'énergie électrique ont été retirées de la catégorie d'ouvrages visés par l'al. 92(10)c).

Le juge Tarnopolsky a, en outre, conclu qu'il serait absurde d'accepter que le pouvoir déclaratoire fédéral ne constitue une exception qu'à l'égard de la compétence législative provinciale sur les ouvrages et entreprises de nature locale, qui est conférée au par. 92(10). La compétence sur une matière relevant de la compétence législative d'une province peut découler d'un certain nombre de chefs de compétence: rien ne permet d'affirmer que la compétence législative sur un sujet particulier doit reposer sur un seul chef de compétence provinciale ou y être limitée. Le juge Tarnopolsky poursuit, à la p. 760:

[TRADUCTION] ... je souscrirais à la conclusion de la CRTO selon laquelle, si le pouvoir déclaratoire porte *seulement* sur les ouvrages ou entreprises de nature locale, le par. 92(16) («généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province») aurait alors pour effet de neutraliser le pouvoir

edly a local work could reasonably be found to be a matter of a local or private nature in the province. It is that absurdity which must be avoided. [Emphasis in original.]

Section 92A must be read in light of s. 91 using the doctrine of mutual modification, i.e., the provincial power in s. 92A should not be read to exclude the federal power in s. 92(10)(c) and s. 91(29) where the two powers can co-exist. Moreover, Parliament may touch on those classes of subjects assigned exclusively to the provinces under a valid exercise of its legislative powers.

Works or undertakings declared to be to the general advantage of Canada are withdrawn from provincial legislative competence through the operation of s. 92(10)(c) and s. 91(29). Since there is nothing to indicate that works within s. 92A were removed from the class of works in s. 92(10), there is nothing to preclude the declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* from applying to Ontario Hydro's nuclear facilities. The declaration has the effect of granting Parliament control over these works. That control includes the power to regulate the operation of the work, including the employment of persons employed on such works (in this regard, Tarnopolsky J.A. relied on the decision of this Court in *Bell Canada*, *supra*).

Even if s. 92A removed electrical generating works from s. 92(10), Parliament could validly exercise jurisdiction over Ontario Hydro's nuclear generating facilities using its p.o.g.g. power from the opening words of s. 91. Section 92A does not detract from the scope of Parliament's authority under the p.o.g.g. power. Tarnopolsky J.A. held that "the regulation of atomic energy, as a matter of national concern, must include the labour relations of Ontario Hydro's nuclear facilities, in spite

du Parlement de déclarer quoi que ce soit à l'avantage général du Canada, puisqu'il ne fait pas de doute qu'un ouvrage de nature locale pourrait raisonnablement être considéré comme une matière de nature locale ou privée dans la province. C'est cette absurdité qu'il faut éviter. [En italique dans l'original.]

L'article 92A doit être interprété en fonction de l'art. 91, au moyen de la théorie de la modification mutuelle, c'est-à-dire que la compétence provinciale prévue à l'art. 92A ne devrait pas être interprétée de façon à exclure la compétence fédérale visée à l'al. 92(10)c) et au par. 91(29) lorsque les deux compétences peuvent coexister. De plus, le Parlement peut, en exerçant valablement ses pouvoirs législatifs, empiéter sur les catégories de sujets attribués exclusivement aux provinces.

Les ouvrages ou entreprises déclarés à l'avantage général du Canada sont soustraits à la compétence législative provinciale par l'application de l'al. 92(10)c) et du par. 91(29). Comme rien n'indique que les ouvrages visés à l'art. 92A ont été retirés de la catégorie des ouvrages visés au par. 92(10), rien n'empêche la déclaration figurant à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* de s'appliquer aux établissements nucléaires d'Ontario Hydro. Cette déclaration a pour effet de conférer au Parlement le contrôle sur ces ouvrages. Ce contrôle comprend le pouvoir d'en réglementer l'exploitation, dont l'emploi des personnes (sur ce point, le juge Tarnopolsky s'est fondé sur l'arrêt *Bell Canada*, précité, de notre Cour).

Même si l'art. 92A retirait du par. 92(10) les installations destinées à la production d'énergie électrique, le Parlement pourrait valablement exercer sa compétence sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro grâce au pouvoir en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement qui lui est conféré dans le préambule de l'art. 91. L'article 92A ne porte pas atteinte à l'étendue de la compétence que possède le Parlement en vertu de son pouvoir en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Le juge Tarnopolsky a décidé que [TRADUCTION] «la réglementation de l'énergie atomique, en tant que question d'intérêt national, doit inclure les relations de travail dans les établissements nucléaires d'Ontario Hydro, malgré les diffi-

of the practical difficulties that may be encountered as a result of this decision" (p. 764).

Tarnopolsky J.A. concluded (at p. 768):

In conclusion, Ontario Hydro's nuclear facilities are works that, although wholly situate within a province, are declared by Parliament to be for the general advantage of Canada within the meaning of s. 2(h) of the *Labour Code*. As indicated above, by s. 4 Parliament has expressly made the *Labour Code* applicable to all employees who are employed upon or in connection with such works as defined in s. 2. Ontario Hydro's nuclear workers, accordingly, must be governed by the federal *Labour Code*.

Galligan J.A., dissenting

Galligan J.A. felt that, according to the testimony of Arvo Niitenberg, Ontario Hydro's Senior Vice-President of Operations, the division of labour relations between two separate jurisdictions would cause Ontario Hydro serious practical difficulties. This result was to be avoided unless the Constitution required it. Galligan J.A. held that it was not necessary to decide whether federal jurisdiction over the nuclear generating sites arose from the federal declaratory power or from the federal p.o.g.g. power. He set out the issue in the case as follows (at p. 771):

Because Parliament has exclusive authority to regulate atomic energy it is not contested that it has power to regulate Hydro's five nuclear generating sites. The issue is whether, because of that authority it also has power, to the exclusion of the province, to regulate Hydro's labour relations with its employees working on or in connection with those generating stations.

Galligan J.A. distinguished this Court's trilogy on the interrelation of provincial statutes of general application with federal statutes regulating enterprises which come within Parliament's exclusive legislative sphere (*Bell Canada, supra*; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868, and *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897) on the ground that the undertakings in those cases were truly federal while Ontario Hydro is a

cultés pratiques qui peuvent découler de cette décision» (p. 764).

Le juge Tarnopolsky conclut, à la p. 768:

[TRADUCTION] En conclusion, les établissements nucléaires d'Ontario Hydro sont des ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, sont déclarés par le Parlement être à l'avantage général du Canada au sens de l'al. 2h) du *Code du travail*. Comme je l'ai déjà indiqué, le Parlement a, à l'art. 4, expressément rendu le *Code du travail* applicable à tous les employés dans le cadre d'une entreprise définie à l'art. 2. Les travailleurs des établissements nucléaires d'Ontario Hydro doivent donc être régis par le *Code canadien du travail*.

Le juge Galligan, dissident

Le juge Galligan était d'avis que, selon le témoignage d'Arvo Niitenberg, vice-président directeur des opérations d'Ontario Hydro, le partage des relations du travail entre deux ressorts distincts causerait à Ontario Hydro de graves difficultés pratiques. C'était là une situation à éviter, sauf si la Constitution l'exigeait. Le juge Galligan a statué qu'il n'était pas nécessaire de décider si la compétence fédérale sur les centrales nucléaires découlait du pouvoir déclaratoire ou du pouvoir en matière de paix, d'ordre ou de bon gouvernement. Il formule ainsi la question en litige dans l'affaire (à la p. 771):

[TRADUCTION] Parce que le Parlement a compétence exclusive pour réglementer l'énergie atomique, on ne conteste pas qu'il a le pouvoir de réglementer les cinq centrales nucléaires d'Ontario Hydro. La question est de savoir s'il possède aussi de ce fait la compétence, à l'exclusion de la province, de réglementer les relations de travail des personnes employées dans le cadre de ces centrales.

Le juge Galligan a distingué la trilogie de notre Cour sur la corrélation entre les lois provinciales d'application générale et les lois fédérales régissant les entreprises qui relèvent de la compétence législative exclusive du Parlement (*Bell Canada, précité*, *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897), pour le motif que les entreprises dans ces

provincial undertaking: "Only part of one of its many activities is within the federal sphere of legislative competence" (p. 772). He continued (at p. 773):

I think the principle to be drawn from the treatment of this subject in the trilogy is that a class of subject-matter within the exclusive legislative competence of Parliament will be held to include labour relations if labour relations is an integral part, an essential part or a vital part, of the exercise of that jurisdiction. To apply that principle to this case, I think that, if labour relations is an integral, essential or vital part of the power to regulate atomic energy at Hydro's nuclear generating sites, then the exception to the general rule of provincial power over labour relations would apply.

Galligan J.A. concluded that no evidence had been led to demonstrate that labour relations were such an integral part of the regulation of atomic energy. Indeed, since the federal government had not controlled labour relations at Ontario Hydro's nuclear generating sites to date, there was evidence that labour relations were not such an integral part of the regulation of atomic energy. For the same reason that labour relations of a federal undertaking must be regulated federally, the labour relations of a provincial undertaking should be regulated provincially. Therefore there was no reason to apply the exception to the general rule that labour relations fall within the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures: "... if the provincial law does not bear on the specifically federal nature of the federal exercise of power the rule excluding application of the provincial law does not apply" (pp. 774-75).

The doctrine of federal paramountcy does not apply where there is no conflict between the two statutes (*Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838). Galligan J.A. was disinclined to interpret the stat-

arrêts étaient véritablement fédérales alors qu'Ontario Hydro est une entreprise provinciale: [TRADUCTION] «Seule une partie de l'une de ses nombreuses activités relève de la compétence législative fédérale» (p. 772). Il poursuit, à la p. 773:

[TRADUCTION] À mon avis, le principe qu'il faut dégager de l'examen de cette question dans la trilogie est que l'on considérera qu'une catégorie de sujets relevant de la compétence législative exclusive du Parlement comprendra les relations de travail si ces relations constituent une partie intégrante, essentielle ou vitale, de l'exercice de cette compétence. Pour appliquer ce principe à la présente affaire, je crois que si les relations de travail constituent une partie intégrante, essentielle ou vitale du pouvoir de réglementer l'énergie atomique dans les centrales nucléaires d'Hydro, il y aurait alors application de l'exception à la règle générale de la compétence provinciale sur les relations de travail.

Le juge Galligan a conclu qu'on n'avait présenté aucun élément de preuve établissant que les relations de travail constituaient une partie intégrante de la réglementation de l'énergie atomique. En fait, puisque le gouvernement fédéral n'avait pas jusqu'alors contrôlé les relations de travail dans les centrales nucléaires d'Ontario Hydro, il y avait une preuve que les relations de travail ne faisaient pas partie intégrante de la réglementation de l'énergie atomique. Les relations de travail d'une entreprise provinciale devraient être réglementées par la province concernée, pour la même raison que celles d'une entreprise fédérale doivent être réglementées par le fédéral. Il n'y avait donc aucune raison d'appliquer l'exception à la règle générale selon laquelle les relations de travail relèvent de la compétence exclusive des législatures provinciales: [TRADUCTION] «... si le droit provincial ne porte pas sur la nature spécifiquement fédérale de l'exercice d'une compétence par le fédéral, alors la règle excluant l'application du droit provincial ne s'applique pas» (pp. 774 et 775).

La théorie de la prépondérance fédérale ne s'applique pas lorsqu'il n'y a pas de conflit entre les deux lois (*Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838). Le juge Galligan était peu disposé à interpréter

utes so as to create a conflict where they had been applied together without conflict for 25 years. While the licences issued by the AECB to Ontario Hydro's nuclear generating facilities contained provisions relating to the staffing of those stations, there was no demonstrated conflict between these provisions and Ontario Hydro's labour relations with its employees. Galligan J.A. would have dismissed the appeal and affirmed the order of the Divisional Court.

IV. The Constitutional Question

Does the *Labour Relations Act* of Ontario, R.S.O. 1980, c. 228 [now R.S.O. 1990, c. L.2], or the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, constitutionally apply to the matter of labour relations between Ontario Hydro and those of its employees who are employed in Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations which have been declared to be for the general advantage of Canada under s. 18 of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16?

V. Issues

The constitutional question raises the following issues:

1. What are the nature and effect of the federal declaratory power?
2. May Parliament validly make declarations under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* with respect to nuclear electrical generating stations over which the provinces enjoy jurisdiction in the areas of development, conservation and management by virtue of s. 92A(1)(c) of the *Constitution Act, 1867*?
3. Does a valid declaration by Parliament under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* over nuclear electrical generating stations give Parliament jurisdiction over the labour relations of employees employed in those stations?
4. If Parliament's jurisdiction over nuclear electrical generating stations derives solely from the peace, order and good government clause of s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, does that juris-

ter les lois de façon à créer un conflit dans un cas où elles avaient été appliquées conjointement sans problème depuis 25 ans. Même si les permis que la CCEA avait délivrés aux centrales nucléaires d'Ontario Hydro renfermaient des dispositions ayant trait à leur dotation en personnel, on n'avait pas démontré l'existence d'un conflit entre ces dispositions et les relations de travail d'Ontario Hydro avec ses employés. Le juge Galligan aurait rejeté l'appel et confirmé l'ordonnance de la Cour divisionnaire.

IV. La question constitutionnelle

La *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 228 [maintenant L.R.O. 1990, ch. L.2], ou le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, s'appliquent-ils, du point de vue constitutionnel, aux questions de relations du travail entre Ontario Hydro et ceux de ses employés qui travaillent dans ses centrales nucléaires qui ont été déclarées à l'avantage général du Canada en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, L.R.C. (1985), ch. A-16?

V. Les questions en litige

La question constitutionnelle soulève les questions suivantes:

1. Quels sont la nature et l'effet du pouvoir déclaratoire fédéral?
2. Le Parlement peut-il valablement faire des déclarations en vertu de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* relativement à des centrales nucléaires sur lesquelles les provinces ont compétence en matière d'aménagement, de conservation et de gestion en vertu de l'al. 92A(1)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
3. Une déclaration valide que le Parlement fait, en vertu de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relativement aux centrales nucléaires confère-t-elle au Parlement compétence sur les relations de travail des employés de ces centrales?
4. Si la compétence du Parlement sur les centrales nucléaires découle seulement de la clause relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, contenue à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle*

diction include the labour relations of employees employed in those stations?

5. Is Ontario Hydro immune from the operation of the *Canada Labour Code* by virtue of interjurisdictional Crown immunity?

VI. Analysis

1. *What are the nature and effect of the federal declaratory power?*

(a) History of the Declaratory Power

The first appearance of a declaratory power that was to be given to the federal government was in the final Resolutions of the Quebec Conference of 1864. The power was listed with the other specific heads of power of the federal government and was worded as follows:

29. The General Parliament shall have power to make Laws for the peace, welfare and good Government of the Federated Provinces (saving the Sovereignty of England), and especially Laws respecting the following subjects:—

11. All such works as shall, although lying wholly within any Province, be specially declared by the Acts authorizing them to be for the general advantage.

In the final version of the *Constitution Act, 1867*, the declaratory power appeared as an exception to the provincial power over local works and undertakings:

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

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

de 1867, cette compétence englobe-t-elle les relations de travail des employés de ces centrales?

5. Ontario Hydro échappe-t-elle à l'application du *Code canadien du travail* en vertu de l'exclusivité des compétences?

VI. Analyse

1. *Quels sont la nature et l'effet du pouvoir déclaratoire fédéral?*

a) Historique du pouvoir déclaratoire

La première mention d'un pouvoir déclaratoire devant être accordé au gouvernement fédéral se trouve dans les résolutions finales de la Conférence de Québec de 1864. Ce pouvoir était énuméré avec les autres chefs de compétence spécifiques du gouvernement fédéral et était formulé en ces termes:

29. Le Parlement général aura le pouvoir de faire des lois pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement des provinces fédérées (sans, toutefois, pouvoir porter atteinte à la souveraineté de l'Angleterre), et en particulier sur les sujets suivants:

11. tous autres travaux qui, bien que situés dans une seule province, seront spécialement déclarés d'un avantage général, dans les lois qui les autoriseront;

Dans la version finale de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir déclaratoire figure comme une exception à la compétence provinciale sur les ouvrages et entreprises de nature locale:

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

10. les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:

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.

In its early years, the declaratory power was used almost exclusively in relation to local railways. The federal government began to make declarations regarding electricity companies as well as telegraph and other communications companies in the 1880s. The frequency of declarations, which was at its peak in the late 19th century, began to drop off in the early 20th century. The declaration over atomic energy at issue in this case was passed in 1946. Since the 1960s, the federal government has used the declaratory power only twice although old declarations are still reenacted along with the originating legislation (see P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3rd ed. 1992), vol. 1, at pp. 22-15 to 22-16, and A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement* (1969), at pp. 123-51).

(b) Nature of the Declaratory Power

The federal declaratory power, which is found in the combined operation of s. 92(10)(c) and s. 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, is unique in the constitutional division of powers. As Duff J. wrote for this Court in *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200, at p. 220:

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 undertak-

c) les ouvrages qui, bien qu’entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l’avantage général du Canada, ou à l’avantage de deux ou plusieurs provinces;

Initialement, le pouvoir déclaratoire a été utilisé presque exclusivement à l’égard des chemins de fer locaux. Pendant les années 1880, le gouvernement fédéral a commencé à faire des déclarations concernant des compagnies d’électricité, ainsi que des compagnies de télégraphie et d’autres compagnies de communications. Le recours à ces déclarations, qui a connu son apogée à la fin du XIX^e siècle, a commencé à décroître au début du XX^e siècle. La déclaration relative à l’énergie atomique ici en cause a été faite en 1946. Depuis les années 1960, le gouvernement fédéral s’est servi de son pouvoir déclaratoire seulement deux fois, bien que d’anciennes déclarations continuent d’être prorogées en même temps que la loi dont elles émanent (voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (3^e éd. 1992), vol. 1, aux pp. 22-15 à 22-16, et A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement* (1969), aux pp. 123 à 151).

b) Nature du pouvoir déclaratoire

Le pouvoir déclaratoire fédéral, qui tire son existence de l’application conjuguée de l’al. 92(10)(c) et du par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, est unique dans le partage constitutionnel des compétences. Comme le juge Duff de notre Cour l’a écrit dans *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200, à la p. 220:

[TRADUCTION] Le pouvoir créé par l’al. 92(10)(c) est des plus exceptionnels. C’est le pouvoir donné au Parlement du Dominion de s’attribuer la compétence — exclusive — sur des sujets qui seraient demeurés sous le contrôle exclusif des provinces, n’eût été cette action 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 remanier le partage des pouvoirs législatifs effectué directement par la Loi et, selon certaines perceptions de la disposition législative, à effectuer les changements les plus radicaux dans ce partage; et le fondement de même que la condition de cette action doivent être la décision par le Parlement que «l’ouvrage ou l’entreprise» ou la caté-

ings 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.

Professor Hogg, *supra*, has also noted the exceptional nature of the federal declaratory power (at p. 22-17):

[T]he federal Parliament's power under s. 92(10)(c) is in conflict with classical principles of federalism because it enables the federal Parliament, by its own unilateral act, to increase its own powers and diminish those of the provinces.

Former Chief Justice Bora Laskin referred to the federal declaratory power as "extraordinary" (see *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol. 1, at p. 627). The uniqueness of the federal declaratory power lies in Parliament's ability to decide to assume jurisdiction over a work which would normally be within exclusive provincial jurisdiction.

How is this extraordinary power to be exercised by the federal Parliament? First, Parliament must make an explicit declaration that the work is for the general advantage of Canada, or of two or more provinces. Whether or not a work is for the general advantage of Canada is a policy decision of Parliament which will not normally be reviewed by the courts.

In *The Queen v. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335, the Alberta Court of Appeal indicated that the doctrine of colourability provides a limitation to the exercise of the declaratory power. However, as one commentator has argued:

[B]ecause of the very nature of the declaratory power, it is doubtful whether the doctrine of colourability would apply to it. The very purpose of s. 92(10)(c) is to extend federal jurisdiction into what otherwise would be the provincial field. Therefore the mere fact that by the declaration the federal Parliament intends to vest in itself jurisdiction over works which otherwise would be

gorie d'ouvrages ou d'entreprises touchées par cette action sont «à l'avantage général du Canada», ou de deux ou plusieurs provinces, laquelle décision doit être constatée et certifiée par une déclaration solennelle en ce sens par le Parlement lui-même.

Le professeur Hogg, *op. cit.*, a également souligné la nature exceptionnelle du pouvoir déclaratoire (à la p. 22-17):

[TRADUCTION] [L]e pouvoir que l'al. 92(10)c confère au Parlement fédéral va à l'encontre des principes classiques du fédéralisme parce qu'il permet au Parlement fédéral d'accroître ses propres pouvoirs et de diminuer ceux des provinces, d'une façon unilatérale.

L'ancien juge en chef Bora Laskin a qualifié d'«extraordinaire» le pouvoir déclaratoire fédéral (voir *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5^e éd. 1986), vol. 1, à la p. 627). Le caractère exceptionnel du pouvoir déclaratoire fédéral tient à ce que le Parlement peut décider de s'attribuer compétence sur un ouvrage qui normalement relèverait de la compétence provinciale exclusive.

Comment le Parlement fédéral doit-il exercer ce pouvoir extraordinaire? Premièrement, le Parlement doit déclarer explicitement que l'ouvrage est à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces. La question de savoir si un ouvrage est à l'avantage général du Canada est une décision de principe que prend le Parlement et qui normalement ne fait pas l'objet d'un contrôle judiciaire.

Dans l'arrêt *The Queen c. Thumlert* (1959), 20 D.L.R. (2d) 335, la Cour d'appel de l'Alberta a indiqué que la théorie du détournement de pouvoir constitue une restriction à l'exercice du pouvoir déclaratoire. Toutefois, comme le fait valoir un commentateur:

[TRADUCTION] [E]n raison de la nature même du pouvoir déclaratoire, il est douteux que la théorie du détournement de pouvoir s'y applique. L'objet même de l'al. 92(10)c est d'étendre la compétence fédérale à ce qui ressortirait par ailleurs aux provinces. En conséquence, le simple fait que, par sa déclaration, le Parlement fédéral a l'intention de s'attribuer compétence sur des

within provincial jurisdiction cannot itself be cause for complaint. . . .

(K. Hanssen, "The Federal Declaratory Power Under the British North America Act" (1968-69), 3 *Man. L.J.* 87, at p. 103.)

Hanssen suggested that the only limit on Parliament's exercise of the declaratory power would be a narrow version of colourability, namely proof that Parliament had acted in bad faith in making a declaration. However, the Court does not need to decide for the purposes of the present appeal whether or not some form of the doctrine of colourability provides a limit on the federal declaratory power.

What may Parliament make the subject of a declaration under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*? Section 92(10)(c) refers to "Works" which stands in contrast to the reference in s. 92(10)(a) to "Works and Undertakings". This distinction would appear on its face to limit the federal declaratory power to works or tangible things and to exclude undertakings from the operation of the power. However, Parliament has on occasion declared undertakings to be works for the general advantage of Canada. This Court upheld one such declaration in *Quebec Railway Light & Power Co. v. Town of Beauport*, [1945] S.C.R. 16, which concerned a federal declaration that the undertaking of a company was a work to the general advantage of Canada. Both Rand J. and Hudson J. (who dissented in the result) recognized the validity of the declaration without any explicit discussion thereof. Rinfret J. was of the opinion that the declaration was meant to bring "the whole of the works of the company" within the declaration (p. 24). Davis J., who dissented in the result of the case, agreed with Rinfret J. and wrote as follows (at p. 29):

It seems to me that the word "undertaking" there used involves the totality of the works of the company and that the effect of the statute was that they were declared to be for the general advantage of Canada. Such a decla-

ouvrages qui relèveraient par ailleurs de la compétence provinciale ne saurait justifier une plainte. . . .

(K. Hanssen, «The Federal Declaratory Power Under the British North America Act» (1968-69), 3 *Man. L.J.* 87, à la p. 103.)

Hanssen a laissé entendre que la seule restriction à l'exercice du pouvoir déclaratoire par le Parlement serait une interprétation stricte du détournement de pouvoir, notamment une preuve que le Parlement a agi de mauvaise foi en faisant une déclaration. Cependant, notre Cour n'a pas, aux fins du présent pourvoi, à décider si une certaine forme de la théorie du détournement de pouvoir constitue une restriction au pouvoir déclaratoire fédéral.

Qu'est-ce qui peut faire l'objet d'une déclaration par le Parlement en vertu de l'al. 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*? L'alinéa 92(10)(c) parle d'«ouvrages» ce qui contraste avec la mention des «ouvrages et entreprises» que l'on trouve à l'al. 92(10)(a). À première vue, cette distinction paraîtrait restreindre le pouvoir déclaratoire fédéral aux ouvrages ou aux choses tangibles et soustraire les entreprises à l'exercice de ce pouvoir. Toutefois, le Parlement a, à l'occasion, déclaré que des entreprises étaient des ouvrages à l'avantage général du Canada. Notre Cour a confirmé une telle déclaration dans l'affaire *Quebec Railway Light & Power Co. c. Town of Beauport*, [1945] R.C.S. 16, où le fédéral avait déclaré que l'entreprise d'une société était un ouvrage à l'avantage général du Canada. Les juges Rand et Hudson (dissidents quant au résultat) ont tous deux reconnu la validité de la déclaration sans l'analyser d'une façon explicite. Le juge Rinfret s'est dit d'avis que la déclaration visait à inclure [TRADUCTION] «l'ensemble des ouvrages de la société» dans la déclaration (p. 24). Le juge Davis, dissident quant au résultat, était d'accord avec le juge Rinfret et a écrit ce qui suit (à la p. 29):

[TRADUCTION] Il me semble que le terme «entreprise» qui y est utilisé désigne la totalité des ouvrages de la société et que la Loi a eu pour effet de les déclarer à l'avantage général du Canada. Cette déclaration relevait

ration was within the competence of the Dominion Parliament when the meaning and scope of the statute is fairly construed.

Kerwin J. held at p. 32 that “no more extended meaning than the word ‘works’ [in s. 92(10)(c)] bears on its proper construction may be ascribed to the word ‘undertaking’ in section 1 of the 1895 Act”.

The line of reasoning that “undertaking” in a federal declaration refers only to the totality of a company’s works is thrown into doubt by other federal declarations, such as that found in s. 35 of the *Cape Breton Development Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-25, which declared the “works and undertakings operated or carried on” by various coal mining and railway companies on Cape Breton Island to be works for the general advantage of Canada. Decisions of this Court such as *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, have assumed that the federal government can declare undertakings as undertakings to be works for the general advantage of Canada.

Thus, Parliament may validly declare an undertaking to be a work for the general advantage of Canada. The outer limit of Parliament’s power to declare undertakings to be works for the general advantage of Canada is that the undertaking must be linked to a work. As Rand J. stated in his partially dissenting opinion in *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529, at p. 553, “Undertakings, existing without works, do not appear in 92(10)(c) and cannot be the subject of such a declaration”.

In my view, “undertaking” refers to the whole of the enterprise within which a work or works is or are situated. In this case, the undertaking is Ontario Hydro. The undertaking is to be distinguished from the set of integrated activities related directly to the work (here, the production of electricity using nuclear power) and from the work itself (the electrical nuclear generating facilities). In some

de la compétence du Parlement fédéral, selon une interprétation juste du sens et de la portée de la Loi.

^a Le juge Kerwin conclut, à la p. 32, que [TRADUCTION] «l’on ne saurait attribuer au terme «entreprise» utilisé à l’article premier de la Loi de 1895 un sens plus large que celui que l’on peut, suivant une bonne interprétation, attribuer au terme ^b «ouvrages» que l’on trouve [à l’al. 92(10)c)]».

Le raisonnement selon lequel le terme «entreprise» dans une déclaration fédérale vise seulement la totalité des ouvrages d’une société se trouve ^c ébranlé par d’autres déclarations fédérales, comme celles figurant à l’art. 35 de la *Loi sur la Société de développement du Cap-Breton*, L.R.C. (1985), ch. C-25, qui déclare que «[l]es travaux effectués et les ^d entreprises exploitées» par diverses compagnies d’extraction de charbon et compagnies ferroviaires dans l’île du Cap-Breton sont des travaux à l’avantage général du Canada. Dans des arrêts comme *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767, notre Cour a ^e tenu pour acquis que le gouvernement fédéral peut déclarer que des entreprises sont des ouvrages à l’avantage général du Canada.

^f Ainsi, le Parlement peut valablement déclarer qu’une entreprise est un ouvrage à l’avantage général du Canada. La limite extrême du pouvoir du Parlement de déclarer qu’une entreprise est un ouvrage à l’avantage général du Canada est que ^g l’entreprise doit être liée à un ouvrage. Comme le juge Rand, dissident en partie, l’a affirmé dans *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529, à la p. 553: ^h [TRADUCTION] «Les entreprises, sans ouvrages, ne figurent pas à l’al. 92(10)c) et ne sauraient faire l’objet d’une telle déclaration».

À mon avis, le terme «entreprise» vise l’ensemble de l’entreprise dans laquelle un ouvrage est situé. En l’espèce, l’entreprise est Ontario Hydro. L’entreprise doit être distinguée de la série d’activités intégrées qui se rattachent directement à l’ouvrage (en l’espèce, la production d’électricité par ^j énergie nucléaire), et de l’ouvrage lui-même (la centrale nucléaire). À certains égards, toutes les

respects, all undertakings for the purposes of s. 92(10)(c) involve works but not all works may involve undertakings.

As I discussed above, the declaratory power has been used most often with respect to local railways. Other typical subjects of federal declarations include canals, bridges, harbours, telephones, grain elevators and factories of various kinds. Parliament has also made declarations with respect to national battlefields. As Professor Hogg, *supra*, has noted (at p. 22-18):

It appears, however, that the federal government and Parliament are sensitive to the anomalous character of the power and are now inclined to use the power only sparingly. It has been used very rarely in recent times.

(c) The Effect of a Declaration

Having briefly considered the background to and nature of the federal declaratory power and how that power is exercised, one must deal with the most obvious question as to the effect of a declaration that a work is to the general advantage of Canada. To begin with, the Court has rejected the proposition that Parliament gains jurisdiction over no more than the physical shell of a work when it makes a declaration that a work is for the general advantage of Canada. In several cases involving grain elevators, the Court has held that jurisdiction over declared works includes jurisdiction to regulate the operations of declared works. One example of this is *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151, where Martland J. stated for the Court (at p. 159):

Having concluded that the premises in question here are works declared to be for the general advantage of Canada, it is clear that Parliament could control the quantities of grain which could be received into an elevator and could enact s. 16(2) of the *Canadian Wheat Board Act* as a means of exercising control over the work and that the appellant could properly be convicted of an offence under that subsection.

entreprises visées par l'al. 92(10)c) impliquent des ouvrages, mais ce ne sont pas tous les ouvrages qui impliquent des entreprises.

Comme je l'ai déjà dit, le pouvoir déclaratoire a le plus souvent été utilisé à l'égard des chemins de fer locaux. Parmi les autres sujets typiques de déclarations fédérales, il y a des canaux, des ponts, des ports, des réseaux téléphoniques, des silos et divers types d'usines. Le Parlement a également fait des déclarations relativement à des champs de bataille nationaux. Comme le souligne le professeur Hogg, *op. cit.*, à la p. 22-18:

[TRADUCTION] Il appert toutefois que le gouvernement fédéral et le Parlement sont sensibles au caractère exceptionnel du pouvoir et qu'ils sont maintenant enclins à l'utiliser avec modération. Ce pouvoir a été fort peu utilisé dernièrement.

c) L'effet d'une déclaration

Après avoir examiné brièvement l'historique et la nature du pouvoir déclaratoire fédéral, de même que la façon dont il est exercé, il nous faut régler la question fort évidente de l'effet d'une déclaration qu'un ouvrage est à l'avantage général du Canada. Tout d'abord, notre Cour a rejeté la proposition selon laquelle le Parlement n'acquiert compétence que sur l'enveloppe matérielle d'un ouvrage lorsqu'il le déclare à l'avantage général du Canada. Dans plusieurs arrêts portant sur des silos, notre Cour a statué que la compétence sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada comprend le pouvoir de réglementer les activités liées à ces ouvrages. Mentionnons à titre d'exemple l'arrêt *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151, où le juge Martland affirme, au nom de la Cour, à la p. 159:

Ayant conclu que les immeubles dont il est question ici sont des ouvrages déclarés être à l'avantage général du Canada, il est clair que le Parlement pouvait contrôler les quantités de grain qui pouvaient être reçues dans un élévateur et pouvait édicter l'art. 16, par. (2), de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* pour exercer un contrôle sur l'ouvrage, et que l'appelant pouvait à juste titre être reconnu coupable d'une infraction en vertu de ce paragraphe.

Laskin, *supra*, has described federal jurisdiction over declared works as follows (at pp. 628-29):

[T]he 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.

Contrary to the holding of Desjardins J.A. in her concurring reasons in *Shur Gain Division, Canada Packers Inc. v. National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada*, [1992] 2 F.C. 3, at p. 34, Parliament's legislative jurisdiction over a declared work is not "plenary". As Beetz J. said for the Court in *Bell Canada, supra*, at p. 762:

[W]orks, such as federal railways, things, such as land reserved for Indians, and persons, such as Indians, who are within the special and exclusive jurisdiction of Parliament, are still subject to provincial statutes that are general in their application, whether municipal legislation, legislation on adoption, hunting or the distribution of family property, provided however that the application of these provincial laws does not bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction. . . .

The Court reaffirmed this principle in *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, *supra*, where Gonthier J. wrote for the Court (at p. 853):

The immunity pertaining to federal status applies to things or persons falling within federal jurisdiction, some specifically federal aspects of which would be affected by provincial legislation. This is so because these specifically federal aspects are an integral part of federal jurisdiction over such things or persons and this jurisdiction is meant to be exclusive.

It is the fundamental federal responsibility for a thing or person that determines its specifically federal aspects,

Voici comment Laskin, *op. cit.*, a décrit la compétence fédérale sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada (aux pp. 628 et 629):

a [TRADUCTION] [L]e fait de déclarer un «ouvrage» à l'avantage général du Canada doit certainement avoir pour résultat de 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 son angle fonctionnel.

Contrairement à ce que conclut le juge Desjardins dans les motifs concordants qu'elle a rédigés dans l'arrêt *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*, [1992] 2 C.F. 3 (C.A.), à la p. 34, la compétence législative du Parlement sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada n'est pas «totale». Comme le juge Beetz l'a affirmé, au nom de la Cour, dans l'arrêt *Bell Canada*, précité, à la p. 762:

e [D]es ouvrages, tels les chemins de fer fédéraux, des choses, telles les terres réservées aux Indiens, des personnes, telles les Indiens, qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement, demeurent assujettis aux lois provinciales d'application générale, qu'il s'agisse de lois municipales, de lois sur l'adoption, de lois sur la chasse, de lois sur le partage des biens familiaux, pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale . . .

g Notre Cour a confirmé ce principe dans l'arrêt *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, précité, où le juge Gonthier affirme, au nom de la Cour, à la p. 853:

L'immunité relative à la spécificité fédérale s'applique aux choses ou aux personnes tombant sous juridiction fédérale dont certaines dimensions spécifiquement fédérales seraient atteintes par la législation provinciale. Il en est ainsi car ces dimensions spécifiquement fédérales font partie intégrante de la compétence fédérale sur ces choses ou ces personnes et cette compétence se veut exclusive.

j C'est la responsabilité fédérale fondamentale à l'égard d'une chose ou d'une personne qui détermine

those which form an integral part of the exclusive federal jurisdiction over that thing or person.

As a result, when the federal government makes a declaration under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*, that a work is to the general advantage of Canada, Parliament obtains jurisdiction not only over the physical parts of the work but also over those aspects of the operation of the work which makes the work specifically of federal jurisdiction, i.e., those aspects of the work which make the work one for the general advantage of Canada.

This limit on Parliament's jurisdiction over a declared work is consistent with the interpretation of the declaratory power as a "narrow and distinct" power in order that the power not seriously encroach on provincial jurisdiction (*per* Dickson C.J. in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 671).

This limit is also consistent with the traditional approach to division of powers questions which has been one of balancing federal and provincial powers through the application of doctrines such as mutual modification, double aspect and pith and substance. The *Constitution Act, 1867* set up a federalist system of government for Canada and should be interpreted so as not to allow the powers of either Parliament or the provincial legislatures to subsume the powers of the other. As Henri Brun and Guy Tremblay have written:

[TRANSLATION] The history of the birth of the federation, the first "whereas" in the preamble to the *Constitution Act, 1867* and, in particular, the usually exclusive division of powers contained therein show clearly that the purpose of this Act was to establish a federal system.

That is why, in numerous decisions, the courts have tried to protect the federal foundations of the Canadian system. They have sought the maintenance of a certain balance between the federal government and the provinces.

(*Droit constitutionnel* (2nd ed. 1990), at p. 402.)

ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale exclusive sur cette chose ou cette personne. . .

En conséquence, lorsque le gouvernement fédéral déclare, en vertu de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qu'un ouvrage est à l'avantage général du Canada, le Parlement acquiert compétence non seulement sur les parties matérielles de l'ouvrage mais aussi sur les aspects de l'exploitation de l'ouvrage qui ont pour effet de l'assujettir spécifiquement à la compétence fédérale, c'est-à-dire les aspects de l'ouvrage qui font qu'il est à l'avantage général du Canada.

Cette restriction de la compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada est compatible avec la façon d'interpréter le pouvoir déclaratoire comme un pouvoir «restreint et distinct» afin que ce pouvoir n'empiète pas sérieusement sur la compétence provinciale (le juge en chef Dickson dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la p. 671).

Cette restriction est également compatible avec la façon traditionnelle d'aborder les questions de partage des compétences, qui consiste à établir un équilibre entre les compétences fédérales et les compétences provinciales par l'application de théories comme celles de la modification mutuelle, du double aspect et du caractère véritable. La *Loi constitutionnelle de 1867* établit un régime fédéraliste de gouvernement pour le Canada et elle devrait être interprétée de façon à empêcher que les pouvoirs du Parlement ou d'une législature provinciale subsument les pouvoirs de l'autre. Comme l'ont écrit Henri Brun et Guy Tremblay:

L'histoire de la naissance de la fédération, le premier «considérant» du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, surtout, le partage de compétences le plus souvent exclusives qu'on y trouve démontrent à l'évidence que le but de cette Loi était d'instaurer un régime fédératif.

C'est pourquoi, dans de nombreux arrêts, les tribunaux ont voulu protéger les fondements fédératifs du système canadien. Ils en sont venus à chercher le maintien d'un certain équilibre entre le fédéral et les provinces.

(*Droit constitutionnel* (2^e éd. 1990), à la p. 402.)

This Court recognized the primacy of the balance between federal and provincial powers in *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, where the Court held that a substantial measure of provincial consent was required by convention before the Canadian Constitution could be amended. The majority held that the reason for the convention was the federal principle (at pp. 905-6):

The federal principle cannot be reconciled with a state of affairs where the modification of provincial legislative powers could be obtained by the unilateral action of the federal authorities.

While the use of the declaratory power is not as dramatic as the unilateral amending of the Constitution, in my view the federal principle should be respected nonetheless. Parliament's jurisdiction over a declared work must be limited so as to respect the powers of the provincial legislatures but consistent with the appropriate recognition of the federal interests involved.

Confining Parliament's jurisdiction over declared works within the sphere of those aspects of the work which make the work of federal jurisdiction accords with the jurisprudence on Parliament's other unusual power, the power to legislate for the peace, order and good government of the country found in the preamble to s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. The cases concerning the p.o.g.g. power have developed a set of strict criteria which the federal government must meet before it can exercise its residual authority. This prevents the p.o.g.g. power from being abused to disturb the balance of federalism. See, for example, the decision of this Court in *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401, which I will discuss below.

To summarize, the federal declaratory power is unique in that under it, Parliament may decide as a matter of policy to withdraw a work or an under-

Notre Cour a reconnu la primauté de l'équilibre entre les compétences fédérales et provinciales dans le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, où elle a statué qu'un degré appréciable de consentement provincial était conventionnellement requis pour que la Constitution canadienne puisse être modifiée. Notre Cour à la majorité a conclu que la raison d'être de la convention était le principe fédéral (aux pp. 905 et 906):

Le principe fédéral est irréconciliable avec un état des affaires où l'action unilatérale des autorités fédérales peut entraîner la modification des pouvoirs législatifs provinciaux.

Bien que l'utilisation du pouvoir déclaratoire ne soit pas aussi dramatique que la modification unilatérale de la Constitution, j'estime que le principe fédéral devrait être néanmoins respecté. La compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada doit être restreinte de façon à respecter les pouvoirs des législatures provinciales, mais compatible avec la reconnaissance appropriée des intérêts fédéraux en cause.

Restreindre la compétence du Parlement sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada aux aspects de l'ouvrage qui ont pour effet de l'assujettir à la compétence fédérale est compatible avec la jurisprudence relative à l'autre pouvoir exceptionnel du Parlement, celui de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays, que l'on trouve dans le préambule de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans cette jurisprudence, les tribunaux ont conçu une série de critères rigides auxquels le gouvernement fédéral doit satisfaire pour pouvoir exercer son pouvoir résiduel. Cela empêche qu'on abuse de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement pour modifier l'équilibre du fédéralisme. Voir, par exemple, l'arrêt de notre Cour *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, que j'examinerai plus loin.

En résumé, le pouvoir déclaratoire fédéral est exceptionnel en ce qu'en vertu de ce pouvoir le Parlement peut décider en principe de soustraire à

taking linked to works from what would normally be provincial jurisdiction by declaring the work or undertaking to be a work for the general advantage of Canada, or of two or more provinces. Parliament's jurisdiction over a declared work is not plenary, but extends only to those aspects of the work which make the work specifically of federal jurisdiction. Put another way, Parliament obtains exclusive jurisdiction to regulate those aspects of the work that are integral to the federal interest in the work.

2. *May Parliament validly make declarations under s. 92(10)(c) of the Constitution Act, 1867 with respect to nuclear electrical generating stations over which the provinces enjoy jurisdiction in the areas of development, conservation and management by virtue of s. 92A(1)(c) of the Constitution Act, 1867?*

The parties do not dispute that the combined effect of s. 92(10)(c) and s. 91(29) of the *Constitution Act, 1867* is to give the federal government the power to declare works to be for the general advantage of Canada and to bring those works within the exclusive jurisdiction of Parliament. Parliament has made an express declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* that all works and undertakings constructed for the production, use and application of atomic energy are works to the general advantage of Canada. It is not contested that Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations are works which by definition fall within Parliament's declaration. However, Ontario Hydro and CUPE submit that Parliament's declaration is not valid with respect to nuclear electrical generating stations.

The argument of Ontario Hydro and CUPE, which was accepted by the Divisional Court, is that where identified types of works (such as electrical generating facilities) are specifically assigned to the exclusive jurisdiction of the provinces, the federal declaratory power cannot operate with respect to those works for two reasons. First,

ce qui serait normalement la compétence d'une province un ouvrage ou une entreprise liée à des ouvrages, en déclarant que cet ouvrage ou cette entreprise est à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces. La compétence du Parlement sur un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada n'est pas totale, mais porte seulement sur les aspects de l'ouvrage qui le font relever spécifiquement de la compétence fédérale. Autrement dit, le Parlement acquiert le pouvoir exclusif de réglementer les aspects de l'ouvrage qui font partie intégrante de l'intérêt fédéral dans l'ouvrage en question.

2. *Le Parlement peut-il valablement faire des déclarations en vertu de l'al. 92(10)c) de la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à des centrales nucléaires sur lesquelles les provinces ont compétence en matière d'aménagement, de conservation et de gestion en vertu de l'al. 92A(1)c) de la Loi constitutionnelle de 1867?*

Les parties ne contestent pas que l'al. 92(10)c) et le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont pour effet conjugué de conférer au gouvernement fédéral le pouvoir de déclarer des ouvrages à l'avantage général du Canada, et de les assujettir à la compétence exclusive du Parlement. Le Parlement a déclaré expressément à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* que les ouvrages et entreprises destinés à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique sont à l'avantage général du Canada. On ne conteste pas que les centrales nucléaires d'Ontario Hydro sont des ouvrages qui, par définition, sont visés par la déclaration du Parlement. Toutefois, Ontario Hydro et le SCFP soutiennent que la déclaration du Parlement n'est pas valide relativement à ces centrales.

Selon l'argument d'Ontario Hydro et du SCFP, qui a été accepté par la Cour divisionnaire, lorsque l'on confère aux provinces une compétence exclusive sur des types précis d'ouvrages (comme, par exemple, des installations destinées à la production d'énergie électrique), le pouvoir déclaratoire fédéral ne peut, pour deux motifs, être exercé à l'égard

the federal declaratory power is authorized only with respect to local works under s. 92(10) which does not include local works which fall under another head of s. 92. Second, the federal declaratory power is a general power which must be read narrowly to exclude those classes of subjects which are assigned exclusively to the provincial legislatures.

With respect to the first reason, the Ontario Court of Appeal rejected Ontario Hydro and CUPE's argument that the declaratory power applies only to works which do not fall within the terms of any other subject matter enumerated in s. 92. The basis on which the Ontario Court of Appeal rejected this argument was that it would result in an absurdity since, for example, s. 92(16) gives the provinces exclusive jurisdiction over all matters of a merely local or private nature in the province. This would mean that the declaratory power could never be exercised because s. 92(16) would prohibit its exercise. I find the response of the Court of Appeal persuasive on this point. I would also point out that the argument of Ontario Hydro and CUPE depends on construing the various heads of power as mutually exclusive water-tight compartments and on slotting every matter into one and only one head of power. The water-tight compartments approach to the interpretation of ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* has often been rejected by the courts, and rightly so (see, for example, *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at pp. 180-81).

Ontario Hydro refined its argument before this Court to claim in the alternative that the federal declaratory power applies only to works which do not fall within a category specifically assigned to the provinces, such as electrical generating facilities under s. 92A(1)(c). However, this argument has no merit since under s. 92A(1)(c), it is not the works themselves which are given to provincial jurisdiction, but the conservation, development and management of those works. As the Court of

de ces ouvrages. Premièrement, le pouvoir déclaratoire fédéral ne peut être exercé qu'à l'égard des ouvrages de nature locale visés au par. 92(10), ce qui ne comprend pas les ouvrages de nature locale qui tombent sous un autre chef de l'art. 92. Deuxièmement, le pouvoir déclaratoire fédéral est un pouvoir général qui doit être interprété d'une façon restrictive de façon à exclure les catégories de sujets attribués exclusivement aux législatures provinciales.

Pour ce qui est du premier motif, la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté l'argument d'Ontario Hydro et du SCFP selon lequel le pouvoir déclaratoire fédéral ne peut être exercé qu'à l'égard des ouvrages qui ne sont pas visés par un autre sujet énuméré à l'art. 92. Le motif pour lequel la Cour d'appel a rejeté cet argument était qu'il mènerait à une absurdité puisque, par exemple, le par. 92(16) confère aux provinces une compétence exclusive sur toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Cela signifierait que le pouvoir déclaratoire ne pourrait jamais être exercé parce que le par. 92(16) interdirait de le faire. À mon avis, la réponse de la Cour d'appel est convaincante sur ce point. Je tiens aussi à faire remarquer qu'Ontario Hydro et le SCFP, dans leur argument, interprètent les divers chefs de compétence comme des compartiments étanches mutuellement exclusifs et se trouvent à classer chaque matière sous un seul et unique chef de compétence. Cette façon d'interpréter les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, fondée sur des compartiments étanches, a souvent été rejetée par les tribunaux, et ce, à juste titre (voir, par exemple, *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, aux pp. 180 et 181).

Devant notre Cour, Ontario Hydro a poussé plus loin son argument pour soutenir que, subsidiairement, le pouvoir déclaratoire fédéral ne peut être exercé qu'à l'égard des ouvrages qui ne tombent pas dans une catégorie spécifiquement attribuée aux provinces, comme les installations destinées à la production d'énergie électrique dont il est question à l'al. 92A(1)c). Toutefois, cet argument est mal fondé puisque la compétence provinciale est attribuée non pas à l'égard des ouvrages eux-

Appeal held, it is an error not to distinguish between activities concerning facilities for the generation of electricity (i.e., development, conservation and management) and the character or nature of those facilities (i.e., being works). It is still open to the federal government to make a declaration that a work of a type specifically mentioned in s. 92A(1)(c) is to the general advantage of Canada, bringing the work under federal jurisdiction. The question, which will be addressed below, is what sort of jurisdiction does the federal government gain over a work mentioned in s. 92A(1)(c) through the operation of such a declaration, given that the provinces have explicitly been assigned the exclusive jurisdiction over the management of those works.

As I mentioned above, Ontario Hydro and CUPE argued that the second reason why works which are specifically identified in s. 92 are not subject to the declaratory power is that the federal declaratory power is a general power which must be read narrowly to exclude those classes of subjects assigned exclusively to the provinces. This argument refers to the interpretative process known as the doctrine of mutual modification which was established by the Privy Council in *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, where the Privy Council said at pp. 108-9:

With regard to certain classes of subjects, therefore, generally described in sect. 91, legislative power may reside as to some matters falling within the general description of these subjects in the legislatures of the provinces. In these cases it is the duty of the Courts, however difficult it may be, to ascertain in what degree, and to what extent, authority to deal with matters falling within these classes of subjects exists in each legislature, and to define in the particular case before them the limits of their respective powers. It could not have been the intention that a conflict should exist; and, in order to prevent such a result, the two sections must be read together, and the language of one interpreted, and, where necessary, modified, by that of the other. In this

mêmes, mais à l'égard de la conservation, de l'aménagement et de la gestion de ces ouvrages. Comme l'a conclu la Cour d'appel, c'est une erreur de ne pas établir une distinction entre les activités relatives aux installations destinées à la production d'énergie électrique (c.-à-d. l'aménagement, la conservation et la gestion) et le caractère ou la nature de ces installations (c.-à-d. le fait que ce sont des ouvrages). Il est encore loisible au gouvernement fédéral de déclarer qu'un ouvrage d'un type spécifiquement mentionné à l'al. 92A(1)(c) est à l'avantage général du Canada et de le faire ainsi relever de la compétence fédérale. J'examinerai plus loin quel type de compétence le gouvernement fédéral se trouve à acquérir relativement à un ouvrage mentionné à l'al. 92A(1)(c) lorsqu'il fait une telle déclaration, compte tenu du fait que les provinces se sont vu conférer expressément la compétence exclusive sur la gestion de ces ouvrages.

Comme je l'ai déjà mentionné, Ontario Hydro et le SCFP ont soutenu que le deuxième motif pour lequel le pouvoir déclaratoire fédéral ne peut être exercé à l'égard des ouvrages qui sont expressément énumérés à l'art. 92 est que ce pouvoir déclaratoire est un pouvoir général qui doit être interprété restrictivement de façon à exclure les catégories de sujets qui sont exclusivement attribués aux provinces. Cet argument renvoie au processus d'interprétation, connu sous le nom de théorie de la modification mutuelle, que le Conseil privé a établi dans *Citizens Insurance Co. of Canada c. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, où il affirme aux pp. 108 et 109:

[TRADUCTION] Par conséquent, en ce qui a trait à certaines catégories de sujets décrits en termes généraux à l'art. 91, il se peut que la compétence législative sur certains aspects d'un sujet, pris dans son ensemble, appartienne aux législatures provinciales. Chaque fois que cela se produit, et même si la question à trancher est extrêmement compliquée, les tribunaux ont le devoir de déterminer jusqu'à quel point et de quelle façon chaque législature a compétence pour légiférer sur les questions tombant dans ces catégories de sujets et de définir, dans chaque cas précis qui leur est soumis, les limites de leurs pouvoirs respectifs. On n'a certainement pas voulu qu'il y ait conflit; pour empêcher un tel résultat, les deux articles doivent se lire en corrélation, et les termes

way it may, in most cases, be found possible to arrive at a reasonable and practical construction of the language of the sections, so as to reconcile the respective powers they contain, and give effect to all of them. In performing this difficult duty, it will be a wise course for those on whom it is thrown, to decide each case which arises as best they can, without entering more largely upon an interpretation of the statute than is necessary for the decision of the particular question in hand.

This method of balancing the provisions in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* was adopted by this Court in *Reference re Waters and Water-Powers, supra*, where Duff J. wrote for the Court (at p. 216):

There is nothing more clearly settled than the proposition that in construing section 91, its provisions must be read in light of the enactments of section 92, and of the other sections of the Act, and that where necessary, the *prima facie* scope of the language may be modified to give effect to the Act as a whole.

However, as already mentioned, since the works themselves have not been specifically assigned to the provinces under s. 92A(1)(c), there is no apparent conflict between the federal declaratory power and the provincial jurisdiction over management which would require a reading down of the federal declaratory power. Further, given that the very nature of the declaratory power is to enable Parliament to assume jurisdiction over a work which would otherwise be within provincial jurisdiction, it is arguable that the doctrine of mutual modification is of little application to the determination of what works are subject to the federal declaratory power.

Despite the lack of conflict between the federal declaratory power and the provincial power over management, Ontario Hydro argued that Parliament gave up its declaratory power over nuclear electrical generating stations when s. 92A was added to the *Constitution Act, 1867* in 1982. I note that Ontario Hydro, as well as the Ontario Court of Appeal, placed some emphasis on what Parliament

de l'un interprétés et, lorsque nécessaire, modifiés, par ceux de l'autre. De cette manière, on pourra, dans presque tous les cas, en arriver à une interprétation équitable et pratique des termes de ces articles, de façon à concilier les compétences respectives qu'ils contiennent et leur donner plein effet. En accomplissant ce devoir difficile, il serait sage que ceux qui en sont chargés jugent de leur mieux chaque affaire qui se présente, sans pousser l'interprétation de la Loi plus loin que ne l'exige le règlement de la question soumise.

Cette méthode consistant à maintenir l'équilibre entre les dispositions des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a été adoptée par notre Cour dans *Reference re Waters and Water-Powers*, précité, où le juge Duff affirme, au nom de la Cour, à la p. 216:

[TRADUCTION] Il n'est rien de plus clairement établi que le principe selon lequel, pour interpréter l'art. 91, il faut lire ses dispositions à la lumière des dispositions de l'art. 92 et des autres articles de la Constitution et que, quand cela est nécessaire, la portée apparente des mots employés peut être modifiée pour donner effet à la Constitution dans son ensemble.

Toutefois, comme je l'ai déjà mentionné, puisque les ouvrages eux-mêmes n'ont pas été expressément attribués aux provinces en vertu de l'al. 92A(1)c), il n'existe pas, entre le pouvoir déclaratoire fédéral et la compétence provinciale sur la gestion, de conflit apparent qui forcerait à donner une interprétation atténuée au pouvoir déclaratoire fédéral. De plus, étant donné que, de par sa nature même, le pouvoir déclaratoire vise à permettre au Parlement de s'attribuer la compétence sur un ouvrage qui relèverait par ailleurs de la compétence provinciale, on peut soutenir que la théorie de la modification mutuelle est de peu d'utilité pour déterminer quels ouvrages sont assujettis au pouvoir déclaratoire fédéral.

Malgré l'absence de conflit entre le pouvoir déclaratoire fédéral et la compétence provinciale sur la gestion, Ontario Hydro a soutenu que le Parlement avait renoncé à son pouvoir déclaratoire sur les centrales nucléaires au moment où l'art. 92A a été ajouté à la *Loi constitutionnelle de 1867*, en 1982. Je souligne qu'Ontario Hydro ainsi que la Cour d'appel de l'Ontario ont insisté dans une cer-

must have intended when s. 92A was ratified as part of the *Constitution Act, 1867*. In my view, CUPE is correct in indicating that Tarnopolsky J.A. should not have relied so heavily on the Minutes of the Special Joint Committee on the Constitution in concluding that s. 92A was not meant to diminish the federal declaratory power. However, neither can Ontario Hydro claim that Parliament must be deemed to have known that it was neutralizing its past declarations or its future declaratory power with respect to nuclear electrical generating stations.

This Court has indicated that the Minutes of the Special Joint Committee on the Constitution carry limited weight in the arena of constitutional interpretation (see *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 509, where Lamer J., as he then was, held with respect to interpreting the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* that "it would in my view be erroneous to give these materials anything but minimal weight"). This Court has never adopted the practice more prevalent in the United States of basing constitutional interpretation on the original intentions of the framers of the Constitution. Rather, in Canada, constitutional interpretation rests on giving a purposive interpretation to the wording of the sections. As Professor Hogg notes in "The Charter of Rights and American Theories of Interpretation" (1987), 25 *Osgoode Hall L.J.* 87, at pp. 97-98:

The principle of progressive interpretation of the constitution is as firmly established in Canada as is the principle of minimal reliance on legislative history. The Supreme Court has repeatedly asserted that the language of the constitution is not to be frozen in the sense in which it would have been understood in 1867. Rather, the constitution is to be regarded as "a living tree capable of growth and expansion within its natural limits".

While the wording of s. 92A is unambiguous that management of electrical generating facilities is within the exclusive jurisdiction of the province, the section does not indicate that any special reservation from the federal declaratory power was

taine mesure sur ce que devait être l'intention du Parlement lorsque l'art. 92A a été ratifié en tant que partie de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À mon avis, le SCFP a eu raison d'indiquer que le juge Tarnopolsky n'aurait pas dû accorder tant d'importance aux procès-verbaux du Comité mixte spécial sur la Constitution lorsqu'il a conclu que l'art. 92A n'était pas destiné à réduire le pouvoir déclaratoire fédéral. Toutefois, Ontario Hydro ne peut pas soutenir non plus qu'il faut considérer que le Parlement savait qu'il neutralisait ses déclarations antérieures ou son futur pouvoir déclaratoire à l'égard des centrales nucléaires.

Notre Cour a indiqué que les procès-verbaux du Comité mixte spécial sur la Constitution ont une importance restreinte dans le domaine de l'interprétation de la Constitution (voir le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la p. 509, où le juge Lamer, maintenant Juge en chef, a conclu, au sujet de l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, que «ce serait une erreur, à mon avis, de leur accorder une grande importance»). Notre Cour n'a jamais adopté la pratique plus répandue aux États-Unis qui consiste à interpréter la Constitution en fonction des intentions originales des rédacteurs de la Constitution. Au Canada, l'interprétation de la Constitution consiste plutôt à donner à ses dispositions une interprétation fondée sur l'objet visé. Comme le fait remarquer le professeur Hogg dans «The Charter of Rights and American Theories of Interpretation» (1987), 25 *Osgoode Hall L.J.* 87, aux pp. 97 et 98:

[TRADUCTION] Le principe d'interprétation progressive de la Constitution est aussi fermement ancré au Canada que le principe du recours minimal à l'historique législatif. La Cour suprême a maintes fois répété que le texte de la Constitution ne doit pas être compris dans le sens où il l'aurait été en 1867. La Constitution doit plutôt être considérée comme «un arbre susceptible de croître et de se développer à l'intérieur de ses limites naturelles».

Bien que le texte de l'art. 92A indique clairement que la gestion des installations destinées à la production d'énergie électrique relève de la compétence exclusive de la province, cette disposition ne précise pas qu'une réserve spéciale a été appor-

made. In my opinion, Parliament did not give up its declaratory power over nuclear electrical generating stations when s. 92A of the *Constitution Act, 1867* was added to the Constitution in 1982.

I would add that these conclusions accord with academic writings on s. 92A which have indicated that the resource amendment, as the section is called, increased provincial power with respect to the raising revenues from resources and to regulating the development and production of resources without diminishing Parliament's pre-existing powers. See R. D. Cairns, M. A. Chandler and W. D. Moull, "Constitutional Change and the Private Sector: The Case of the Resource Amendment" (1986), 24 *Osgoode Hall L.J.* 299, at p. 300; and W. D. Moull, "The Legal Effect of the Resource Amendment — What's New in Section 92A", in J. P. Meekison, R. J. Romanow and W. D. Moull, *Origins and Meaning of Section 92A: The 1982 Constitutional Amendment on Resources* (1985), 33, at pp. 53-54.

As I noted above, the scope of federal jurisdiction over the works it makes subject to declarations is not absolute in the context of traditional interpretations of federalism and the declaratory power. Therefore, Ontario Hydro's exhortation that this Court must, by removing certain classes of works from the ambit of the declaratory power, stand firm against the onslaught of federal gutting of all provincial power through the declaratory power loses its force.

The declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* is therefore valid with respect to Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations which are works within the definition of that section. This declaration brought Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations as works within the jurisdiction of Parliament which, according to the opening words of s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, is exclusive jurisdiction. The next question to be addressed is whether or not Parliament's exclusive jurisdiction over On-

tée en vue de soustraire ces installations au pouvoir déclaratoire fédéral. À mon avis, le Parlement n'a pas renoncé à son pouvoir déclaratoire sur les centrales nucléaires lorsque l'art. 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* a été ajouté à la Constitution en 1982.

Je tiens aussi à préciser que ces conclusions sont compatibles avec les articles de doctrine portant sur l'art. 92A, selon lesquels la modification concernant les ressources, comme on l'appelle, a accru la compétence des provinces relativement à la collecte de revenus tirés des ressources et à la réglementation de l'aménagement et de la production des ressources, et ce, sans diminuer les pouvoirs fédéraux préexistants. Voir R. D. Cairns, M. A. Chandler et W. D. Moull, «Constitutional Change and the Private Sector: The Case of the Resource Amendment» (1986), 24 *Osgoode Hall L.J.* 299, à la p. 300, et W. D. Moull, «The Legal Effect of the Resource Amendment — What's New in Section 92A», dans J. P. Meekison, R. J. Romanow et W. D. Moull, *Origins and Meaning of Section 92A: The 1982 Constitutional Amendment on Resources* (1985), 33, aux pp. 53 et 54.

Comme je l'ai déjà fait remarquer, l'étendue de la compétence fédérale sur les ouvrages visés par une déclaration n'est pas absolue dans le contexte de l'interprétation traditionnelle du fédéralisme et du pouvoir déclaratoire. En conséquence, n'a plus d'effet l'argument d'Ontario Hydro selon lequel notre Cour doit, en soustrayant certaines catégories d'ouvrages à la portée du pouvoir déclaratoire, s'opposer à ce que le fédéral dépouille de son contenu toute la compétence provinciale par l'exercice de son pouvoir déclaratoire.

La déclaration contenue à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* est donc valide en ce qui concerne les centrales nucléaires d'Ontario Hydro, qui sont des ouvrages au sens de cette disposition. Cette déclaration a eu pour effet de faire des centrales nucléaires d'Ontario Hydro des ouvrages relevant de la compétence du Parlement, qui est exclusive d'après le préambule de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il faut ensuite examiner si cette compétence exclusive que le Parlement possède sur les centrales nucléaires d'Onta-

tario Hydro's nuclear generating facilities as works includes the labour relations of employees employed in those stations.

3. *Does a valid declaration by Parliament under s. 92(10)(c) of the Constitution Act, 1867 over nuclear electrical generating stations give Parliament jurisdiction over the labour relations of employees employed in those stations?*

To answer this question, one should begin with the proposition that, generally speaking, labour relations are a matter falling under the provincial jurisdiction over property and civil rights found in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. This was the conclusion of the Privy Council in *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, when they struck down the federal *Industrial Disputes Investigation Act, 1907*, S.C. 1907, c. 20, which purported to regulate industrial disputes in the mining industry as well as public utilities.

Beginning with the decision of the Court in *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, *supra*, there came to be recognized a principle that, despite jurisdiction over labour relations being normally a matter under provincial jurisdiction, where federal undertakings were concerned Parliament obtained legislative authority over labour relations. The rationale behind this principle is that labour relations are an integral part of an undertaking and Parliament cannot effectively regulate an undertaking without control over labour relations. Martland J. held for the Court in *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra*, at p. 772:

In my opinion all matters which are a vital part of the operation of an interprovincial undertaking as a going concern are matters which are subject to the exclusive legislative control of the federal parliament within s. 91(29). . . . Similarly, I feel that the regulation and control of the scale of wages to be paid by an inter-

rio Hydro en tant qu'ouvrages comprend celle sur les relations de travail des employés de ces centrales.

3. *Une déclaration valide que le Parlement fait, en vertu de l'al. 92(10)c) de la Loi constitutionnelle de 1867, relativement aux centrales nucléaires confère-t-elle au Parlement compétence sur les relations de travail des employés de ces centrales?*

Pour répondre à cette question, il y a lieu de partir du principe selon lequel les relations de travail relèvent généralement de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils, prévue au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est ce qu'a conclu le Conseil privé dans *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396, lorsqu'il a déclaré inopérante la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels, 1907*, S.C. 1907, ch. 20, qui avait pour objet de réglementer les différends industriels dans l'industrie minière et dans le domaine des services publics.

À commencer par l'arrêt de notre Cour *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, précité, on en est venu à reconnaître un principe voulant que le Parlement ait compétence pour légiférer sur les relations de travail dans les entreprises fédérales, même si les relations de travail constituent normalement une matière de compétence provinciale. Ce principe repose sur la notion selon laquelle les relations de travail font partie intégrante d'une entreprise et le Parlement ne peut réglementer efficacement une entreprise s'il n'exerce pas un contrôle sur les relations de travail. Le juge Martland a conclu, au nom de notre Cour, dans l'arrêt *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, précité, à la p. 772:

[TRADUCTION] À mon avis, toutes les matières qui constituent une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise interprovinciale en tant qu'entreprise active sont des matières soumises au contrôle législatif exclusif du Parlement fédéral, en conformité avec le par. 91(29). [. . .] J'estime de même que la réglementation et le contrôle de l'échelle des salaires que doit payer une entre-

provincial undertaking, such as that of the respondent, is a matter for exclusive federal control.

This theme was taken up in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, which was the first of the cases in this area to articulate the rules by which the sharing of jurisdiction over labour relations is to be achieved. *Construction Montcalm* concerned the issue of whether provincial minimum wage laws were applicable to the labour relations of a construction company involved in the construction of Mirabel airport on federal Crown land. Beetz J. wrote the reasons for the majority and made the following statement of the law (at pp. 768-69):

The issue must be resolved in the light of established principles the first of which is that Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*. By way of exception however, Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject: *In re the validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (the *Stevedoring* case). It follows that primary federal competence over a given subject can prevent the application of provincial law relating to labour relations and the conditions of employment but only if it demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence; thus, the regulation of wages to be paid by an undertaking, service or business, and the regulation of its labour relations, being related to an integral part of the operation of the undertaking, service or business, are removed from provincial jurisdiction and immune from the effect of provincial law if the undertaking, service or business is a federal one. . . .

The Court held that there was nothing specifically federal about *Construction Montcalm's* business simply because it was building an airport. Therefore *Construction Montcalm* was not immune from

prise interprovinciale comme celle de l'intimée est une matière qui tombe exclusivement sous le contrôle fédéral.

Ce thème a été repris dans *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, qui est le premier des arrêts en la matière où on a formulé les règles applicables au partage de la compétence sur les relations de travail. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si les lois provinciales relatives au salaire minimum étaient applicables aux relations de travail d'une compagnie de construction qui participait à la construction de l'aéroport de Mirabel sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral. Le juge Beetz, qui a rédigé les motifs de la majorité, énonce ainsi le droit applicable (aux pp. 768 et 769):

Cette question doit être tranchée selon les principes établis, le premier étant que les relations de travail comme telles et les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*. Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet: *In re la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* (l'arrêt *Stevedoring*). Il s'ensuit que la compétence principale du fédéral sur un sujet donné peut empêcher l'application des lois provinciales relatives aux relations de travail et aux conditions de travail, mais uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale. Ainsi, la réglementation des salaires que doit verser une entreprise, un service ou une affaire et la réglementation de ses relations de travail, toutes choses qui sont étroitement liées à l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, ne relèvent plus de la compétence provinciale et ne sont plus assujetties aux lois provinciales s'il s'agit d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire fédérale. . . .

Dans cet arrêt, notre Cour a statué que l'entreprise *Construction Montcalm* n'avait rien de spécifiquement fédéral du seul fait qu'elle procédait à la construction d'un aéroport. En conséquence, Cons-

the operation of provincial laws regarding minimum wages and other conditions of employment.

The Court reaffirmed the principles of *Construction Montcalm* in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, where Dickson J. stated since labour relations are integral to the operation of an undertaking, service or business, labour relations will be removed from provincial jurisdiction where federal undertakings are concerned. Northern Telecom was appealing the decision of the Canada Labour Relations Board certifying the respondent union as the bargaining agent for a unit of Northern Telecom's installation supervisors. The Court was unable to determine the nature of Northern Telecom's business on the evidence before the Court, and dismissed Northern Telecom's appeal on the ground that Northern Telecom had failed to show reversible error by the Canada Labour Relations Board.

The most recent series of cases in this area is the trilogy of *Bell Canada*, *Courtois* and *Alltrans Express*, *supra*. Again, these decisions emphasized that, where a federal undertaking is concerned, jurisdiction over labour relations will fall to the federal government. As Beetz J. held in the lead case of the trilogy, *Bell Canada*, *supra*, at pp. 761-62:

... 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.

Although these cases concluded that federal jurisdiction over labour relations automatically flows from federal jurisdiction over an undertaking because labour relations are an integral part of the management of an undertaking, they are not dis-

truction Montcalm n'échappait pas à l'application des lois provinciales relatives au salaire minimum et à d'autres conditions de travail.

a Notre Cour a repris les principes de l'arrêt *Construction Montcalm* dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, où le juge Dickson a affirmé que, puisqu'elles font partie intégrante de l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, les relations de travail échappent à la compétence provinciale dans le cas d'entreprises fédérales. Northern Telecom interjetait appel de la décision du Conseil canadien des relations du travail d'accréditer le syndicat intimé à titre d'agent négociateur d'une unité de surveillants du service d'installation de Northern Telecom. Notre Cour n'a pas été en mesure de déterminer la nature de l'exploitation de Northern Telecom à partir de la preuve dont elle était saisie, et elle a rejeté l'appel interjeté par Northern Telecom pour le motif que celle-ci n'avait pas réussi à démontrer que le Conseil canadien des relations du travail avait commis une erreur justifiant l'annulation.

La plus récente série d'arrêts dans ce domaine est la trilogie *Bell Canada*, *Courtois* et *Alltrans Express*, précitée. Encore une fois, ces arrêts font ressortir que la compétence sur les relations de travail appartient au gouvernement fédéral dans le cas d'une entreprise fédérale. Comme le juge Beetz l'a conclu dans l'arrêt de principe de la trilogie, *Bell Canada*, précité, aux pp. 761 et 762:

... 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.

Bien que ces arrêts concluent que la compétence fédérale sur les relations de travail découle automatiquement de la compétence fédérale sur une entreprise parce que les relations de travail font partie intégrante de la gestion d'une entreprise, ils

positive of the case at bar for two reasons. First, we are concerned here with works and not undertakings, and the parties have conceded that Ontario Hydro is a provincial undertaking. Second, the Court must consider the effect of the explicit grant of authority to the provinces in s. 92A over management of electrical generating facilities.

However, the cases I have just discussed do provide the general analytic framework within which to determine who has jurisdiction over labour relations at Ontario Hydro's nuclear electrical generating facilities. The question to be answered is whether or not federal authority over labour relations is integral to the exercise of federal competence over the nuclear electrical generating plants as works declared to be to the general advantage of Canada. As I see it, answering this question in turn raises three additional questions. In the first place, what is the character of labour relations, both generally and in the context of nuclear generating of electricity? Secondly, what is the nature of Parliament's competence over Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations? And finally, what is the effect of s. 92A?

As to the first question, I note at the outset that the Ontario and federal labour codes are substantially similar. Indeed, labour codes across Canada largely correspond to one another. As George Adams (now Mr. Justice Adams) has noted:

Obviously not all provisions are identical; each jurisdiction has included in its own legislation measures which reflect or are designed to respond to the economic, political and cultural forces peculiar to it. Nevertheless, the over-all tenor of the legislative enactments throughout Canada remains remarkably similar.

(*Canadian Labour Law* (2nd ed. 1993), at p. 2-94.)

Canadian labour legislation is concerned with developing procedures for the interaction between management and employees. Each code governs the rules under which unions are certified as bargaining agents, under which collective agreements

ne permettent pas de trancher le présent pourvoi pour deux raisons. Premièrement, il s'agit en l'espèce d'ouvrages et non d'entreprises, et les parties ont reconnu qu'Ontario Hydro est une entreprise provinciale. Deuxièmement, notre Cour doit examiner quel est l'effet de l'attribution explicite aux provinces, à l'art. 92A, de la compétence sur la gestion des installations destinées à la production d'énergie électrique.

Cependant, les arrêts que je viens d'analyser offrent un cadre analytique général qui sert à déterminer qui a compétence sur les relations de travail dans les centrales nucléaires d'Ontario Hydro. Il faut déterminer si la compétence fédérale sur les relations de travail fait partie intégrante de l'exercice de la compétence fédérale sur les centrales nucléaires en tant qu'ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada. À mon avis, cette question en soulève trois autres. D'abord, quelle est la nature des relations de travail, tant du point de vue général que dans le contexte de la production d'électricité par une centrale nucléaire? Ensuite, quelle est la nature de la compétence du Parlement sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro? Et enfin, quelle est l'effet de l'art. 92A?

En ce qui concerne la première question, je souligne au départ que les codes ontarien et fédéral du travail sont très semblables. En fait, les codes du travail adoptés dans l'ensemble du Canada sont en grande partie similaires. Comme l'a fait remarquer George Adams (maintenant juge):

[TRADUCTION] De toute évidence, les dispositions ne sont pas toutes identiques; chaque ressort a inclus dans sa loi des mesures qui tiennent compte des forces économiques, politiques et culturelles qui lui sont propres ou qui sont destinées à y répondre. Néanmoins, la teneur globale de ces textes législatifs dans tout le Canada demeure remarquablement similaire.

(*Canadian Labour Law* (2^e éd. 1993), à la p. 2-94.)

La législation ouvrière canadienne vise la mise au point de procédures régissant l'interaction des cadres et des employés. Chaque code énonce les règles en vertu desquelles des syndicats sont accrédités comme agents négociateurs, des conventions

are negotiated, and under which strikes and lock-outs may proceed legally. There is usually no prescribed content to collective agreements, except that the agreement be for a definite term and that it contain a method for settling disputes during the life of the agreement.

Of course, the form that Canadian labour legislation has taken is only one consideration in describing the character of labour relations as a matter for constitutional purposes. It may be said that labour relations law is generally concerned with the regulation and control of industrial disputes, and not with the unique concerns of individual industries except where industry-specific measures have been enacted. It is also apparent that Canadian labour law is concerned with the equalization of power between workers and employers to protect workers from the arbitrary exercise of authority. Professor David M. Beatty has asserted that this latter goal of labour legislation has become paramount in Canadian labour law:

Whereas the earlier regulation was directed primarily to securing a balance of interests favourable to employers and consumers, in our own time legislators have been more concerned to promote and protect the interests a worker has in his or her job. Instead of procuring labour peace in the community by legal sanctions of criminal and civil liability, in more recent times it has been purchased by legislation aimed at enhancing the opportunity for self-control.

Taken together, all the laws we have come to rely upon to regulate and coordinate work activities in our community, can be seen as providing more extensive forms of protection for workers against arbitrary authority.

(*Putting the Charter to Work* (1987), at p. 41.)

Thus, there are two primary features to labour relations: the preservation of industrial peace and the empowerment of workers. It remains to be seen whether or not these features make the legislative control of labour relations integral to Parlia-

collectives sont négociées, et des grèves et des lock-outs peuvent avoir lieu légalement. Ils ne prescrivent pas habituellement le contenu des conventions collectives, sauf qu'ils précisent que la convention doit être d'une durée déterminée et renfermer un mécanisme de règlement des différends pendant la durée de la convention.

Il va sans dire que la forme qu'a revêtue la législation ouvrière canadienne constitue un seul élément à prendre en considération quand il s'agit de décrire la nature des relations ouvrières en tant que sujet visé par la Constitution. On peut affirmer que les lois sur les relations de travail portent généralement sur la réglementation et le contrôle des différends industriels, et non sur les préoccupations exceptionnelles d'une industrie en particulier, sauf lorsque des mesures propres à une industrie ont été adoptées. Il appert également que la législation ouvrière canadienne vise à répartir également les pouvoirs entre les travailleurs et les employeurs de façon à protéger les travailleurs contre l'exercice de pouvoir arbitraire. Le professeur D. M. Beatty a affirmé que ce dernier objectif de la législation ouvrière est devenu prépondérant en droit du travail canadien:

[TRADUCTION] Alors que les textes antérieurs visaient principalement à assurer un équilibre entre les intérêts favorables aux employeurs et aux consommateurs, les législateurs contemporains sont plus intéressés à favoriser et à protéger les intérêts qu'un travailleur possède relativement à son emploi. Au lieu d'assurer la paix ouvrière dans la collectivité au moyen de sanctions légales de nature criminelle ou civile, on a obtenu plus récemment cette paix au moyen de lois destinées à accroître les chances d'autonomie.

Prises globalement, on peut considérer que toutes les lois auxquelles nous en sommes venus à nous fier pour ce qui est de réglementer et de coordonner les activités ouvrières dans notre collectivité protègent davantage les travailleurs contre l'exercice de pouvoir arbitraire.

(*Putting the Charter to Work* (1987), à la p. 41.)

Ainsi, deux éléments importants caractérisent les relations de travail: le maintien de la paix industrielle et l'attribution de pleins pouvoirs aux travailleurs. Il reste à savoir si ces caractéristiques font du contrôle législatif sur les relations de tra-

ment's effective exercise of its jurisdiction over the nuclear plants of Ontario Hydro.

The second question is the nature of Parliament's competence over Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations. When Parliament made the declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act* the federal government obtained exclusive jurisdiction over the specifically federal aspects of nuclear electrical generating stations such as those owned and operated by Ontario Hydro. The preamble to the *Atomic Energy Control Act* provides a statement of the federal interest in atomic energy. That statement also provides the parameters of the federal interest in the operations of the nuclear electrical generating facilities since the preamble effectively defines what Parliament determined to be to the general advantage of Canada with respect to the means of production of atomic energy. I reproduce the preamble for convenience:

WHEREAS it is essential in the national interest to make provision for the control and supervision of the development, application and use of atomic energy and to enable Canada to participate effectively in the measures of international control of atomic energy that may hereafter be agreed on;

There is nothing in this statement, nor in the rest of the Act, that explicitly or implicitly reveals a federal interest in regulating labour relations. It is apparent from the *Atomic Energy Control Act* that the uniquely federal aspect of Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations is the fact of nuclear production, with all its attendant safety, health and security concerns.

The terms of the *Atomic Energy Control Act* are relevant to determining what Parliament itself determined was integral to the exercise of its jurisdiction over atomic energy. So too are the terms of the regulatory scheme put in place under the Act. Nothing in these regulations indicates any interest in labour relations. Indeed, the mandatory licences for facilities which use nuclear fuel to produce electricity contemplate reporting labour disturbances, but are silent on the need for federal control over labour disputes. Of course, with respect to

vail une partie intégrante de l'exercice efficace par le Parlement de sa compétence sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro.

La deuxième question porte sur la nature de la compétence du Parlement sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro. Lorsque le Parlement a fait la déclaration mentionnée à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, le gouvernement fédéral s'est vu conférer une compétence exclusive sur les aspects spécifiquement fédéraux des centrales nucléaires telles que celles que possède et exploite Ontario Hydro. Le préambule de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* énonce quel est l'intérêt fédéral dans l'énergie atomique. Cet énoncé établit aussi les paramètres de l'intérêt fédéral dans les activités des centrales nucléaires puisque le préambule définit réellement ce que le Parlement a jugé être à l'avantage général du Canada quant aux méthodes de production de l'énergie atomique. Pour des motifs de commodité, je reproduis ce préambule:

Considérant qu'il est essentiel, dans l'intérêt national, de pourvoir au contrôle et à la surveillance de l'exploitation et des applications et usages de l'énergie atomique et de permettre au Canada de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il pourra être convenu. . .

Rien dans cet énoncé ou dans le reste de la Loi ne révèle explicitement ou implicitement l'existence d'un intérêt fédéral dans la réglementation des relations de travail. Il ressort de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* que la seule dimension fédérale des centrales nucléaires d'Ontario Hydro est la production d'énergie nucléaire, et toutes les questions de santé et de sécurité qui s'y rattachent.

Le texte de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* est pertinent pour déterminer ce que le Parlement lui-même a considéré comme faisant partie intégrante de l'exercice de sa compétence sur l'énergie atomique. Il en est de même du texte du règlement d'application de la Loi. Rien dans ce règlement n'indique l'existence d'un intérêt dans les relations de travail. En fait, les permis obligatoires destinés aux installations qui utilisent un combustible nucléaire pour la production d'énergie électrique prévoient la nécessité de rendre compte

Parliament's intent, it may be argued that s. 4 of the *Canada Labour Code* proclaims all works declared to the general advantage of Canada to be subject to federal labour laws. Obviously a more detailed inquiry into the relationship between Parliament's jurisdiction over the works in question and the matter of labour relations must be undertaken.

This inquiry must proceed in the light of the third question, namely what is the effect on this issue of s. 92A of the *Constitution Act, 1867*. This section of the Constitution grants to the provinces the exclusive jurisdiction over the "development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy" (emphasis added). Ontario Hydro's nuclear electrical generating facilities fall within this provision of the *Constitution Act, 1867*. Past jurisprudence, such as *Bell Canada, supra*, has held that regulation of labour relations is integral to the regulation of the management of an undertaking. This strengthens the presumption of provincial jurisdiction over labour relations in the specific context of this case since Ontario has been given constitutional jurisdiction over the management of works such as Ontario Hydro's nuclear electrical generating sites.

I emphasize that the province's jurisdiction over the management of the nuclear electrical generating stations does not come by way of a unilateral statutory assertion. Section 92A of the *Constitution Act, 1867* is an explicit constitutional statement of jurisdiction, and not a self-serving assertion of jurisdiction. There is no higher authority for the interpretation of the federal declaratory power in the specific circumstances of this case than another provision of the Constitution, namely s. 92A. The specific constitutional grant to the provinces of jurisdiction over the management of electrical generating stations combines with both the presumption that labour relations fall to the provinces and the fact that Ontario Hydro as a whole is a provincial undertaking to weigh heavily against a finding

de l'existence de conflits de travail, mais non la nécessité d'un contrôle fédéral de ces conflits. On peut certes soutenir, relativement à l'intention du Parlement, que l'art. 4 du *Code canadien du travail* stipule que tous les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada sont assujettis aux lois fédérales en matière de travail. De toute évidence, il faut procéder à un examen plus détaillé du rapport entre la compétence fédérale sur les ouvrages en question et la question des relations de travail.

Cet examen doit être effectué à la lumière de la troisième question qui est de savoir quel est l'effet de l'art. 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* sur ce point? Cet article de la Constitution confère aux provinces une compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants: «aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique» (je souligne). Les centrales nucléaires d'Ontario Hydro sont visées par cette disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Des arrêts antérieurs, comme *Bell Canada*, précité, ont établi que la réglementation des relations de travail fait partie intégrante de la gestion d'une entreprise. Cela renforce la présomption de compétence provinciale sur les relations de travail dans le présent contexte puisque l'Ontario s'est vu conférer par la Constitution une compétence sur la gestion d'ouvrages comme les centrales nucléaires d'Ontario Hydro.

Je tiens à souligner que la compétence provinciale sur la gestion des centrales nucléaires ne découle pas d'une déclaration législative unilatérale. L'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* est une déclaration explicite de compétence dans la Constitution, et non une déclaration intéressée de compétence. Dans les circonstances de l'espèce, une autre disposition de la Constitution, savoir l'art. 92A, est ce qu'il y a de mieux pour interpréter le pouvoir déclaratoire fédéral. L'attribution spécifique aux provinces, par la Constitution, de la compétence sur la gestion des installations destinées à la production d'énergie électrique, conjuguée à la présomption que les relations de travail relèvent des provinces et au fait qu'Ontario Hydro est dans l'ensemble une entre-

that the federal government exercises the type of jurisdiction over the nuclear electrical generating plants such that control over labour relations is federal.

In view of the answers to these three questions, can control of labour relations be said to be integral to the effective exercise of federal jurisdiction over Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations? Unfortunately, the record is almost non-existent on the practical necessity of control by one jurisdiction or the other over labour relations in this particular case. Provincial labour laws have been applied to some of the employees at one of Ontario Hydro's nuclear plants without any problem for 25 years. However, that evidence cannot be conclusive in determining constitutional jurisdiction over the labour relations of all the employees employed at the nuclear plants, including the scientific and engineering employees. The Attorney General of Canada has filed no evidence on this point since its position is that it need not justify its control over labour relations at a federally declared work. Ontario Hydro filed several affidavits from company officials purporting to address the problems that divided jurisdiction over labour relations within the company would raise. But again, these affidavits are not dispositive of the issue, particularly since the officials' only complaint is that divided jurisdiction would create uncertainty.

I am therefore faced with the difficult task of determining jurisdiction over labour relations in this case with the help of very little evidence. I stated above that the federal interest in Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations is the fact of nuclear production and its attendant health and safety concerns. I also concluded that labour relations legislation is generally concerned with regulating the process of industrial relations and aims at securing both industrial peace and better working conditions for workers. In the context of labour relations, the safety of workers and of the public appears to be the most significant of the

prise provinciale, s'oppose fortement à la conclusion que le gouvernement fédéral exerce sur les centrales nucléaires le type de compétence qui ferait relever du fédéral le contrôle sur les relations de travail.

Compte tenu des réponses données à ces trois questions, peut-on dire que le contrôle des relations de travail fait partie intégrante de l'exercice efficace de la compétence fédérale sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro? Malheureusement, le dossier ne mentionne pratiquement rien sur la nécessité pratique du contrôle par un ressort ou l'autre sur les relations de travail. Les lois ouvrières provinciales s'appliquent sans problème depuis 25 ans à certains employés de l'une des centrales nucléaires d'Ontario Hydro. Toutefois, cette preuve ne saurait être concluante pour déterminer la compétence constitutionnelle sur les relations de travail de tous les employés des centrales nucléaires, y compris les scientifiques et les ingénieurs. Le procureur général du Canada n'a produit aucune preuve sur ce point puisqu'il est d'avis qu'il n'a pas à justifier son contrôle sur les relations de travail au sein d'un ouvrage déclaré à l'avantage général du Canada. Ontario Hydro a produit plusieurs affidavits des dirigeants de la société, qui abordent ostensiblement les problèmes que créerait une compétence partagée sur les relations de travail au sein de la société. Mais encore là, ces affidavits ne règlent pas la question en litige, étant donné particulièrement que la seule plainte des dirigeants porte sur l'incertitude qu'engendrerait une compétence partagée.

Je dois donc m'attaquer à la difficile tâche de déterminer, à partir de très peu d'éléments de preuve, qui en l'espèce a compétence sur les relations de travail. J'ai déjà affirmé que l'intérêt fédéral dans les centrales nucléaires d'Ontario Hydro réside dans la production d'énergie nucléaire et les questions de santé et de sécurité qui s'y rattachent. J'ai également conclu que les lois sur les relations de travail visent généralement à réglementer les relations industrielles ainsi qu'à garantir la paix industrielle et de meilleures conditions de travail pour les employés. Dans le contexte des relations de travail, la sécurité des travailleurs et du public

federal government's interests. Therefore, I have tried to consider those labour relations issues which could impact on the safe operation of the plant. In my opinion, there are two potential concerns. First, a collective agreement negotiated under provincial labour legislation might contain provisions which would interfere with the staffing requirements in the licences issued under the *Atomic Energy Control Act*. Second, a lockout by Ontario Hydro or other work stoppage under provincial labour law could threaten the safe operation of the plant. Both of these concerns appear to me to be easily addressed.

Section 8 of the *Atomic Energy Control Regulations*, C.R.C. 1978, c. 365, forbids the operation of a nuclear facility except in accordance with a licence issued by the AECB. The licences issued by the AECB may contain such conditions as the AECB deems necessary "in the interests of health, safety and security" (s. 9(2)). The licences issued to Ontario Hydro set out a variety of such conditions (see generally pp. 501-9 C.O.A.). Staffing and organization of the nuclear plants must conform with a specified organization plan that is filed with the AECB. Any changes to that plan must be reported to the AECB. The AECB must approve in writing staffing of certain management and supervisory positions. The licence also specifies minimum staffing levels to ensure the safe operation of the nuclear facility, as well as the training that some employees are required to receive. Finally, there are requirements that any concerns affecting the safety or security of the plant must be reported to the AECB.

Any collective agreement provision that contravened these conditions, imposed pursuant to a valid federal regulation over a federal aspect of the nuclear facility, would be null and void because the provisions of the federal licence would be paramount. Valid federal legislation regarding nuclear

paraît être le plus important des intérêts du gouvernement fédéral. En conséquence, j'ai tenté d'examiner les questions de relations ouvrières susceptibles d'avoir un effet sur l'exploitation sécuritaire de la centrale. À mon avis, il y a deux problèmes possibles. Premièrement, une convention collective négociée sous le régime de la législation ouvrière provinciale pourrait renfermer des dispositions qui iraient à l'encontre des exigences en matière de dotation prévues dans les permis délivrés en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Deuxièmement, un lock-out par Ontario Hydro ou tout autre arrêt de travail en vertu de la législation ouvrière provinciale pourrait nuire à l'exploitation sécuritaire de la centrale. Il me semble que ces questions peuvent être facilement réglées.

L'article 8 du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, C.R.C. 1978, ch. 365, interdit d'exploiter un établissement nucléaire sauf aux termes d'un permis délivré par la CCEA. Les permis délivrés par la CCEA peuvent stipuler les conditions que la CCEA estime nécessaires «dans l'intérêt de l'hygiène, de la sûreté et de la sécurité» (par. 9(2)). Les permis délivrés à Ontario Hydro énoncent toute une gamme de conditions semblables (voir, de manière générale, aux pp. 501 à 509 du dossier). La dotation en personnel et l'organisation des centrales nucléaires doivent être conformes à un organigramme précis déposé auprès de la CCEA. Cette dernière doit être informée de tout changement apporté à cet organigramme et elle doit approuver par écrit la dotation de certains postes de gestion et de surveillance. Les permis prescrivent également le nombre minimal d'employés requis pour garantir l'exploitation sécuritaire de l'établissement nucléaire, ainsi que la formation qui doit être donnée à certains employés. Enfin, ces permis précisent également que toute préoccupation en matière de sûreté et de sécurité de la centrale doit être signalée à la CCEA.

Toute convention collective qui irait à l'encontre de ces conditions, imposées conformément à un règlement fédéral valide portant sur un aspect fédéral de l'établissement nucléaire, serait nulle et sans effet puisque les dispositions du permis fédéral auraient prépondérance. Comme l'ont reconnu

plants would be paramount over provincial legislation and collective agreements reached pursuant to provincial legislation, as counsel for Ontario Hydro and the Society conceded in their oral submissions. The double aspect doctrine applies here. The federal licence, federal regulations and the *Atomic Energy Control Act* are in pith and substance directed towards the regulation of the safety of nuclear electrical generating facilities and the effective control of the development and use of reactors. The Ontario *Labour Relations Act* is in pith and substance directed towards the regulation of the relations between employees and employers. The two can operate concurrently, except in cases of outright conflict in which case the provisions of the federal law would apply under the doctrine of paramountcy.

Further, on a practical level, if a collective agreement led to the violation of the licence conditions, the AECB could shut the plant down by revoking or suspending the licence under which the plant operates (see ss. 27 and 28 of the *Atomic Energy Control Regulations*).

The evidence does not disclose that work stoppages represent a significant threat to safety. The licences under which Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations operate seem to allow for work stoppages: the licences require the reporting of any actual or impending industrial disputes "which could affect the safety or security of the nuclear facility" (Art. A.A. 19, sub-article (v)). The licences do not prohibit work stoppages. Further, the affidavit of Ontario Hydro's Senior Vice-President of Operations outlines the practical concerns the company must face in the event of an imminent strike. This affidavit suggests that a temporary shut-down in the event of a strike, while undesirable, is a response that would preserve public safety in extreme cases.

As a result, federal control of labour relations does not appear to be integral to the effective regulation of the federal government's concerns with respect to Ontario Hydro's nuclear electrical gen-

les avocats d'Ontario Hydro et de la Société dans leurs plaidoiries, une loi fédérale valide sur les centrales nucléaires aurait prépondérance sur une loi provinciale et sur les conventions collectives conclues en application d'une loi provinciale. La théorie du double aspect s'applique en l'espèce. Le permis fédéral, le règlement fédéral et la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* visent, de par leur caractère véritable, la réglementation de la sécurité des centrales nucléaires et le contrôle efficace de la mise au point et de l'utilisation de réacteurs. La *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario vise, de par son caractère véritable, la réglementation des relations entre les employés et les employeurs. Ces deux lois peuvent être appliquées simultanément, sauf en cas de conflit total auquel cas les dispositions de la loi fédérale s'appliqueraient en vertu de la théorie de la prépondérance.

De plus, en pratique, si une convention collective entraînait la violation des conditions du permis, la CCEA pourrait fermer la centrale en en révoquant ou en en suspendant le permis d'exploitation (voir les art. 27 et 28 du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*).

Il ne ressort pas de la preuve que les arrêts de travail représentent une menace sérieuse pour la sécurité. Les permis d'exploitation des centrales nucléaires d'Ontario Hydro semblent pouvoir aux arrêts de travail: ces permis exigent de rendre compte des circonstances présentes ou imminentes de conflits ouvriers [TRADUCTION] «qui pourraient affecter la sécurité ou la sûreté de l'établissement nucléaire» (art. A.A. 19, sous-al. (v)). Les permis n'interdisent pas les arrêts de travail. En outre, l'affidavit du vice-président directeur des opérations d'Ontario Hydro expose les problèmes pratiques auxquels se heurte la société face à une grève imminente. Cet affidavit laisse entendre qu'en cas de grève la fermeture provisoire, quoique peu souhaitable, est une réaction qui permettrait de préserver la sécurité du public dans les cas extrêmes.

En définitive, le contrôle fédéral sur les relations de travail ne paraît pas faire partie intégrante de la réglementation efficace des questions relatives aux centrales nucléaires d'Ontario Hydro, qui préoccu-

erating facilities. Both staffing and work stoppages would be tempered by the conditions of the licences issued by the federal AECB. Moreover, if specific safety issues were of concern to the federal government, it could legislate with respect to those issues under its valid interest in safety flowing from its jurisdiction over the declared works. This would result in some trenching on provincial powers over labour relations and the management of electrical generating sites. However, the necessary trenching on provincial jurisdiction is much more in harmony with the principles of federalism than is the wholesale withdrawing of labour relations from provincial jurisdiction.

As I discussed above, the conclusion that labour relations are not integral to the exercise of federal jurisdiction is only strengthened by the presence of s. 92A of the *Constitution Act, 1867*. This section expressly provides for provincial jurisdiction over the management of electrical generating sites, including those fuelled by nuclear reactors. Provincial control over labour relations appears to me to be integral to provincial jurisdiction over the management of nuclear electrical generating facilities. Further, as accepted by everyone, Ontario Hydro as a whole is a provincial undertaking. In this regard, I would adopt the reasoning of Galligan J.A., who dissented in the Ontario Court of Appeal. In discussing the trilogy of cases headed by *Bell Canada*, Galligan J.A. stated as follows (at p. 774):

I made earlier reference to what seems to me to be a fundamental distinction between the situation in the trilogy of cases and the situation in this case. Those undertakings were truly national while this is undoubtedly provincial. The general language used by Beetz J. in those cases must be considered in that context and care should be taken so that they are not taken out of context and given a meaning which was not intended. His finding that labour relations is a vital part of management can indicate, quite apart from the ordinary principle that labour relations is a provincial matter, that labour rela-

pent le gouvernement fédéral. Les problèmes de dotation en personnel et d'arrêts de travail seraient atténués par les conditions des permis délivrés par la CCEA fédérale. Par ailleurs, si le gouvernement fédéral était préoccupé par des questions précises de sécurité, il pourrait légiférer relativement à ces questions en vertu de l'intérêt valide dans la sécurité, que lui confère sa compétence sur les ouvrages déclarés à l'avantage général du Canada. Cela donnerait lieu à un certain empiètement sur la compétence provinciale dans les domaines des relations de travail et de la gestion des emplacements destinés à la production d'énergie électrique. Toutefois, l'empiètement nécessaire sur la compétence provinciale s'harmonise davantage avec les principes du fédéralisme que le fait de soustraire systématiquement les relations de travail à la compétence provinciale.

Comme je l'ai déjà dit, l'existence de l'art. 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fait que renforcer la conclusion que les relations de travail ne font pas partie intégrante de l'exercice de la compétence fédérale. Cet article prévoit expressément que les provinces ont compétence sur la gestion des emplacements destinés à la production d'énergie électrique, y compris ceux alimentés par des réacteurs nucléaires. Le contrôle provincial des relations de travail me paraît faire partie intégrante de la compétence provinciale sur la gestion des centrales nucléaires. De plus, comme toutes les parties l'ont reconnu, Ontario Hydro est dans l'ensemble une entreprise provinciale. À cet égard, j'adopterais le raisonnement du juge Galligan qui a exprimé une opinion dissidente en Cour d'appel de l'Ontario. En examinant la trilogie dominée par l'arrêt *Bell Canada*, précité, le juge Galligan affirme, à la p. 774:

[TRADUCTION] J'ai déjà fait allusion à ce qui me semble constituer une distinction fondamentale entre la situation qui existait dans la trilogie d'arrêts et celle qui existe en l'espèce. Dans la trilogie, il s'agissait d'entreprises véritablement nationales, alors qu'en l'espèce il s'agit d'une entreprise indubitablement provinciale. Les termes généraux utilisés par le juge Beetz dans ces arrêts doivent être examinés dans ce contexte et il faudrait prendre soin de ne pas les citer hors contexte pour leur donner un sens qu'on n'a pas voulu leur donner. Sa conclusion que les relations de travail constituent une

tions is an integral, essential and vital part of the management of a provincial undertaking and the provincial power to legislate respecting a provincial undertaking must include the corresponding legislative power to regulate its labour relations. Thus for the same reason that labour relations of a federal undertaking must be regulated federally I think that labour relations of a provincial undertaking should be regulated provincially.

In conclusion, I am of the view that, notwithstanding s. 4 of the *Canada Labour Code*, a valid declaration by Parliament under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* over nuclear electrical generating stations does not give Parliament jurisdiction over the labour relations of employees employed in those stations. Put another way, at issue herein are works not undertakings and as Hugessen J.A. said in *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186, at p. 214, works, being physical things, do not have labour relations, but undertakings do. Control of labour relations is not integral to the federal interest in the nuclear plants. Indeed, it may be said on the contrary that, because of s. 92A of the *Constitution Act, 1867* and the fact that Ontario Hydro is a provincial undertaking, control of labour relations is integral to the exercise of provincial jurisdiction over the nuclear electrical generating facilities. This result accords with the jurisprudence and the underlying principles that apply to federalism in general and the declaratory power in particular.

4. *If Parliament's jurisdiction over nuclear electrical generating stations derives solely from the peace, order and good government clause of s. 91 of the Constitution Act, 1867, does that jurisdiction include the labour relations of employees employed in those stations?*

It is not disputed in this case that Parliament has jurisdiction over atomic energy and therefore the power to enact the *Atomic Energy Control Act*

partie vitale de la gestion peut indiquer, mis à part le principe ordinaire selon lequel les relations de travail sont un sujet de compétence provinciale, que les relations de travail constituent une partie intégrante, essentielle et vitale de la gestion d'une entreprise provinciale et que le pouvoir provincial de légiférer relativement à une entreprise provinciale doit inclure le pouvoir législatif correspondant de réglementer ses relations de travail. J'estime donc que les relations de travail dans une entreprise provinciale devraient être réglementées par les provinces, pour la même raison que les relations de travail dans une entreprise fédérale doivent être réglementées par le fédéral.

En conclusion, nonobstant l'art. 4 du *Code canadien du travail*, je suis d'avis qu'une déclaration valide que le Parlement fait à l'égard de centrales nucléaires, en vertu de l'al. 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ne lui confère pas compétence sur les relations de travail des employés de ces centrales. En d'autres termes, ce qui est en cause ici ce sont des ouvrages et non des entreprises et, comme le juge Hugessen l'a affirmé dans l'arrêt *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186 (C.A.), à la p. 214, les ouvrages, étant des choses matérielles, n'ont pas de relations de travail, mais les entreprises en ont. Le contrôle des relations de travail ne fait pas partie intégrante de l'intérêt fédéral dans les centrales nucléaires. En fait, on peut dire au contraire qu'en raison de l'art. 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867* et du fait qu'Ontario Hydro est une entreprise provinciale, le contrôle des relations de travail fait partie intégrante de l'exercice de la compétence provinciale sur les centrales nucléaires. Ce résultat est compatible avec la jurisprudence et les principes sous-jacents qui s'appliquent au fédéralisme en général et au pouvoir déclaratoire en particulier.

4. *Si la compétence du Parlement sur les centrales nucléaires découle seulement de la clause relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, contenue à l'art. 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, cette compétence englobe-t-elle les relations de travail des employés de ces centrales?*

On ne conteste pas en l'espèce que le Parlement a compétence sur l'énergie atomique et qu'il a de ce fait le pouvoir d'adopter la *Loi sur le contrôle*

under the p.o.g.g. power in the opening words to s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. The Attorney General of Canada argued that, if Parliament's jurisdiction over Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations through the declaration in s. 18 of the *Atomic Energy Control Act, supra*, does not extend to labour relations, Parliament can regulate labour relations at the facilities through the exercise of its jurisdiction over atomic energy under the p.o.g.g. power. In my view, the answer to whether Parliament's jurisdiction under the p.o.g.g. power over Ontario Hydro's nuclear electrical generating plants extends to labour relations must be based on principles similar to those I applied in discussing the declaratory power. Both the p.o.g.g. power and the declaratory power are unusual in the division of powers scheme, and it is logical to apply the same balancing principles of federalism to both, absent special circumstances.

There are two recognized doctrines under the p.o.g.g. power which are relevant to this appeal: the emergency doctrine and the national concern doctrine. Under the emergency doctrine, Parliament may use its p.o.g.g. powers to enact legislation that would normally be *ultra vires* to combat a national emergency (see generally *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373). The type of legislation permissible under the emergency doctrine will be temporary in nature (*R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *supra*, at p. 432).

The Court developed the parameters of the national concern doctrine of the p.o.g.g. power in *Crown Zellerbach*. In his reasons for the majority,

de l'énergie atomique en vertu de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement prévue dans le préambule de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le procureur général du Canada fait valoir que, si la compétence que le Parlement possède sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro grâce à la déclaration qui figure à l'art. 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, ne vise pas les relations de travail, il peut réglementer les relations de travail dans les centrales par l'exercice de la compétence sur l'énergie atomique qu'il possède en vertu de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. À mon avis, la réponse à la question de savoir si la compétence sur les centrales nucléaires d'Ontario Hydro, que le Parlement possède en vertu de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, vise les relations de travail doit reposer sur des principes semblables à ceux que j'ai appliqués en analysant le pouvoir déclaratoire. La compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement et le pouvoir déclaratoire constituent des pouvoirs exceptionnels dans le régime de partage des pouvoirs, et il est logique d'appliquer dans les deux cas, en l'absence de circonstances spéciales, les mêmes principes de fédéralisme relatifs au maintien d'un équilibre.

Il existe deux théories reconnues en vertu de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement qui sont pertinentes en l'espèce: la théorie de la situation d'urgence et la théorie de l'intérêt national. En vertu de la théorie de la situation d'urgence, le Parlement peut, en présence d'une situation d'urgence nationale, utiliser sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement pour adopter des lois qui normalement seraient inconstitutionnelles (voir, de manière générale, *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373). Le type de mesure législative acceptable en vertu de la théorie de la situation d'urgence sera provisoire (*R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, précité, à la p. 432).

Notre Cour a établi les paramètres de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement dans l'arrêt *Crown Zellerbach*.

Le Dain J. described the following contours of the national concern doctrine (at pp. 431-32):

1. The national concern doctrine is separate and distinct ^a from the national emergency doctrine of the peace, order and good government power, which is chiefly distinguishable by the fact that it provides a constitutional basis for what is necessarily legislation of a temporary nature;
2. The national concern doctrine applies to both new matters which did not exist at Confederation and to matters which, although originally matters of a local or private nature in a province, have since, ^c in the absence of a national emergency, become matters of national concern;
3. For a matter to qualify as a matter of national concern in either sense it must have a singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern and a scale of impact on provincial jurisdiction that is reconcilable with the fundamental distribution of legislative power under the Constitution; ^e
4. In determining whether a matter has attained the required degree of singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern it is relevant to consider what would be the effect on extra-provincial interests of a provincial failure to deal effectively with the control or regulation of the intra-provincial aspects of the matter. ^g

With regard to the last factor, the “provincial inability” test, Le Dain J. hastened to caution that the test “must not, however, go so far as to provide a rationale for the general notion, hitherto rejected ^h in the cases, that there must be a plenary jurisdiction in one order of government or the other to deal with any legislative problem” (p. 434). Therefore, that the federal government may have jurisdiction over atomic energy by reason of the national concern branch of the p.o.g.g. power does not give Parliament plenary power over all aspects of nuclear power. ⁱ

Dans les motifs qu’il a rédigés au nom de la majorité, le juge Le Dain trace les contours suivants de la théorie de l’intérêt national (aux pp. 431 et 432):

1. La théorie de l’intérêt national est séparée et distincte de la théorie de la situation d’urgence nationale justifiant l’exercice de la compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement, qui peut se distinguer surtout par le fait qu’elle offre un fondement constitutionnel à ce qui est nécessairement une mesure législative provisoire; ^b
2. La théorie de l’intérêt national s’applique autant à de nouvelles matières qui n’existaient pas à l’époque de la Confédération qu’à des matières qui, bien qu’elles fussent à l’origine de nature locale ou privée dans une province, sont depuis devenues des matières d’intérêt national, sans qu’il y ait situation d’urgence nationale;
3. Pour qu’on puisse dire qu’une matière est d’intérêt national dans un sens ou dans l’autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d’intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution; ^d
4. Pour décider si une matière atteint le degré requis d’unicité, de particularité et d’indivisibilité qui la distingue clairement des matières d’intérêt provincial, il est utile d’examiner quel effet aurait sur les intérêts extra-provinciaux l’omission d’une province de s’occuper efficacement du contrôle ou de la réglementation des aspects intraprovinciaux de cette matière. ^f

En ce qui concerne le dernier facteur, le critère de l’«incapacité provinciale», le juge Le Dain s’est empressé de prévenir que ce critère «ne doit pas, toutefois, aller jusqu’à justifier la notion générale, jusqu’ici rejetée par la jurisprudence, qu’un palier ou l’autre de gouvernement doit avoir une compétence absolue pour régler un problème législatif» (p. 434). En conséquence, le fait que le gouvernement fédéral puisse avoir compétence sur l’énergie atomique en raison du volet de l’intérêt national justifiant l’exercice de la compétence en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement n’accorde pas au Parlement un pouvoir absolu sur tous les aspects de l’énergie nucléaire. ^j

The p.o.g.g. power, like all of Parliament's powers, must be interpreted in accordance with the specific grants of power to the provinces under ss. 92 and 92A of the *Constitution Act, 1867*. While there is no dispute that Parliament has jurisdiction over atomic energy under the national concern branch of the p.o.g.g. power, the extent of what is swept within Parliament's jurisdiction is circumscribed to the national concern aspects of atomic energy which would appear to be the same as those aspects of the nuclear electrical generating stations which render them to the general advantage of Canada, namely the fact of nuclear production and its safety concerns.

I concluded above that Parliament does not require control over labour relations at Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations in order to exercise effectively its jurisdiction over the works through the declaratory power. Similarly, it is not integral to the exercise of the p.o.g.g. power over atomic energy that Parliament regulate the labour relations of employees employed at Ontario Hydro's nuclear electrical generating stations.

To allow Parliament to control labour relations at these facilities where such regulation is not integral to the effective securing of Parliament's interest in the facilities would not be reconcilable with the distribution of legislative powers under which the provinces are accorded jurisdiction over both property and civil rights, including labour relations, and the management of electrical generating facilities. To define the federal jurisdiction under the p.o.g.g. power in this case to include labour relations would render the provincial power to manage the facilities meaningless since labour relations and management are "two elements of the same reality" (*Bell Canada, supra*, at p. 798). This would not have "a scale of impact on provincial jurisdiction that is reconcilable with the fundamen-

La compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, comme tous les autres pouvoirs du Parlement, doit être interprétée d'une manière conforme aux compétences spécifiques conférées aux provinces en vertu des art. 92 et 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Bien que l'on ne conteste pas que le Parlement a compétence sur l'énergie atomique en vertu du volet de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, l'étendue de ce qui relève de la compétence du Parlement est limitée aux dimensions d'intérêt national de l'énergie atomique, qui paraîtraient être les mêmes que les dimensions des centrales nucléaires qui les rendent à l'avantage général du Canada, soit la production d'énergie nucléaire et les questions de sécurité qui s'y rattachent.

J'ai conclu plus haut que le Parlement n'a pas besoin de contrôler les relations de travail dans les centrales nucléaires d'Ontario Hydro pour exercer efficacement sa compétence sur les ouvrages au moyen de son pouvoir déclaratoire. De même, la réglementation, par le Parlement, des relations de travail des employés des centrales nucléaires d'Ontario Hydro ne fait pas partie intégrante de l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement sur l'énergie atomique.

Permettre au Parlement de contrôler les relations de travail dans ces centrales, lorsqu'une telle réglementation ne fait pas partie intégrante de la réalisation efficace de l'intérêt fédéral dans celles-ci, ne serait pas compatible avec le partage des pouvoirs législatifs, en vertu duquel les provinces ont compétence sur la propriété et les droits civils, y compris les relations de travail, et sur la gestion des installations destinées à la production d'énergie électrique. Définir en l'espèce la compétence fédérale qui existe en vertu du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de façon à inclure les relations de travail ferait perdre tout son sens au pouvoir provincial de gérer ces installations puisque les relations de travail et la gestion constituent «deux volets d'une même réalité» (*Bell Canada, précité*, à la p. 798). Cela n'aurait pas «un effet sur la compétence provinciale qui

tal distribution of legislative power under the Constitution” (*Crown Zellerbach, supra*, at p. 432).

The Attorney General of Canada cited *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862 (H.C.), as authority that Parliament’s jurisdiction over atomic energy under the p.o.g.g. power extends to the labour relations of workers employed in the atomic energy industry. In *Pronto*, the Canadian Mine Workers Union applied to the OLRB for certification as the bargaining agent for the employees of two mining companies engaged in the mining and concentrating of uranium ores. The OLRB certified the union and the companies applied for an order to quash the certification decision on the ground that the OLRB had no jurisdiction to hear the application. The companies argued that the federal *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 152, was applicable to their employees. McLennan J. held that control of atomic energy fell within the federal p.o.g.g. power and that “it would be incompatible with the power of Parliament to legislate with respect to the control of atomic energy for the peace, order and good government of Canada if labour relations in the production of atomic energy did not lie within the regulation of Parliament” (pp. 869-70).

Pronto was decided prior to the decision of this Court in *Crown Zellerbach, supra*, under which the present p.o.g.g. claim falls to be decided. Further, the judgment in *Pronto* is not supported by any reasons and does not accord with decisions of this Court which have indicated that federal and provincial powers must accommodate one another to the extent possible. Finally, it appears that the parties in *Pronto* conceded that if the mine fell within federal jurisdiction in some aspect then federal labour laws applied (at p. 868). Because of the

soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution» (*Crown Zellerbach*, précité, à la p. 432).

Le procureur général du Canada a cité la décision *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862 (H.C.), pour soutenir que la compétence que le Parlement possède sur l’énergie atomique en vertu du pouvoir de légiférer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement s’étend aussi aux relations de travail des employés de l’industrie de l’énergie atomique. Dans cette affaire, Canadian Mine Workers Union avait présenté à la CRTO une demande d’accréditation à titre d’agent négociateur des employés de deux sociétés minières œuvrant dans l’extraction et la concentration de minerai d’uranium. La CRTO a accrédité le syndicat et les sociétés ont présenté une demande d’ordonnance annulant la décision d’accréditer pour le motif que la CRTO n’avait pas compétence pour entendre la demande d’accréditation. Les sociétés ont fait valoir que la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.R.C. 1952, ch. 152, était applicable à leurs employés. Le juge McLennan a conclu que le contrôle de l’énergie atomique relevait de la compétence fédérale en matière de paix, d’ordre et de bon gouvernement et qu’il [TRADUCTION] «serait incompatible avec le pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à l’énergie atomique si les relations de travail dans le secteur de la production de l’énergie atomique n’étaient pas assujetties à la réglementation du Parlement» (pp. 869 et 870).

La décision *Pronto* a été rendue avant l’arrêt de notre Cour *Crown Zellerbach*, précité, qui servira en l’espèce à trancher la présente action fondée sur le pouvoir de légiférer pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement. De plus, la décision *Pronto* n’est pas justifiée par quelque motif que ce soit et n’est pas compatible avec les arrêts dans lesquels notre Cour a indiqué que les pouvoirs fédéraux et provinciaux doivent composer l’un avec l’autre dans la mesure du possible. Il appert enfin que, dans la décision *Pronto*, les parties avaient reconnu

structure of the parties' arguments, the result in the case was a foregone conclusion once federal jurisdiction over atomic energy was established. For these reasons, *Pronto* does not provide authority for the Attorney General of Canada's claim that through the p.o.g.g. power Parliament has jurisdiction over the labour relations at Ontario Hydro's nuclear electrical generating facilities.

In summary, while Parliament has jurisdiction over atomic energy under the national concern branch of the p.o.g.g. power, that jurisdiction does not extend to the labour relations between Ontario Hydro and those of its employees employed in the nuclear electrical generating stations. The federal government does not require control over labour relations at Ontario Hydro's nuclear facilities for the exercise of jurisdiction over atomic energy. In other words, the labour relations at issue in this case are not part of the single, distinctive and indivisible matter identified as atomic energy. This is not the say, however, that Parliament, where circumstances warrant, may not, in exercising its valid jurisdiction over nuclear energy, enact legislation which has an impact on the labour relations of Ontario Hydro's employees under either the national concern branch or the national emergency branch of the power to legislate for the peace, order and good government of Canada.

5. *Is Ontario Hydro immune from the operation of the Canada Labour Code by virtue of interjurisdictional Crown immunity?*

In view of the conclusion I have reached that it is the *Ontario Labour Relations Act* and not the *Canada Labour Code*, which constitutionally applies in the circumstances of this case, it is not strictly necessary that I address this question. Nonetheless, I am of the opinion that had I reached a different conclusion on the applicability of the *Canada Labour Code*, Ontario Hydro would not be

que les lois ouvrières fédérales s'appliquaient si la mine relevait à quelque égard que ce soit de la compétence fédérale (à la p. 868). Compte tenu de la structure des arguments des parties, le résultat dans cette affaire était à prévoir une fois établie la compétence fédérale sur l'énergie atomique. C'est pourquoi la décision *Pronto* ne peut servir à étayer l'argument du procureur général du Canada selon lequel le Parlement a, en vertu de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, compétence sur les relations de travail dans les centrales nucléaires d'Ontario Hydro.

En résumé, bien que le Parlement ait compétence sur l'énergie atomique en vertu du volet de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, cette compétence ne vise pas les relations de travail entre Ontario Hydro et les employés de ses centrales nucléaires. Le gouvernement fédéral n'a pas besoin de contrôler les relations de travail dans les établissements nucléaires d'Ontario Hydro pour exercer sa compétence sur l'énergie atomique. Autrement dit, les relations de travail ici en cause ne font pas partie de la matière unique, particulière et indivisible qu'est l'énergie atomique. Cependant, cela ne veut pas dire pour autant que, lorsque les circonstances le justifient, le Parlement ne peut pas, en exerçant sa compétence valide sur l'énergie nucléaire, adopter des mesures législatives qui ont un effet sur les relations de travail des employés d'Ontario Hydro en vertu du volet de l'intérêt national ou du volet de la situation d'urgence nationale justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement du Canada.

5. *Ontario Hydro échappe-t-elle à l'application du Code canadien du travail en vertu de l'exclusivité des compétences?*

Puisque j'ai conclu que c'est la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, et non le *Code canadien du travail*, qui, en vertu de la Constitution, s'applique dans les circonstances de l'espèce, il n'est pas strictement nécessaire que j'aborde cette question. Néanmoins, je suis d'avis que, si j'étais parvenu à une conclusion différente quant à l'applicabilité du *Code canadien du travail*, Ontario

immune from the operation of federal labour legislation.

The Divisional Court held that Ontario Hydro was a public policy instrument to which the *Canada Labour Code* should not be interpreted to apply unless the Code expressly and specifically states that it does apply. I respectfully disagree. There is no jurisprudence indicating that a company like Ontario Hydro, described by the Divisional Court (at p. 279 O.R.) as a "provincial public policy instrument" and which the parties agreed is not a Crown agent, is entitled to interjurisdictional Crown immunity. Based on the arguments submitted on this issue, I see no reason to create a new category of interjurisdictional Crown immunity for a species of organization known as a public policy instrument. Therefore, I agree with the Attorney General of Canada's submission that Ontario Hydro stands on no higher footing than would any other employer in the province of Ontario, in so far as immunity from federal legislation is concerned.

VII. Conclusion

The federal government exercises exclusive jurisdiction over some aspects of Ontario Hydro's nuclear electrical generating facilities through its declaratory and p.o.g.g. powers. However, control of labour relations at those facilities is not integral to Parliament's effective regulation of the sites in terms of its interest in those sites. Therefore, in answer to the constitutional question, it is the Ontario *Labour Relations Act* which constitutionally applies to the labour relations between Ontario Hydro and those of its employees at its nuclear electrical generating facilities.

VIII. Disposition

For the foregoing reasons, I would allow the appeals, set aside the order of the Ontario Court of Appeal, and restore the order of the Divisional Court except the mandamus. Under the circum-

Hydro n'aurait pas échappé à l'application de la législation ouvrière fédérale.

La Cour divisionnaire a statué qu'Ontario Hydro était un instrument d'intérêt public auquel le *Code canadien du travail* ne devrait pas être considéré comme applicable, sauf si le Code prévoit explicitement et spécifiquement qu'il s'applique. En toute déférence, je ne suis pas d'accord. Il n'existe aucune jurisprudence indiquant qu'une société comme Ontario Hydro, que la Cour divisionnaire a qualifié (à la p. 279 O.R.) d'«instrument provincial d'intérêt public», et qui, comme l'ont reconnu les parties, n'est pas un mandataire de la Couronne, a le droit de bénéficier du principe de l'exclusivité des compétences. Compte tenu des arguments avancés sur cette question, je ne vois aucun motif de créer une nouvelle catégorie d'exclusivité des compétences dont jouirait un type d'organisation appelé instrument d'intérêt public. En conséquence, je suis d'accord avec le procureur général du Canada qu'Ontario Hydro ne se trouve pas dans une meilleure position qu'un autre employeur de l'Ontario, dans la mesure où il s'agit d'échapper à l'application d'une loi fédérale.

VII. Conclusion

Le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive sur certains aspects des centrales nucléaires d'Ontario Hydro, grâce à son pouvoir déclaratoire et à sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Toutefois, le contrôle des relations de travail dans ces centrales ne fait pas partie intégrante de la réglementation efficace de ces installations par le Parlement compte tenu de l'intérêt qu'il a dans celles-ci. En conséquence, pour répondre à la question constitutionnelle, c'est la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario qui, en vertu de la Constitution, s'applique aux relations de travail entre Ontario Hydro et les employés de ses centrales nucléaires.

VIII. Dispositif

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir les pourvois, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel de l'Ontario et de rétablir l'ordonnance de la Cour divisionnaire sauf en ce qui

stances, I would award costs only in this Court to Ontario Hydro, CUPE and the Society, to be paid by the Attorney General of Canada.

Appeals dismissed, SOPINKA, CORY and IACOBUCCI JJ. dissenting.

Solicitors for Ontario Hydro: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for CUPE — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

Solicitor for the respondent the Ontario Labour Relations Board: Kathleen A. MacDonald, Toronto.

Solicitors for the respondent the Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees: Cavalluzzo, Hayes & Shilton, Toronto.

Solicitor for the respondent the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: George Thomson, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Department of Justice, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: Paul M. LeBreton, Fredericton.

concerne le *mandamus*. Dans les circonstances, je suis d'avis de n'accorder que les dépens en notre Cour à Ontario Hydro, au SCFP et à la Société, lesquels devront être payés par le procureur général du Canada.

Pourvois rejetés, les juges SOPINKA, CORY et IACOBUCCI sont dissidents.

Procureurs d'Ontario Hydro: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs du SCFP — C.L.C. Ontario Hydro Employees Union, Local 1000: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

Procureur de l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario: Kathleen A. MacDonald, Toronto.

Procureurs de l'intimée la Society of Ontario Hydro Professional and Administrative Employees: Cavalluzzo, Hayes & Shilton, Toronto.

Procureur de l'intimé le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: George Thomson, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le ministère de la Justice, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Paul M. LeBreton, Fredericton.