

**Northern Telecom Canada Limited and
Canadian Union of Communication Workers**
Appellants;

and

**Communication Workers of Canada and the
Attorney General of Canada** *Respondents;*

and

**The Canada Labour Relations Board, the
Attorney General of Quebec and the Attorney
General of Ontario** *Third parties.*

File Nos.: 16682 and 16652.

1982: June 8 and 9; 1983: June 23.

Present: Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre,
Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Constitutional law — Labour relations — Certification — Jurisdiction — Whether manufacturer's employees installing the product in federally controlled telecommunications network under federal or provincial jurisdiction — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 108 — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(a),(c), 101.

Constitutional law — Courts — Legislative authority — Validity of Federal Court of Appeal's power to consider question referred by Canada Labour Relations Board decision — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(1),(4).

Appellant and respondent trade unions both sought certification from the Canada Labour Relations Board, under Part V of the *Canada Labour Code*, as bargaining agent for installers employed by Northern Telecom. The great bulk of the installers' work was physically installing sophisticated telecommunications equipment produced by Northern Telecom—an affiliate of Bell Canada—into Bell Canada's on-going and federally regulated telecommunications network. Bell Canada, in turn, bought most of its equipment from Northern Telecom. The installation process demanded a high degree of co-ordination between the two companies. The Board decided that the installers did not come within the federal labour jurisdiction, but instead of dismissing the applications, made a reference on a constitutional ques-

**Northern Telecom Canada Limitée et l'Union
canadienne des travailleurs en
communication** *Appelantes;*

et

**Le Syndicat des travailleurs en
communication du Canada et le procureur
général du Canada** *Intimés;*

et

**Le Conseil canadien des relations du travail,
le procureur général du Québec et le
procureur général de l'Ontario** *Mis en cause.*

N^{os} du greffe: 16682 et 16652.

1982: 8 et 9 juin; 1983: 23 juin.

Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey,
McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Relations de travail — Accréditation — Compétence — Les employés du fabricant qui installent du matériel dans un réseau de télécommunications réglementé par le fédéral relèvent-ils de la compétence fédérale ou provinciale? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 108 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)a), c), 101.

Droit constitutionnel — Tribunaux — Compétence législative — Compétence de la Cour d'appel fédérale de connaître de la question soumise par le Conseil canadien des relations du travail — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28(1), (4).

L'appelante et l'intimé sont deux syndicats qui demandent leur accréditation à la Commission canadienne des relations du travail, en application de la Partie V du *Code canadien du travail*, à titre d'agent négociateur pour les installateurs de Northern Telecom. La plus grande partie du travail des installateurs consiste à installer de l'équipement hautement perfectionné de télécommunications fabriqué par Northern Telecom, une filiale de Bell Canada, dans le réseau permanent de télécommunications de Bell Canada assujéti à la réglementation fédérale. Pour sa part, Bell Canada achète la majorité de son équipement à Northern Telecom. L'installation exige une grande coordination entre les deux sociétés. La Commission a jugé que les installateurs ne relèvent pas de la compétence fédérale, mais plutôt que

tion to the Federal Court of Appeal under s. 28(4) of the *Federal Court Act*. That Court found that the Canada Labour Relations Board had jurisdiction to grant certification. At issue here is whether Northern Telecom's installers should be assigned to the federal labour jurisdiction, or to the provincial jurisdiction as were the bulk of Northern Telecom's other employees. Also at issue is whether or not the Federal Court of Appeal had jurisdiction to entertain the constitutional question put to it.

Held (Beetz and Chouinard JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.: Section 28(4) of the *Federal Court Act* is *intra vires*. Here, that Court was in the same position as any other statutory court and therefore could determine a constitutional issue arising as a preliminary question in the review of an administrative action based on a law of Canada.

Per Ritchie, Estey, McIntyre and Lamer JJ.: The labour relations of Telecom's installers fell under federal jurisdiction. The macro-relationship between the installers' work in the subsidiary operation (Telecom) and the functioning of the federal core operation (Bell) were of prime concern here and not the micro-differences between Telecom's installers and their Bell counterparts. The installers' work was logically a step in the expansion or reconstruction of an operating telecommunications network for the switching equipment was in its finished state on delivery and yet the network was not complete until the equipment was installed. Then too, the installers' daily work routines were almost completely integrated with the up-grading of the telecommunications system in relation to its ongoing operation and the work was primarily done on Bell's premises. The corporate relationship of Bell and Telecom did not bear on the outcome here. The fact that the employment relationship extended over five provinces, while it did not bear on the constitutional outcome, fed the result.

Per Dickson J.: The work of Telecom's installers fell within the federal Parliament's jurisdictional competence. Functionally separate from Northern Telecom's other operations, this work was performed primarily on Bell Canada's premises and formed an integral part of

de rejeter la requête, elle a présenté un renvoi sous forme de question constitutionnelle à la Cour d'appel fédérale en application du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cette dernière a conclu que la Commission canadienne des relations du travail a compétence pour accorder l'accréditation. Il s'agit de déterminer si les installateurs de Northern Telecom relèvent de la compétence fédérale sur les relations de travail ou s'ils relèvent de la compétence provinciale comme l'ensemble des autres employés de Northern Telecom. Il s'agit aussi de décider si la Cour d'appel fédérale avait compétence pour connaître de la question constitutionnelle qui lui était soumise.

Arrêt (les juges Beetz et Chouinard sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer: Le paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* est valide. En l'espèce, la Cour fédérale est dans la même position que toute autre cour créée par la loi; elle peut donc se prononcer sur une question constitutionnelle qui surgit à titre de question préliminaire dans le processus de contrôle d'un acte administratif fait en vertu d'une loi du Canada.

Les juges Ritchie, Estey, McIntyre et Lamer: Les relations de travail des installateurs de Telecom relèvent de la compétence fédérale. Les relations d'ensemble entre le travail des installateurs dans l'exploitation de la filiale (Telecom) et dans la marche de l'entreprise principale (Bell), qui est fédérale, sont de première importance en l'espèce et il ne faut pas se préoccuper des petites différences entre les fonctions des installateurs et celles des employés de même type chez Bell. Le travail des installateurs constitue logiquement une étape dans l'expansion ou le rétablissement d'un réseau de télécommunications en état de fonctionnement parce que l'équipement de commutation est complet en lui-même au moment de la livraison, mais le réseau n'est pas complet tant que l'équipement n'est pas installé. Le travail quotidien des installateurs est presque complètement intégré à l'amélioration du système de télécommunications en fonction de son exploitation continue et le travail est surtout fait dans les locaux de Bell. Les rapports sociaux entre Bell et Telecom n'ont pas d'incidence sur l'issue du présent pourvoi. Quoique le fait que les relations de travail s'étendent à cinq provinces n'ait pas d'influence sur l'issue constitutionnelle du pourvoi, le résultat en découle.

Le juge Dickson: Le travail des installateurs de Telecom relève de la compétence du Parlement fédéral. Tout en étant distinct des autres opérations de Telecom, ce travail est fait principalement dans les locaux de Bell Canada et fait partie intégrale du réseau de télécommu-

Bell Canada's federally regulated telecommunications network. The parent/subsidiary relationship existing between Bell Canada and Northern Telecom made the concept of integration all the stronger. So too, did the fact that the great bulk of the installers' work was performed for Bell Canada and the fact that the installation of new equipment in an on-going operation demanded a great deal of co-ordination between the companies. This work could not be considered as either maintenance or construction work in the sense used to place such work within the provincial jurisdiction.

Per Beetz and Chouinard JJ., dissenting: The Canada Labour Relations Board correctly decided that jurisdiction over the installers lay with the province. The construction and installation of certain components of the federal undertaking remained distinct from the operation of the undertaking. Provincial competence is the rule, and federal competence the exception, in the field of labour relations and the onus fell on the party seeking to establish the exception. In this "nicely balanced" case, the general rule of provincial competence should be the deciding factor and not the fact that the installers' work was on-going and indispensable to the operation of the federal undertaking.

[*Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, affirming [1977] 2 F.C. 406; *In re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (the *Stevedores' case*), [1955] S.C.R. 529, followed; *Toronto v. Bell Telephone Co.*, [1905] A.C. 52; *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia* (the *Jabour case*), [1982] 2 S.C.R. 307; *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1; *The Queen v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Attorney General of Canada v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170; *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147; *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] S.C.R. 531; *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, [1970] 2 O.R. 654; *Northern Electric Co. Ltd. v. The Quebec Labour Court*, unreported Quebec Court of Appeal decision, number 13,085, January 25, 1972; *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, [1963] 2 O.R. 301; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* (the *Labour Convention case*),

communications de Bell Canada, qui est assujéti à la réglementation fédérale. Les relations de société-mère à filiale qui existent entre Bell Canada et Northern Telecom donnent du poids à l'idée de leur intégration. Il en est de même, du fait que la plus grande partie du travail des installateurs est faite pour Bell Canada et que l'installation de nouvel équipement dans un réseau en exploitation exige une grande coordination entre les sociétés. On ne peut considérer ce travail comme un travail d'entretien ou de construction dans le sens qui placerait ce travail sous la compétence provinciale.

Les juges Beetz et Chouinard, dissidents: Le Conseil canadien des relations du travail a eu raison de décider que les installateurs relèvent de la compétence provinciale. La construction et l'installation de certaines parties d'une entreprise fédérale restent distinctes de l'exploitation de l'entreprise. Dans le domaine des relations de travail, la compétence provinciale est la règle et la compétence fédérale l'exception, et le fardeau de la preuve incombe à la partie qui invoque l'exception. Dans ce cas, où les deux positions s'équilibrent, le facteur déterminant est la règle générale de la compétence provinciale et non le fait que le travail des installateurs est régulier et indispensable à l'exploitation de l'entreprise fédérale.

[Jurisprudence: arrêts suivis: *Northern Telecom Ltée c. Travaillleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, confirmant [1977] 2 C.F. 406; *In re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (l'arrêt sur les *Débardeurs*), [1955] R.C.S. 529, arrêts mentionnés: *Toronto v. Bell Telephone Co.*, [1905] A.C. 52; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia* (l'arrêt *Jabour*), [1982] 2 R.C.S. 307; *Valin v. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1; *La Reine c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Procureur général du Canada c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170; *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147; *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] R.C.S. 531; *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, [1970] 2 O.R. 654; *Northern Electric Co. Ltée c. Tribunal du travail du Québec*, décision inédite de la Cour d'appel du Québec, 13 085, du 25 janvier 1972; *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, [1963] 2 O.R. 301; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Attorney-General for*

[1937] A.C. 326; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia* (the *Empress Hotel* case), [1950] A.C. 122; *Labour Relations Board of New Brunswick v. Eastern Bakeries Ltd.*, [1961] S.C.R. 72, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1982] 1 F.C. 191, determining a question of law, relating to constitutional jurisdiction, referred by the Canada Labour Relations Board. Appeal dismissed, Beetz and Chouinard JJ. dissenting.

William S. Tyndale, Q.C., for the appellant Northern Telecom Ltd.

Philip Cutler, Q.C., and *Pierre Langlois*, for the appellant Canadian Union of Communication Workers.

Hélène LeBel and *Janet Cleveland*, for respondent Communication Workers of Canada.

Walter Nisbet, Q.C., for respondent Attorney General of Canada.

William H. Deverell, for the third party the Canada Labour Relations Board.

John Cavarzan, Q.C., for the third party the Attorney General of Ontario.

Jean-K. Samson and *Jean-François Jobin*, for the third party the Attorney General of Quebec.

The judgment of Ritchie, Estey, McIntyre and Lamer JJ. was delivered by

ESTEY J.—These proceedings originated with the difficulty of the proper assignment of the labour relations of certain employees of the appellant, Northern Telecom Canada Limited (hereinafter referred to as “Telecom”), to either the federal or provincial jurisdiction. By applications made in May and September 1978 the appellant and respondent trade unions respectively sought certification under Part V of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as the bargaining agent

Canada v. Attorney-General for Ontario (l'arrêt sur les *Conventions de travail*), [1937] A.C. 326; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia* (l'arrêt sur l'*Empress Hotel*), [1950] A.C. 122; *Labour Relations Board of New Brunswick v. Eastern Bakeries Ltd.*, [1961] R.C.S. 72].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1982] 1 C.F. 191, qui a statué sur une question de droit quant à la compétence constitutionnelle soumise par le Conseil canadien des relations du travail. Pourvoi rejeté, les juges Beetz et Chouinard sont dissidents.

William S. Tyndale, c.r., pour l'appelante Northern Telecom Ltée.

Philip Cutler, c.r., et *Pierre Langlois*, pour l'appelante l'Union canadienne des travailleurs en communication.

Hélène LeBel et *Janet Cleveland*, pour l'intimé le Syndicat des travailleurs en communication du Canada.

Walter Nisbet, c.r., pour l'intimé le procureur général du Canada.

William H. Deverell, pour le mis en cause le Conseil canadien des relations du travail.

John Cavarzan, c.r., pour le mis en cause le procureur général de l'Ontario.

Jean-K. Samson et *Jean-François Jobin*, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

Version française du jugement des juges Ritchie, Estey, McIntyre et Lamer rendu par

LE JUGE ESTEY—Les présentes procédures viennent de la difficulté qu'il y a à déterminer si les relations de travail à l'égard de certains employés de l'appelante Northern Telecom Canada Limitée (ci-après appelée «Telecom») relèvent de la compétence fédérale ou de la compétence provinciale. Par demandes soumises en mai et septembre 1978, le syndicat appelant et le syndicat intimé ont l'un et l'autre demandé l'accréditation en application de la Partie V du *Code cana-*

for a unit composed of all installers employed by Telecom, Eastern Region.

The Eastern Region with respect to which certification is sought is all the operations relating to installers of Telecom carried on east of a vertical line drawn through Brighton in eastern Ontario. The Eastern Region extends easterly from this line through Quebec and across the Atlantic provinces. The Western Region, with which we are not concerned, includes installers employed by Telecom who perform like services west of the Brighton line.

An installer is a highly qualified employee who is engaged in the physical installation of the products of Telecom and its affiliated companies (and occasionally the equipment made by others) in the telephone network operated by Bell Canada (hereinafter referred to as "Bell") and in the facilities operated by other customers of Telecom. It is conceded that Bell and its telephone system is a federal work or undertaking, having been declared to be so in 1882 by the Parliament of Canada in 1882 (Can.), c. 95, s. 4, pursuant to s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*. The Privy Council in *Toronto v. Bell Telephone Co.*, [1905] A.C. 52, found the undertaking of the company to fall within the federal orbit under s. 92(10)(a) and s. 91(29) of the *Constitution Act*.

The appellant, Canadian Union of Communication Workers (hereinafter referred to as the "CUCW"), is the bargaining agent for the installers of the appellant Telecom in the Eastern Region pursuant to original certification in 1945 under the Quebec labour relations laws and subsequent voluntary recognition in the eastern part of the province of Ontario and in the provinces east of Quebec. The Communication Workers of Canada (hereinafter referred to as the "CWC") represents the installers of Telecom in the Western Region following certification in 1950 by the Ontario Labour Relations Board. The federal Board, after hearing the presentation of the two applications for certification with respect to installers employed

dien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, à titre d'agent négociateur pour une unité regroupant tous les installateurs employés par Telecom dans la région de l'Est.

La région de l'Est à l'égard de laquelle il y a demande d'accréditation vise toutes les opérations ayant trait aux installateurs de Telecom qui se poursuivent à l'est d'une ligne verticale qui passe par Brighton, dans l'est de l'Ontario. La région de l'Est s'étend vers l'est à partir de cette ligne et englobe le Québec et les provinces de l'Atlantique. La région de l'Ouest, qui ne nous intéresse pas ici, comprend tous les installateurs employés par Telecom qui fournissent les mêmes services à l'ouest de la ligne passant par Brighton.

Un installateur est un employé très spécialisé qui s'occupe de l'installation des produits de Telecom et de ses filiales (et, à l'occasion d'équipement fabriqué par d'autres sociétés) dans le réseau téléphonique exploité par Bell Canada (ci-après appelée «Bell») et dans les installations exploitées par d'autres clients de Telecom. Il est admis que Bell et son réseau téléphonique sont une entreprise ou ouvrage fédéral, en vertu de la déclaration à cet effet faite par le Parlement du Canada en 1882 dans une loi, 1882 (Can.), chap. 95, art. 4 en application de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Conseil privé, dans l'arrêt *Toronto v. Bell Telephone Co.*, [1905] A.C. 52, a décrété que les activités de la société relèvent de la compétence fédérale en vertu de l'al. 92(10)a) et du par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle*.

L'appelante, l'Union canadienne des travailleurs en communication (ci-après appelée «UCTC») est l'agent négociateur des installateurs de l'appelante Telecom pour la région de l'Est par suite d'une première accréditation, accordée en 1945, en vertu des lois relatives aux relations de travail du Québec et par suite de sa reconnaissance volontaire subséquente dans l'est de l'Ontario et dans les provinces situées à l'est du Québec. Le Syndicat des travailleurs en communication du Canada (ci-après appelé le «STCC») représente les installateurs de Telecom dans l'Ouest à la suite de son accréditation, en 1950, par la Commission des relations de travail de l'Ontario. Après avoir entendu la présentation des deux demandes d'ac-

in the Eastern Region, determined that the employees in question did not come within the federal labour jurisdiction, but rather than dismissing the applications, made a reference on a constitutional question to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act* of Canada. The Board, after a lengthy unanimous award [reported at (1980), 41 di 44], concluded [at pp. 90-94]:

Our appreciation of the totality of the written and verbal evidence adduced leads us to conclude the installers in the eastern region are not employed upon or in connection with a federal work, undertaking or business The problem of characterization for constitutional purposes is whether you focus on the installation and testing as the first step in the creation, maintenance and operation of the federal work, undertaking or business or the last step in the manufacture and delivery of specialized (and warranted) products, delivery of which is accepted when it is established they are functioning properly. The colour of the valley depends on whether you view it from the sunny or shaded slope.

We have considered the test as expressed by the Supreme Court of Canada and as formulated by us for Part V of the *Canada Labour Code* in **Marathon Realty Company Limited**, *supra*, and have concluded the labour relations of these employees is provincially regulated. For labour relations purposes as well as constitutional law purposes we view the installers' activity as manufacturing related more so than an integral part of the area within federal competence. There is no doubt the system cannot operate without the equipment installed by these employees. It can also be said it could not operate without the phone book. Since 1970 that separate function has been treated as within the provincial jurisdiction.

Any nagging doubts we have in this case, we have resolved in favour of the implicit constitutional presumption in favour of provincial jurisdiction.

We postpone making any final decision with respect to these two certification applications until we learn of the Federal Court of Appeal's determination on our jurisdiction.

créditation des installateurs de la région de l'Est, le Conseil fédéral a décidé que les employés en cause ne relevaient pas de la compétence fédérale en matière de travail, mais plutôt que de rejeter les demandes, il a renvoyé la question de la constitutionnalité à la Cour d'appel fédérale en application du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* du Canada. À la fin d'une décision volumineuse et unanime [publiée à (1980), 41 di 44], le Conseil conclut [aux pp. 90 à 94]:

Après avoir examiné l'ensemble de la preuve écrite et orale, nous en venons à la conclusion que les installateurs de la région de l'Est ne sont pas employés dans le cadre d'une entreprise fédérale . . . Le problème de la qualification à des fins constitutionnelles dépend du point de vue sur lequel on insiste: soit sur l'installation et la vérification en tant que première étape de la création, de l'entretien et de l'exploitation d'une entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale, soit sur la dernière étape de la fabrication et de la livraison de produits spécialisés (et garantis), produits dont la livraison est acceptée lorsqu'il est établi qu'ils fonctionnent convenablement. Les couleurs d'un tableau varient selon l'angle sous lequel on les regarde.

Après avoir tenu compte du critère que la Cour suprême du Canada a défini et que nous avons formulé à l'égard de la Partie V du *Code canadien du travail* dans **Marathon Realty Company Limited**, *supra*, nous avons conclu que les relations de travail de ces employés étaient réglementées au niveau provincial. En ce qui concerne les relations de travail et le droit constitutionnel, nous considérons l'activité des installateurs comme étant rattachée à la fabrication plutôt que comme une partie intégrante du domaine relevant de la compétence fédérale. Il est indubitable que le service ne peut fonctionner sans l'équipement qu'installent ces employés. On peut aussi dire qu'il ne pourrait fonctionner sans l'annuaire téléphonique. Depuis 1970, cette fonction distincte a été considérée comme relevant de la compétence provinciale.

Dans la présente affaire, nous avons mis fin à tous nos doutes qui pouvaient subsister en concluant que la constitution favorisait implicitement la compétence provinciale.

Nous reportons toute décision définitive relative à ces deux requêtes en accréditation jusqu'à ce que nous soyons mis au courant de la décision de la Cour d'appel fédérale au sujet de notre compétence.

The Board then issued an order in which the following question was referred to the Federal Court of Appeal:

Does the Board have constitutional jurisdiction to grant an application for certification with respect to the employees sought to be represented in these two applications for certification?

This question is propounded by the Board purportedly pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10:

28. ...

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

The Federal Court of Appeal [at [1982] 1 F.C. 191] answered the question in the affirmative. Chief Justice Thurlow found the Court had jurisdiction to receive this reference from the Board and to answer the question put, whether it came up through s. 28(4) of the *Federal Court Act* or whether by judicial review under subs. (1) of that section. All parties agreed in the Federal Court (and indeed here) that Bell's telecommunication system is a federal undertaking. The installers of Telecom are not engaged in the manufacture of the Telecom equipment in question but only in its installation, and 80 per cent of this work is carried out on Bell premises. Thurlow C.J. concluded, therefore, [at p. 202] that they are "... participating in the carrying on of the federal undertaking itself" Ryan J. concurred with the Chief Justice and also with Le Dain J. who likewise answered [at p. 203] the question affirmatively because:

... the close functional relationship of the work of the installers to the operation of the Bell undertaking tips the balance in favour of federal jurisdiction But the installation is related in a very close and complex manner to the operation of the telecommunications equipment which is the heart of the Bell undertaking For this reason I think they must be regarded as employed upon or in connection with the operation of the Bell undertaking.

Le Conseil a ensuite rendu une ordonnance dans laquelle il soumet, par renvoi, la question suivante à la Cour d'appel fédérale:

[TRADUCTION] Le Conseil a-t-il la compétence constitutionnelle pour accueillir une demande d'accréditation relativement aux employés que l'on cherche à représenter dans les deux demandes d'accréditation?

Cette question est posée par le Conseil en application du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10:

28. ...

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

La Cour d'appel fédérale [[1982] 1 C.F. 191] a répondu à la question par l'affirmative. Le juge en chef Thurlow a conclu que la Cour était compétente pour entendre ce renvoi du Conseil et pour répondre à la question posée, qu'elle le soit en application du par. 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* ou sous forme d'examen judiciaire en application du par. (1) de cet article. Toutes les parties ont convenu, en Cour fédérale (et ici également), que le réseau de télécommunications de Bell est une entreprise fédérale. Les installateurs de Telecom ne travaillent pas à la fabrication de l'équipement de Telecom en cause, mais uniquement à son installation et 80 pour 100 de ce travail a lieu dans les locaux de Bell. Le juge en chef Thurlow a conclu en conséquence [à la p. 202] qu'ils « ... participent à une entreprise fédérale ... » Le juge Ryan a souscrit aux motifs du Juge en chef et à ceux du juge Le Dain qui a aussi répondu [à la p. 203] à la question par l'affirmative parce que:

... ce qui fait pencher la balance du côté de la compétence fédérale c'est le lien fonctionnel étroit qui existe entre le travail des installateurs et les activités de Bell ... Mais l'installation est reliée très intimement et d'une façon très complexe au fonctionnement du matériel de télécommunications qui constitue l'essence même de l'entreprise de Bell ... Pour cette raison je crois qu'ils doivent être considérés comme étant des employés dans le cadre de l'entreprise Bell.

Jurisdiction of the Federal Court of Appeal to Entertain the Referred Question

The *Federal Court Act* establishing the Federal Court of Appeal finds its base in s. 101 of the *Constitution Act, 1867* which empowers Parliament to establish "... Courts for the better Administration of the Laws of Canada". As has been stated by this Court on many occasions, the expression "Laws of Canada" refers to existing federal legislation, regulations and federal common law, and not to potential legislation within federal constitutional competence: *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654 and *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054. With issues arising under s. 18 of the *Federal Court Act*, relating as it does to the jurisdiction of the Trial Division and its relationship to the provincial superior courts, we are not here concerned. Section 28 of that Act accords to the Federal Court of Appeal jurisdiction in judicial review of orders of federal boards, as defined in the Act and which includes the Canada Labour Relations Board with which we are here concerned, under subs. (1). By subsection (4), *supra*, a federal board may refer "... any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination".

Chief Justice Thurlow, in the Court below, concluded that the jurisdiction of the Court of Appeal, for the purposes of these proceedings, was the same whether the issue arose by way of review under subs. (1) or by a question raised under subs. (4). Whether this be so or not it is abundantly clear that the question posed by the Board raises a question of law or jurisdiction and clearly invokes the procedure authorized by subs. (4). The question is whether subs. (4) may properly be included in the *Federal Court Act* by Parliament.

In *Jabour (Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307), this Court was concerned with the competency of the provincial courts, faced with the purport-

Compétence de la Cour d'appel fédérale pour connaître de la question soumise par renvoi

La *Loi sur la Cour fédérale* qui crée la Cour d'appel fédérale se fonde sur l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui autorise le Parlement à établir «... des tribunaux... pour la meilleure administration des lois du Canada». Ainsi que cette Cour l'a affirmé à plusieurs reprises, l'expression «lois du Canada» signifie la législation et la réglementation fédérales existantes, ainsi que la *common law* fédérale et non toute législation éventuelle de compétence fédérale en vertu de la Constitution: *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654 et *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054. Nous n'avons pas à répondre aux questions que soulève l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui porte sur la compétence de la Division de première instance et le lien entre cette dernière et les cours supérieures provinciales. L'article 28 de la *Loi* confère à la Cour d'appel fédérale compétence en matière d'examen judiciaire des ordonnances des commissions fédérales, selon la définition de la *Loi*, laquelle s'applique au Conseil canadien des relations du travail, l'organisme visé en l'espèce, par application du par. (1). En vertu du par. (4) précité, une commission fédérale peut renvoyer «... devant la Cour d'appel fédérale pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure».

Le juge en chef Thurlow a conclu en Cour d'appel que la compétence de celle-ci à l'égard des présentes procédures était la même, que la question soit présentée sous forme d'examen en vertu du par. (1) ou sous forme de renvoi en vertu du par. (4). Que cela soit exact ou non, il est très clair que la question soumise par le Conseil soulève une question de droit ou de compétence et met clairement en marche la procédure visée au par. (4). La question est de savoir si le législateur avait la compétence d'édicter le par. (4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Dans l'arrêt *Jabour (Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307), cette Cour a examiné la compétence des cours provinciales, étant donné

ed exclusivity of the Federal Court under s. 18 of the *Federal Court Act*, to entertain proceedings challenging the constitutionality or constitutional application of a federal statute. This Court there found the historic jurisdiction of the provincial superior court undisturbed by federal legislation which removed the judicial review by such court of administrative action taken by a federal board pursuant to a federal statute.

We are here faced with the converse challenge, that is, the competence of the Federal Court to determine the constitutionality of federal legislation, either inherent or in its application in given circumstances. A part of the reasoning in the *Jabour* case, at p. 328, deals analogically with this converse:

At the same time it would leave the provincially-organized superior courts with the invidious task of execution of federal and provincial laws, to paraphrase the *Valin* case [*Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1] while being unable to discriminate between valid and invalid federal statutes so as to refuse to "execute" the invalid statutes Moreover, it would amount to an attempt by Parliament to grant exclusive jurisdiction to the Federal Court to administer the "laws of Canada" while the validity of those laws remained unknown.

It is inherent in a federal system such as that established under the *Constitution Act*, that the courts will be the authority in the community to control the limits of the respective sovereignties of the two plenary governments, as well as to police agencies within each of these spheres to ensure their operations remain within their statutory boundaries. Both duties of course fall upon the courts when acting within their own proper jurisdiction. The *Jabour* case, *supra*, was concerned with the superior courts of general jurisdiction in the provinces, but the same principles apply to courts of subordinate jurisdiction when they are acting within their limited jurisdiction as described by their constituting statute. Such courts must, in the application of the laws of the land whether they be federal or provincial statutes, determine, where the issue arises, the constitutional integrity of the measure in question. Such a court of limited

l'exclusivité que la Cour fédérale aurait en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, d'entendre les procédures qui contestent la constitutionnalité ou l'application constitutionnelle d'une loi fédérale. Cette Cour a conclu que la compétence historique des cours supérieures des provinces n'est pas modifiée par la loi fédérale qui leur retire le contrôle des actes administratifs des commissions fédérales accomplis en exécution d'une loi fédérale.

Nous devons répondre à la question inverse, c'est-à-dire celle de la compétence de la Cour fédérale de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi fédérale soit de façon absolue, soit dans son application à des circonstances précises. Une partie des motifs de l'arrêt *Jabour* [à la p. 328] porte, par analogie, sur cette question:

De plus, ces cours supérieures constituées par les provinces se verraient chargées de la tâche peu enviable d'appliquer les lois fédérales et provinciales, pour paraphraser l'arrêt *Valin*, [*Valin v. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1] tout en se trouvant dans l'impossibilité de faire la distinction entre les lois fédérales valides et celles qui sont invalides, de manière à pouvoir refuser d'appliquer ces dernières . . . Cela équivaldrait en outre à une tentative de la part du Parlement d'accorder à la Cour fédérale la compétence exclusive pour administrer les «lois du Canada» alors que la validité de ces lois est encore incertaine.

Il est essentiel, dans un régime fédéral comme celui que crée la *Loi constitutionnelle*, que les tribunaux soient, dans la société, l'autorité qui contrôle les bornes de la souveraineté propre des deux gouvernements pléniers et celle qui surveille les organismes à l'intérieur de ces sphères pour vérifier que leurs activités demeurent dans les limites de la loi. Ces deux rôles appartiennent, cela va de soi, aux tribunaux selon leurs compétences respectives. L'arrêt *Jabour*, précité, visait les cours supérieures de compétence générale dans les provinces, mais les mêmes principes s'appliquent aux cours de juridiction inférieure lorsqu'elles agissent dans les limites de leur compétence qui est définie par leur loi constitutive. Ces cours doivent, pour appliquer les lois du pays, que ces lois soient fédérales ou provinciales, déterminer la valeur constitutionnelle de la mesure en cause si le problème se pose. Ces cours qui ont une compétence

jurisdiction must, of course, be responding to a cause properly before it under its statute.

This is the position of the Federal Court in these proceedings. It is a statutory court. Its parent statute clearly authorizes the proceeding with which it is here engaged. Its parent statute in turn is valid under the Constitution, at least so far as the existence of the court is concerned. The jurisdictional challenge narrows down to whether Parliament may properly include subs. (4) in s. 28 under which subsection the constitutional or jurisdictional question is here framed and advanced. This question was sensed or anticipated in *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1, *per* Taschereau J. at pp. 74 and 76:

In my opinion, for the administration of its laws, Parliament can either have recourse to the Provincial Courts already in existence, or create new courts, as it chooses.

... I see in the B.N.A. Act many instances where Parliament can alter the jurisdiction of the Provincial Civil Courts. For instance, I am of opinion, that Parliament can take away from the Provincial Courts all jurisdiction over bankruptcy and insolvency, and give that jurisdiction to Bankruptcy Courts established by such Parliament; I also think it clear, that Parliament can say, for instance, that all judicial proceedings on promissory notes and bills of exchange shall be taken before the Exchequer Court or before any other Federal Court. This would be certainly interfering with the jurisdiction of the Provincial Courts. But, I hold that it has the power to do so *quoad all matters within its authority*.

Pigeon J., in *The Queen v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, in discussing another aspect of the nature of the jurisdiction of the Federal Court, stated at p. 713:

It must be considered that the basic principle governing the Canadian system of judicature is the jurisdiction of the superior courts of the provinces in all matters federal and provincial. The federal Parliament is empowered to derogate from this principle by establishing additional courts only for the better administration of the laws of Canada.

d'exception doivent, cela va de soi, se prononcer sur une affaire qui est légalement de leur ressort.

C'est là la situation de la Cour fédérale dans les présentes procédures. Il s'agit d'une cour créée par une loi. Sa loi constitutive autorise manifestement les procédures qui lui sont soumises en l'espèce. D'autre part, cette loi est constitutionnellement valide, au moins pour ce qui a trait à l'existence de la cour. La contestation constitutionnelle se limite donc à savoir si le Parlement peut à bon droit édicter le par. (4) de l'art. 28 en vertu duquel la question constitutionnelle ou de compétence ici soumise est formulée. Cette question a été pressentie ou prévue dans l'arrêt *Valin v. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1, où le juge Taschereau dit aux pp. 74 et 76:

[TRADUCTION] À mon avis, le Parlement peut, pour l'administration de ses lois, soit avoir recours aux cours provinciales déjà existantes, soit créer de nouvelles cours, à son choix.

... je trouve dans l'*A.A.N.B.* plusieurs dispositions par lesquelles le Parlement peut modifier la compétence des cours civiles provinciales. Par exemple, à mon avis, le Parlement peut retirer aux cours provinciales toute la compétence sur la faillite et l'insolvabilité et conférer cette compétence à des cours de faillite que le Parlement établirait; je crois qu'il est également manifeste que le Parlement peut, par exemple, dire que toutes les procédures judiciaires relatives aux billets et lettres de change seront portées devant la Cour de l'Échiquier ou devant tout autre tribunal fédéral. Cela aurait certainement un effet sur la compétence des cours provinciales. Mais je soutiens qu'il a la compétence de le faire *pour tout ce qui relève de sa compétence*.

Le juge Pigeon, dans l'arrêt *La Reine c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, dit à propos d'un autre aspect de la nature de la compétence de la Cour fédérale, à la p. 713:

Il faut tenir compte de ce que le principe fondamental régissant le système judiciaire canadien est la compétence des cours supérieures des provinces sur toutes questions de droit fédéral et provincial. Le Parlement fédéral a le pouvoir de déroger à ce principe en établissant des tribunaux additionnels seulement «pour la meilleure administration des lois du Canada».

Closer to the bone of this problem is the observation by Beetz J. in *Attorney General of Canada v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170, at p. 216:

Once it is conceded that the Minister has jurisdiction to appoint an administrator, the exercise of this jurisdiction can only be reviewed in accordance with the *Indian Act* and the *Federal Court Act* and not by the Courts of Manitoba. It is true that the latter's jurisdiction had not been questioned by the appellants, presumably because the action taken by the respondent challenged the constitutional validity and the operation of the *Indian Act* and the Manitoba Courts had jurisdiction to adjudicate upon this issue as well as upon appellants' counterclaim. The Courts of Manitoba could not on the other hand hear an appeal from the Minister's decision or otherwise review it.

Although speaking in another context, Chief Justice Laskin has written: "The question of the constitutionality of legislation has in this country always been a justiciable question." See *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138, at p. 151. Here the questioned activity of the Federal Court is simply its right to determine, under its statute, the constitutionality of a federal statute where that issue arises in the course of a proceeding which has arisen under an admittedly valid proceeding conducted before a federal board as defined in the *Federal Court Act* and under an admittedly valid federal statute, the *Canada Labour Code*, *supra*. That the Federal Parliament can direct the review of the actions of a federal board to the Federal Court is no longer in doubt in our law. Whether the action of the Board can be questioned by a proceeding under s. 28(1) or (4) would not appear to be of much importance; the constitutional propriety of the Board action, actual or proposed, may arise in each case. The efficiency of the administration of justice is promoted by the contemplation of the issue under subs. (4) rather than reviewing the issue as a *fait accompli* under subs. (1). If, in the operations of subs. (1), Parliament can require the Federal Court to review the actions of the Canada Labour Relations Board, and if in the course of that review the Court must determine as a condition precedent the validity of the Board's action from a constitutional viewpoint,

La remarque du juge Beetz dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170, à la p. 216, touche de plus près au coeur de ce problème:

Une fois admis que le Ministre est compétent pour nommer un administrateur, l'exercice de cette compétence ne peut être examiné que conformément à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur la Cour fédérale* et non par les tribunaux du Manitoba. Il est vrai que la juridiction de ces derniers n'a pas été mise en question par les appelants, probablement parce que l'action intentée par l'intimée contestait la constitutionnalité et l'application de la *Loi sur les Indiens* et que les tribunaux du Manitoba ont juridiction pour disposer de cette question aussi bien que de la demande reconventionnelle des appelants. En revanche, les tribunaux du Manitoba ne pouvaient pas entendre un appel à l'encontre d'une décision du Ministre ni examiner celle-ci de quelque façon.

Dans un autre contexte, le juge en chef Laskin a écrit: «La question de la constitutionnalité des lois a toujours été dans ce pays une question réglable par les voies de justice.» Voir *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138, à la p. 151. En l'espèce, ce qui est contesté, c'est simplement le droit de la Cour fédérale de déterminer, en vertu de sa loi constitutive, la constitutionnalité d'une loi fédérale lorsque cette question se pose à l'occasion d'une procédure reconnue valide, menée devant un office fédéral, selon la définition qu'en donne la *Loi sur la Cour fédérale*, en application d'une loi fédérale reconnue valide, le *Code canadien du travail*, précité. Il est certain que, dans notre droit, le Parlement fédéral peut autoriser la Cour fédérale à réviser les actes d'un office fédéral. Il semblerait peu important que l'acte du Conseil soit contesté en vertu d'une procédure introduite par application du par. (1) ou du par. (4) de l'art. 28; la validité constitutionnelle de l'acte du Conseil, réalisé ou en projet, peut être examinée de l'une ou l'autre façon. L'étude de la question par application du par. (4) favorise mieux l'efficacité de l'administration de la justice que sa révision à titre de fait accompli par application du par. (1). Si, par application du par. (1), le Parlement peut charger la Cour fédérale de réviser les actes du Conseil canadien des relations du travail et si, à l'occasion de cette révision, la Cour doit décider, comme question préalable, de la validité

it would seem to matter little that the same question with the same ancillary steps attached is raised *in futuro* rather than in retrospect. It is not, therefore, in my view, a violation of the parliamentary limits under s. 101 of the *Constitution Act* to include subs. (4) in s. 28.

It follows from *Canard*, *supra*, and more recently from the decision of this Court in *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147 that the same constitutional question might be brought before a provincial court by its appropriate process. A question of administrative review by the Federal Court under the Federal Board's parent statute, which raises no constitutional question, could not be so referred to the provincial superior court. The nexus between the Federal Court and the constitutional issue here arising is the proceeding under the *Federal Court Act* which in turn arises from the patently valid proceedings of the Board conducted under the admittedly valid provisions of the *Canada Labour Code*. In these surrounding circumstances the Federal Court is in the same position as any statutory court, provincial or federal, and therefore can determine the constitutional issue arising as a threshold question in the review of the administrative action in issue.

To conclude otherwise would, in paraphrase of the *Jabour* decision, *supra*, leave a federal court established "for the better administration of the laws of Canada" in the position of having to participate in the execution and administration of such laws without the authority, let alone the duty, of first assuring itself that the statute before the Court is a valid part of the "laws of Canada". Anglin C.J.C., in *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] S.C.R. 531, at p. 534, said that the expression "laws of Canada" must mean "... laws enacted by the Dominion Parliament and within its competence". I read the reasons of the Chief Justice of

de l'acte du Conseil du point de vue constitutionnel, il ne semble pas y avoir d'importance à ce que la même question, dans les mêmes circonstances, soit posée pour l'avenir plutôt que pour le passé. Par conséquent, j'estime que le par. (4) de l'art. 28 n'excède pas la compétence que l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle* confère au Parlement.

Il découle de l'arrêt *Canard*, précité, et de l'arrêt plus récent de cette Cour dans l'affaire *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147, qu'on pourrait porter la même question constitutionnelle devant une cour provinciale par les voies appropriées. On ne pourrait soumettre par renvoi, à une cour supérieure provinciale, une question relative au contrôle administratif exercé par la Cour fédérale en application de la loi constitutive du Conseil fédéral, qui ne soulèverait pas de question constitutionnelle. Le lien entre la Cour fédérale et la question constitutionnelle qui se pose en l'espèce est la procédure introduite en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* qui, à son tour, découle de procédures manifestement valides du Conseil menées en application de dispositions du *Code canadien du travail* reconnues comme valides. Dans ces circonstances, la Cour fédérale est exactement dans la même situation que toute autre cour créée par la loi, qu'elle soit provinciale ou fédérale; elle peut donc se prononcer sur la question constitutionnelle qui surgit à titre de question préliminaire dans le processus de contrôle de l'acte administratif en cause.

Conclure le contraire aurait comme conséquence, pour paraphraser l'arrêt *Jabour*, précité, de placer une cour fédérale établie «pour la meilleure administration des lois du Canada» dans la situation de devoir administrer et appliquer de telles lois sans le pouvoir, et encore moins l'obligation, de vérifier par elle-même si la loi soumise à la Cour appartient valablement aux «lois du Canada». Le juge en chef Anglin, dans l'arrêt *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corporation Ltd.*, [1930] R.C.S. 531, à la p. 534, dit que l'expression «lois du Canada» signifie [TRA-DUCTION] «... les lois adoptées par le Parlement fédéral et qui sont de son ressort.» J'interprète

this Court in *McNamara*, *supra*, and *Quebec North Shore*, *supra*, as being to the same effect.

One final note should be added to this jurisdictional discussion. The *Constitution Act, 1867*, as amended, is not of course a "law of Canada" in the sense of the foregoing cases because it was not enacted by the Parliament of Canada. The inherent limitation placed by s. 101, *supra*, on the jurisdiction which may be granted to the Federal Court by Parliament therefore might exclude a proceeding founded on the *Constitution Act*. That may be so, as was discussed in the *Jabour* judgment, *supra*, but we are here concerned with a proceeding that originates in the *Canada Labour Code* and in which is raised a question as to the reach and applicability of that federal statute under the Constitution, in the circumstances disclosed in the record of the C.L.R.B. This aspect of the appeal is dealt with by the Attorney General of Quebec as an intervener in his factum as follows:

[TRANSLATION] ... the Federal Court of Appeal is competent to decide a question of law, even of a constitutional nature, when that question is raised, as it is in the case at bar, in connection with a proceeding or principal action based on the application of federal law.

and with which I respectfully agree.

In my view, therefore, subs. (4) is validly incorporated in s. 28 by Parliament in the enactment, the *Federal Court Act*, and the Federal Court accordingly was acting within its proper constitutional jurisdiction when it answered the question below.

History of this Labour Litigation

Because it will shorten the review required of the evidence taken by the Board to outline some aspects of the origins of this litigation, I now turn to the earlier proceedings undertaken by some or all of these parties in connection with the appropriate labour relations jurisdiction.

dans le même sens les motifs du Juge en chef de cette Cour dans les arrêts *McNamara* et *Quebec North Shore*, précités.

Il y a lieu d'ajouter un dernier point à cette discussion de la compétence. La *Loi constitutionnelle de 1867*, et modifications, n'est pas, cela va de soi, une «loi du Canada» dans le sens des exemples qui précèdent parce qu'elle n'a pas été adoptée par le Parlement du Canada. La limite inhérente que l'art. 101 précité impose à la compétence que le Parlement peut accorder à la Cour fédérale pourrait donc exclure une procédure fondée sur la *Loi constitutionnelle*. C'est une possibilité qui a été discutée dans l'arrêt *Jabour*, précité, mais en l'espèce il s'agit d'une procédure qui découle du *Code canadien du travail* et qui soulève une question sur la portée et l'application de cette loi fédérale, en vertu de la Constitution, dans les circonstances révélées dans le dossier du Conseil canadien des relations du travail. En tant qu'intervenant le procureur général du Québec a abordé cet aspect de l'appel dans son mémoire de la façon suivante:

... la Cour d'appel fédérale est compétente pour se prononcer sur une question de droit, fût-elle de nature constitutionnelle, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, cette question est soulevée à l'occasion d'un litige ou d'une demande principale fondée sur l'application du droit fédéral.

Je suis tout à fait d'accord.

À mon avis, le Parlement a donc valablement édicté le par. (4) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et en conséquence la Cour fédérale a agi dans les limites de sa compétence constitutionnelle propre en répondant à la question.

Historique du litige

Parce que l'étude requise des éléments de preuve soumis au Conseil se trouvera abrégée par le résumé ou l'exposé de certains aspects des origines du litige, je vais faire maintenant état des procédures antérieures engagées par les parties ou par quelques-unes d'entre elles quant à la compétence en matière de relations de travail.

A. Eastern Region (with which these proceedings are concerned)

1. 1945: The Quebec Labour Relations Board certified the predecessor to the CUCW as the bargaining agent on behalf of all non-supervisory hourly rated employees of Telecom in the Province of Quebec including the installers.

2. 1945: Telecom and the CUCW entered into a collective agreement in which Telecom recognized the CUCW as the bargaining agent for all installers "whose base point is in the Province of Quebec", which included all installers in the Eastern Region. This is the present status of Eastern Region installers labour relations.

3. 1968: The CWC and the United Steelworkers of America, Local 8001, respectively applied to the Labour Boards of Ontario and Quebec for certification as the bargaining agent for Eastern Region installers in each of these provinces, and each Union intervened in the other Union's proceedings. Telecom and the CUCW objected on constitutional grounds claiming the employees were not subject in their labour relations to provincial jurisdiction. The Ontario Labour Relations Board found the work of the installers in Ontario to be within provincial labour relations jurisdiction. The Quebec authorities reached the same result. Telecom and the CUCW thereupon challenged both the results in court and in both instances succeeded. In Ontario *Lacourcière J.*, then sitting in the High Court of Ontario, found the appropriate jurisdiction over these labour relations to be federal: *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, [1970] 2 O.R. 654. The Quebec Court of Appeal in proceedings in evocation came to the same conclusion in *Northern Electric Co. Ltd. v. The Quebec Labour Court*, unreported decision number 13,085, January 25, 1972.

A. Région de l'Est (qui est visée par les présentes)

1. 1945: La Commission des relations de travail du Québec accrédite le prédécesseur de l'UCTC comme agent négociateur de tous les employés de Telecom dans la province de Québec rémunérés à l'heure et qui ne sont pas surveillants, ce qui vise les installateurs.

2. 1945: Telecom et l'UCTC signent une convention collective dans laquelle Telecom reconnaît l'UCTC à titre d'agent négociateur de tous les installateurs [TRADUCTION] «dont le point d'attache est dans la province de Québec», ce qui comprend les installateurs de la région de l'Est. C'est l'état actuel des relations de travail pour les installateurs de la région de l'Est.

3. 1968: Le STCC et les Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 8001, ont tous les deux demandé aux Commissions des relations de travail de l'Ontario et du Québec l'accréditation à titre d'agent négociateur des installateurs dans chacune des provinces. Chacun de ces syndicats est intervenu dans les procédures entreprises par l'autre. Invoquant des motifs constitutionnels, Telecom et l'UCTC ont objecté que les employés n'étaient pas assujettis à la compétence provinciale dans leurs relations de travail. La Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu que le travail des installateurs en Ontario relevait de la compétence provinciale en matière de relations de travail. Les organismes du Québec sont parvenus à la même conclusion. Telecom et l'UCTC ont donc toutes les deux porté l'affaire devant les tribunaux et ont toutes les deux eu gain de cause. En Ontario, le juge Lacourcière, alors juge de la Haute Cour, a conclu que ces relations de travail relevaient de la compétence fédérale: *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, [1970] 2 O.R. 654. Sur procédure d'évocation, la Cour d'appel du Québec est arrivée à la même conclusion dans l'arrêt *Northern Electric Co. Ltd. c. Tribunal du travail du Québec*, qui n'est pas publié, numéro 13 085 du 25 janvier 1972.

B. Western Region (with which these proceedings are not directly concerned)

1. 1946: An employees' association failed to achieve certification before the O.L.R.B. but were certified for all employees, including installers, working under the Toronto head office under the Wartime Labour Relations Regulations. This presumably included all the employees in the Western Region.

2. 1950: The CWC replaced the first bargaining agent and the O.L.R.B. certified the CWC as the agent for the installers. Telecom apparently raised no constitutional issue.

3. 1958: The CWC applied to the Canada Labour Relations Board for certification as the bargaining agent for all installers employed in the Western Region. The C.L.R.B. found that it did not have jurisdiction.

4. 1963: An employees' association had been certified by the O.L.R.B. in 1961 to represent all employees in Telecom's manufacturing facilities in Bramalea, Ontario. No mention is made of installers in this bargaining unit. The High Court of Ontario refused to quash the O.L.R.B. decision on the grounds that the manufacturing operations, there the subject of the proceedings, were properly within the field of provincial labour relations; *R. v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, [1963] 2 O.R. 301.

5. 1970: The High Court of Ontario (Lacourcière J.) found the O.L.R.B. to be without jurisdiction over the installers' labour relations (*supra*, item 3, Eastern Region).

C. Eastern and Western Regions after 1971

1. In the Eastern Region, Telecom and the CUCW continued to conduct their labour relations pursuant to the Quebec labour relation laws.

2. In the Western Region, in 1972, Telecom and the CWC recognized the federal jurisdiction by written agreement.

B. Région de l'Ouest (qui n'est pas directement visée par les présentes)

1. 1946: Une association d'employés n'a pas réussi à obtenir d'accréditation de la C.R.T.O., mais a été accréditée pour tous les employés, y compris les installateurs, qui dépendaient du siège social de Toronto en application des règlements sur les relations de travail en temps de guerre. Cette accréditation visait probablement tous les employés de la région de l'Ouest.

2. 1950: L'UCTC a remplacé la première association accréditée et la C.R.T.O. a accrédité l'UCTC à titre d'agent négociateur des installateurs. Telecom ne paraît pas avoir soulevé de question constitutionnelle.

3. 1958: L'UCTC a demandé au Conseil canadien des relations du travail l'accréditation à titre d'agent négociateur de tous les installateurs travaillant dans la région de l'Ouest. Le C.C.R.T. a conclu qu'il n'avait pas compétence.

4. 1963: Une association d'employés a été accréditée par la C.R.T.O. en 1961 pour représenter tous les employés travaillant à l'usine de Telecom située à Bramalea (Ontario). Il n'est pas fait mention des installateurs dans cette unité de négociation. La Haute Cour de l'Ontario a refusé d'annuler la décision de la C.R.T.O. pour le motif que les opérations de fabrication qui faisaient l'objet des procédures relevaient véritablement du domaine des relations de travail dans la province: *R. v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, [1963] 2 O.R. 301.

5. 1970: La Haute Cour de l'Ontario (le juge Lacourcière) a conclu que la C.R.T.O. n'avait pas compétence sur les relations de travail des installateurs (voir ci-dessus, par. 3, région de l'Est).

C. Régions de l'Est et de l'Ouest après 1971

1. Dans la région de l'Est, Telecom et l'UCTC ont continué de mener leurs relations de travail en fonction des lois québécoises sur les relations de travail.

2. Dans la région de l'Ouest, en 1972, Telecom et le STCC ont reconnu la compétence fédérale dans une convention écrite.

3. 1974: CWC applied to the Canada Labour Relations Board to be certified to represent the supervisory installers in the Western Region. The Board found it had jurisdiction. Telecom appealed and failed in the Federal Court of Appeal. *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1977] 2 F.C. 406; and in this Court, [1980] 1 S.C.R. 115. Both courts considered that the record before them did not make a decision possible on this important question of jurisdiction.

There is, therefore, no evidence upon which this Court can find that the Board acted beyond its jurisdiction.

It might be added that, in my view, the facts raise a very difficult question from a jurisdictional and constitutional point of view, upon which this Court should not make a pronouncement in the absence of a full exploration of the facts relating to the jurisdictional and constitutional question as such. [*Per* Jackett C.J., at pp. 409-10.]

The judgment in this Court was given by Dickson J. who wrote at pp. 139 and 141:

On the evidence in the record, this Court is simply not in a position to resolve the important question of constitutional jurisdiction over the labour relations of the employees involved in the installation department of Telecom.

I think we must leave that question to another day and dismiss the appeal simply on the basis that the posture of the case is such that the appellant has failed to show reversible error on the part of the Canada Labour Relations Board.

4. Telecom objected to the Canada Labour Relations Board's dealing with the two applications for certification filed in 1978 by the CUCW and the CWC, which give rise to these proceedings, on the grounds of a lack of constitutional jurisdiction in the Board.

5. The CUCW applied to the Quebec Labour Relations Board for certification as the bargaining agent for the installers, some time in 1978-79. Nothing appears in the record as to where this proceeding stands.

3. 1974: Le STCC a demandé au Conseil canadien des relations du travail l'accréditation pour représenter les installateurs surveillants dans la région de l'Ouest. Le Conseil a conclu qu'il était compétent. Telecom a interjeté appel et a perdu sa cause en Cour d'appel fédérale, *Northern Telecom Ltd. c. Travailleurs en communication du Canada*, [1977] 2 C.F. 406, et en cette Cour, [1980] 1 R.C.S. 115. Ces deux cours ont estimé que le dossier qui leur était soumis ne leur permettait pas de rendre une décision sur cette importante question de compétence.

En conséquence, il n'y a aucune preuve sur laquelle la présente cour peut conclure que le Conseil a outrepassé sa compétence.

J'ajouterais qu'à mon avis, les faits soulèvent une difficile question de compétence et de constitutionnalité sur laquelle la présente cour ne doit pas se prononcer sans une étude complète des faits ayant trait à la question de compétence et de constitutionnalité comme telle. [Le juge en chef Jackett, aux pp. 409 et 410.]

L'arrêt de cette Cour a été rendu par le juge Dickson qui dit, aux pp. 139 et 141:

En réalité, le dossier est tellement incomplet que la Cour ne peut trancher l'importante question de la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail concernant les employés travaillant pour le service de l'installation de Telecom.

Ce sera donc pour une autre fois et je suis en conséquence d'avis de rejeter le pourvoi pour l'unique motif que d'après le dossier, l'appelante n'a pas réussi à démontrer que le Conseil canadien des relations du travail avait commis une erreur donnant lieu à l'annulation de sa décision.

4. Telecom s'est opposée à ce que le Conseil canadien des relations du travail étudie les deux demandes d'accréditation présentées en 1978 par l'UCTC et le STCC, d'où les présentes procédures, parce que, selon elle, le Conseil n'est pas constitutionnellement compétent pour le faire.

5. L'UCTC a présenté à la Commission des relations de travail du Québec une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur des installateurs entre 1978 et 1979. Il n'y a rien dans le dossier qui indique l'état de cette procédure.

6. The parties to the current certification proceedings leading to this appeal, before the C.L.R.B., requested that the Board make a reference to the courts on the question of constitutional jurisdiction. I quote from the unanimous reasons of the Board, [*supra*, at pp. 71-72]:

The final step is these proceedings in which the Board's jurisdiction is questioned. This is, however, not to be the last step. The parties have informed the Board they wish a determination by a judicial authority. They urged the Board to make a reference of the constitutional issue to the Federal Court of Appeal. The hearing on these cases proceeded on the footing that our decision was only the first step in a new march to the Supreme Court of Canada.

Before turning to the evidence and the findings or conclusions drawn therefrom below, it is necessary to gather together the principles developed in this Court and elsewhere which are applicable in judicial proceedings such as these. As was said by this Court in the *Telecom* 1980 case, *supra*, (*per* Dickson J. at p. 130):

But what is in question here is not the Board's administrative jurisdiction in the classic sense of that term, but whether the jurisdiction given by Parliament to the Canada Labour Relations Board, through s. 108 of the Code, extends to the labour relations of the employees engaged in the work, undertaking or business here at issue, *i.e.*, the installation department of Telecom. The answer to the question posed in the order granting leave must be found, not in the principles of judicial review of administrative action, but in the principles governing the constitutional division of authority over labour relations.

It is by now trite to say that such an appraisal of the place of any given labour relations in Canadian constitutional law starts with the general rule that authority over labour relations is provincial. See *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396. Indeed it was many years after the Canadian adherence to the Treaty of Versailles and the related treaties and conventions which dealt with these matters, as well as *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* (the *Labour Convention* case), [1937] A.C. 326, that the outlines of the federal presence in the field began to emerge. The first comprehen-

6. Les parties à la demande d'accréditation en cours qui a donné lieu au présent pourvoi ont demandé au C.C.R.T. de soumettre aux tribunaux, par renvoi, la question de la compétence constitutionnelle. Voici un extrait des motifs unanimes du Conseil [précité, aux pp. 71 et 72]:

Les procédures sous étude constituent la dernière étape où la compétence du Conseil est contestée. Il ne s'agit pas toutefois de l'étape finale. Les parties ont informé le Conseil qu'elles désirent obtenir le jugement d'une autorité judiciaire. Elles ont pressé le Conseil de renvoyer la question constitutionnelle à la Cour d'appel fédérale. Lorsque l'audition de ces affaires a commencé, il était entendu que notre décision ne constituait que la première étape d'une nouvelle démarche auprès de la Cour suprême du Canada.

Avant d'aborder la preuve et les conclusions qui en sont tirées plus loin, il y a lieu de résumer les principes formulés en cette Cour et ailleurs qui sont applicables aux procédures judiciaires de ce type. Voici ce qu'a dit le juge Dickson au nom de cette Cour, à la p. 130, dans l'arrêt *Telecom* de 1980, précité:

Mais la question litigieuse en l'espèce ne porte pas sur la compétence administrative du Conseil, au sens habituel de l'expression; il s'agit plutôt de déterminer si la compétence que le Parlement a conférée au Conseil canadien des relations du travail aux termes de l'art. 108 du Code s'étend aux relations de travail concernant les employés qui travaillent pour l'entreprise, l'affaire ou l'ouvrage en litige en l'espèce, *c.-à-d.* le service des installations de Telecom. La réponse à la question posée dans l'autorisation d'appel ne dépend pas des principes relatifs au contrôle judiciaire des actes administratifs mais des principes régissant le partage constitutionnel des compétences en matière de relations de travail.

Il est maintenant banal de dire que toute évaluation de la situation de relations de travail données en droit constitutionnel canadien part de la règle selon laquelle la compétence en matière de relations de travail est provinciale. Voir *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396. En réalité, c'est plusieurs années après l'adhésion du Canada au traité de Versailles et aux traités et conventions qui portent sur ces questions (*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* (l'affaire des *Conventions de travail*), [1937] A.C. 326,) que le profil de la présence fédérale en ce domaine a commencé à émerger. La

sive federal regulation of such matters came about during World War II when detailed regulations were promulgated establishing and supporting the operation of the Wartime Labour Relations Board. There followed more detailed federal legislation in the form of *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, 1948 (Can.), c. 54, and culminating in the current *Canada Labour Code*, *supra*, of which s. 108 and s. 2 are of principal interest on this appeal.

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

2. In this Act

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

(b) a railway, canal, telegraph or other work or undertaking connecting any province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

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

It was not, however, until the *In re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (the *Stevedores' case*), [1955] S.C.R. 529, that this Court established the basic criteria of federal jurisdiction in this field. It was in the *Stevedores' case* that the constitutional underpinnings of the federal presence in labour relations came in for its first detailed scrutiny. The statutory provision with which the Court dealt was s. 53 of the 1948 Act which was the precursor of s. 108 of the present *Canada Labour Code*. The case concerned the labour relations of a stevedoring company which was engaged under seasonal con-

première réglementation fédérale d'envergure sur ces sujets est apparue pendant la Seconde Guerre mondiale lors de la promulgation des règlements qui créaient le Conseil des relations du travail en temps de guerre et en régissaient le fonctionnement. Par la suite, une législation fédérale plus détaillée a suivi; ce que fut la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, 1948 (Can.), chap. 54, laquelle a donné naissance au *Code canadien du travail* actuel, précité, dont les art. 108 et 2 sont particulièrement importants pour le présent pourvoi:

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

2. Dans la présente loi

«entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» signifie tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

b) tout chemin de fer, canal, télégraphe ou autre ouvrage ou entreprise reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

h) tout ouvrage ou entreprise que le Parlement du Canada déclare (avant ou après son achèvement) être à l'avantage du Canada en général, ou de plus d'une province, bien que situé entièrement dans les limites d'une province; . . .

Ce n'est cependant que lors de l'affaire *In re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, (l'affaire des *Débardeurs*), [1955] R.C.S. 529, que cette Cour a établi les critères fondamentaux de compétence fédérale dans ce domaine. C'est dans l'arrêt sur les *Débardeurs* que les fondements constitutionnels de la compétence fédérale en matière de relations de travail ont été examinés en détail pour la première fois. La disposition législative visée était l'art. 53 de la Loi de 1948 devenu depuis l'art. 108 du *Code canadien du travail* actuel. L'affaire portait sur les relations de travail d'une société de débardage qui

tracts with a group of shipping companies engaged in the operation of regular shipping schedules between ports in Canada and ports outside Canada. The employer in question supplied the stevedoring and terminal services in the port of Toronto to these shipping companies and this was the exclusive undertaking of the employer. The Court held that the labour relations between the employer and the stevedores so engaged fell within federal jurisdiction, as the services supplied to what was undoubtedly a shipping and navigation undertaking within s. 91 of the *Constitutional Act* formed an integral part of that shipping undertaking. The judgments in the *Stevedores'* case became the basis for the constitutional determination, as between federal and provincial jurisdiction, of the appropriate applicable laws in labour relations. It was not until the appeal in *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178, came before this Court that the subject was authoritatively revisited. There the Court was dealing with the constitutional assignment of the labour relations of an employer engaged largely under contract with the Canada Post Office. The Saskatchewan Labour Relations Board had certified the Union as the collective bargaining agent for these employees. Ritchie J., writing for a unanimous Court, in construing s. 108(1) of the *Canada Labour Code*, drew upon the *Stevedores'* case by referring at p. 185 to the discussion in that case (*per* Chief Justice Kerwin at p. 535) of s. 53 of the 1948 Act:

... the Act ... should not be construed to apply to employees who are employed at remote stages, but only to those whose work is intimately connected with the work, undertaking or business. In pith and substance the Act relates only to matters within the classes of subjects within the specific heads of s. 91 of the *British North America Act*.

Ritchie J. then proceeded (at p. 186) to adopt the test prescribed in the *Stevedores'* case (*per* Estey J. at p. 568):

était en relations d'affaires, en vertu de contrats saisonniers, avec un groupe de sociétés d'expédition qui, elles, s'occupaient d'expédition régulière entre des ports du Canada et des ports à l'extérieur du Canada. L'employeur en cause fournissait à ces sociétés d'expédition, les services de débarquement et de terminal, au port de Toronto, et c'était là la seule entreprise de l'employeur. La Cour a jugé que les relations de travail entre l'employeur et ses débardeurs relevaient de la compétence fédérale puisque les services fournis à ce qui était certainement une entreprise d'expédition et de navigation au sens de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle* faisaient partie intégrante de cette entreprise d'expédition. Les motifs de l'arrêt sur les *Débardeurs* sont devenus le fondement de la détermination constitutionnelle des lois applicables aux relations de travail, selon qu'il s'agit de compétence fédérale ou provinciale. Ce n'est que dans l'arrêt de cette Cour *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178, que la question a été réexaminée de façon fondamentale. Dans cette affaire, la Cour devait déterminer de qui relevait les relations de travail d'un employeur dont l'activité principale découlait de l'exécution de contrats intervenus entre lui et le ministère des Postes du Canada. La Commission des relations de travail de la Saskatchewan a accordé l'accréditation au syndicat des postiers à titre d'agent négociateur pour ces employés. Pour interpréter le par. 108(1) du *Code canadien du travail*, le juge Ritchie, qui a rédigé les motifs unanimes de la Cour, a invoqué, à la p. 185, l'arrêt sur les *Débardeurs* en citant le commentaire de l'art. 53 de la Loi de 1948 que le juge en chef Kerwin a fait à la p. 535:

[TRADUCTION] ... la Loi ... ne doit pas être interprétée comme s'appliquant à des travailleurs dont la tâche se situe à un stade lointain, mais seulement à ceux dont l'activité est intimement liée aux ouvrages, entreprises ou affaires. Dans son essence et sa substance, la Loi ne concerne que des matières relevant des catégories de sujets spécifiquement énumérés à l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Le juge Ritchie adopte ensuite (à la p. 186) le critère fixé par le juge Estey à la p. 568 dans l'arrêt sur les *Débardeurs*:

If, therefore, the work of stevedoring as performed under the foregoing contracts, is an integral part or necessarily incidental to the effective operation of these lines of steam ships, legislation in relation thereto can only be competently enacted by the Parliament of Canada.

That the work of the stevedores is an integral part would seem to follow from the fact that these lines of steam ships are engaged in the transportation of freight and the loading and unloading thereof, which would appear to be as necessary to the successful operation thereof as the enbussing and debussing of passengers in the *Winner* case, ([1954] A.C. 541). The loading would, therefore, be an integral part of the operation of these lines of steam ships and, therefore, subject to the legislative jurisdiction of Parliament.

As will be seen below, the parallel in principle between the factual issue raised in the *Stevedores'* case and the facts of this case is strikingly similar. In the *Stevedores'* case the federal work was the shipping or the flow of cargo carried by ship into and out of the port of Toronto. The loading and unloading services were supplied to the shipowners and the cargo shippers by a stevedoring company in no way connected through corporate ownership to the shipping concerns. The stevedores of course did not maintain or operate any part of the actual navigation facility, but simply attended to the loading and unloading of ships on the docks. The goods, when so unloaded by the stevedores, were then placed upon domestic land-operating transport facilities for onward transportation to the consignee. In the loading cycle the stevedores provided the link between the land transportation of the cargo and the marine transportation of the cargo.

It is true that the stevedoring company was exclusively engaged in supplying these stevedoring services whereas here, as will be seen, the installation services supplied by Telecom to the Bell Telephone network occupied a very high percentage of the time of the installers of Telecom but not one hundred per cent. Ritchie J. disposed of this issue in the *Letter Carriers* case as follows (at p. 188):

As 90 per cent of the activities of M & B Enterprises Ltd. was confined to work for the Post Office, it is

[TRADUCTION] Si, par conséquent, l'arrimage exercé en vertu des contrats ci-dessus constitue une partie intégrante ou nécessairement accessoire de l'exploitation efficace de ces lignes de bateaux à vapeur, la législation y relative ne peut être adoptée valablement que par le Parlement du Canada.

Que l'activité des débardeurs constitue une partie intégrante de cette exploitation, cela ressort, il me semble, du fait que ces lignes de bateaux à vapeur sont engagées dans le transport de marchandises et le chargement et déchargement de celles-ci qui semblent être aussi nécessaires à l'exploitation rentable de ces lignes que l'embarquement et le débarquement de passagers dont il était question dans l'arrêt *Winner* ([1954] A.C. 541). Le chargement constitue, par conséquent, une partie intégrante de l'exploitation de ces lignes de bateaux à vapeur et, partant, est assujéti à la compétence législative du Parlement.

Comme on le verra plus loin, le parallèle de principe entre les faits en cause dans l'affaire des *Débardeurs* et les faits de l'espèce est frappant. Dans l'affaire des *Débardeurs* l'entreprise fédérale était l'expédition ou le mouvement des marchandises transportées par mer vers le port de Toronto et à partir de celui-ci. Les services de chargement et de déchargement étaient fournis aux armateurs et aux expéditeurs maritimes par une société de débardage qui n'avait aucun lien de dépendance avec les entreprises d'expédition. Les débardeurs n'exploitaient évidemment aucune des installations de navigation, mais s'occupaient simplement du chargement et du déchargement des navires sur les quais. Une fois déchargées par les débardeurs, les marchandises étaient acheminées aux expéditeurs par transport terrestre intérieur. Dans le cycle de chargement, les débardeurs assuraient le lien entre le transport terrestre des marchandises et leur transport maritime.

En réalité, la société de débardage s'occupait exclusivement de fournir ces services de débardage alors qu'en l'espèce, comme on pourra le constater, les services d'installation que Telecom fournit au réseau téléphonique de Bell occupent la majeure partie du temps des installateurs de Telecom, mais non la totalité de celui-ci. Le juge Ritchie tranche cette question de la façon suivante dans l'arrêt sur les *Facteurs* (à la p. 188):

Étant donné que 90 pour cent des activités de M & B Enterprises Ltd. sont consacrées aux postes canadiennes,

obvious that this work composed the main and principal part of its business and the Labour Relations Board of Saskatchewan cannot, in my opinion, acquire jurisdiction to entertain an application for certification of a bargaining representative on behalf of a unit composed of all truck driver employees of such a company other than supervisors, simply because two or three drivers in the unit were occasionally engaged in casual employment driving trucks for the transportation of furniture for others than the Post Office.

This Court was once again concerned with the proper constitutional assignment of labour relations between employers engaged on a federal works and its employees in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754. The issue there arose when an agency of the Government of Quebec attempted to recover certain funds from a contractor engaged in the construction of runways at an international airport near Montreal for the Government of Canada. The funds were claimed on behalf of the contractor's employees pursuant to the *Minimum Wage Act*, the *Construction Industry Labour Relations Act*, and *An Act Respecting the Construction Industry*, all legislation of the Province of Quebec. In finding that the labour relations of the construction company employing workers on the construction of these runways was properly to be assigned to the provincial jurisdiction, Beetz J., delivering the judgment of the majority of this Court, summarized, at pp. 768-69, the applicable law as follows:

By way of exception however [to the general rule of exclusive provincial competence over labour relations], 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 is 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,

il est évident qu'il s'agit là de la principale et plus importante partie du travail de son entreprise, et la commission des relations de travail de la Saskatchewan ne peut pas, à mon avis, simplement parce que deux ou trois chauffeurs conduisent occasionnellement des camions dans le transport de meubles pour d'autres que les postes canadiennes, acquérir la compétence requise pour connaître d'une demande d'accréditation d'un agent négociateur faite au nom d'une unité comprenant tous les chauffeurs de camion de cette compagnie à l'exclusion des surveillants.

Cette Cour a encore dû se prononcer sur l'attribution constitutionnelle des relations de travail entre un employeur qui construisait une entreprise fédérale et ses employés dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754. La question s'est posée quand un organisme du gouvernement du Québec a réclamé certaines sommes à une entreprise chargée de la construction de pistes d'un aéroport international situé près de Montréal, pour le compte du gouvernement du Canada. L'organisme exigeait les fonds au nom des employés de l'entreprise en application de la *Loi du salaire minimum*, de la *Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction* et de la *Loi concernant l'industrie de la construction*, toutes de la province de Québec. En concluant que la compétence quant aux relations de travail de la société de construction qui employait des ouvriers à la construction de ces pistes devait être attribuée à la province, le juge Beetz, qui a rédigé l'arrêt majoritaire de cette Cour, a résumé ainsi le droit applicable, aux pp. 768 et 769:

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

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; *In re the application of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a Revenue Post Office*, (the *Revenue Post Office* case); *Quebec Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Company of Canada* (the *Bell Telephone Minimum Wage* case); *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers* (the *Letter Carriers'* case). The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation: Pigeon J. in *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife*, at p. 736. But, in order to determine the nature of the operation, one must look at the normal or habitual activities of the business as those of "a going concern", (Martland J. in the *Bell Telephone Minimum Wage* case at p. 772), without regard for exceptional or casual factors; otherwise, the Constitution could not be applied with any degree of continuity and regularity; *Agence Maritime Inc. v. Canada Labour Relations Board* (the *Agence Maritime* case); the *Letter Carriers'* case.

These general principles so developed by Beetz J. in *Montcalm* were transposed by Dickson J. in *Telecom* 1980 and then applied to the apparent circumstances arising in the *Telecom* 1980 appeal (at p. 135):

On the basis of the foregoing broad principles of constitutional adjudication, it is clear that certain kinds of "constitutional facts", facts that focus upon the constitutional issues in question, are required. Put broadly, among these are:

- (1) the general nature of Telecom's operation as a going concern and, in particular, the role of the installation department within that operation;
- (2) the nature of the corporate relationship between Telecom and the companies that it serves, notably Bell Canada;
- (3) the importance of the work done by the installation department of Telecom for Bell Canada as compared with other customers;
- (4) the physical and operational connection between the installation department of Telecom and the core federal undertaking within the telephone system and, in particular, the extent of the involvement of the installation department in the operation and institution of the federal undertaking as an operating system.

d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, ne relève 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; *In re l'application de la loi du salaire minimum de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission* (l'arrêt *Bureau de poste à commission*); *Commission du salaire minimum c. Bell Canada* (l'arrêt *Salaire minimum chez Bell Canada*); *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada* (l'arrêt *Facteurs*). La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation: le juge Pigeon, dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife*, à la p. 736. Mais pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active» (le juge Martland dans l'arrêt *Salaire minimum chez Bell Canada*, à la p. 772), sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière: *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières* (l'arrêt *Agence Maritime*); l'arrêt *Facteurs*.

Dans l'arrêt *Telecom* de 1980 le juge Dickson a transposé ces principes généraux que le juge Beetz avait énoncés dans l'arrêt *Montcalm* et les a appliqués aux circonstances apparentes de l'affaire *Telecom* de 1980 (à la p. 135):

Sur la base des grands principes constitutionnels exposés ci-dessus, il est clair que certains faits sont décisifs sur la question constitutionnelle. De façon générale, il s'agit notamment:

- (1) de la nature générale de l'exploitation de Telecom en tant qu'entreprise active et, en particulier, du rôle du service de l'installation dans cette exploitation;
- (2) de la nature du lien entre Telecom et les sociétés avec lesquelles elle fait affaires, notamment Bell Canada;
- (3) de l'importance du travail effectué par le service de l'installation de Telecom pour Bell Canada, en comparaison avec ses autres clients;
- (4) du lien matériel et opérationnel entre le service de l'installation de Telecom et l'entreprise fédérale principale dans le réseau téléphonique et, en particulier, de l'importance de la participation du service de l'installation à l'exploitation et à l'établissement de l'entreprise fédérale en tant que méthode de fonctionnement.

The federal core undertaking there and here is of course the Bell interprovincial telecommunications network. The subsidiary operation is that of Telecom carried on by the Telecom installers in the installation in this network of switching and transmission equipment manufactured in the main by Telecom though some of the equipment so installed derives from other sources. The corporate relationship between Bell and Telecom was the subject of argument here and below. Telecom is a wholly-owned subsidiary of Northern Telecom Limited which in turn is 60.5 per cent owned by Bell. For some years prior to 1973, 100 per cent of the shares of Northern Telecom Limited were owned by Bell, but since that date, 39.5 per cent of the shares have been held by the public. Thus assisted by the extensive record in this appeal which was denied to the courts in *Telecom* 1980, these four directing guidelines may be reduced to fit the facts and issues here in this way:

1. The principal and dominant consideration in determining the application of the principle enunciated in the *Stevedores'* case is an examination of "the physical and operational connection" between the installers of Telecom and the federal core undertaking, the telephone network, and in particular the extent of the involvement of the installers in the establishment and operation of the federal undertaking as an operating system. I have here taken the liberty of paraphrasing in the terminology of the present record consideration numbered 4 above as enunciated by Dickson J. in the 1980 judgment of this Court.

2. The constitutional assessment by the judicial tribunal of the appropriate assignment of labour relations jurisdictionally then must consider, as a subsidiary but not unimportant consideration:

(a) the importance of the work done by the installers of Telecom for Bell as compared with other customers of Telecom (and here again I respectfully adopt the

Dans cette affaire-là, comme en l'espèce, l'entreprise principale de nature fédérale était le réseau de télécommunications interprovinciales de Bell. L'entreprise accessoire était celle que Telecom exploitait par ses installateurs à l'occasion de la mise en place, dans ce réseau, d'équipement de commutation et de transmission presque entièrement manufacturé par Telecom, bien qu'une partie de l'équipement installé provienne d'autres sources. Le lien social entre Bell et Telecom a fait l'objet d'une argumentation devant cette Cour et devant les cours d'instance inférieure. Telecom est une filiale à part entière de Northern Telecom Limitée dont Bell possède 60,5 pour 100 du capital-actions. Avant 1973, Bell possédait 100 pour 100 des actions de Northern Telecom Limitée, mais depuis cette date, 39,5 pour 100 du capital-actions est entre les mains du public. Donc, grâce au volumineux dossier dans le présent pourvoi, dont les tribunaux ne disposaient pas à l'occasion de l'affaire *Telecom* de 1980, on peut appliquer aux faits de l'espèce et aux questions qui y sont soulevées les quatre principes directeurs de la façon suivante:

1. Le critère principal d'application du principe énoncé dans l'arrêt sur les *Débardeurs* est l'étude du «lien matériel et opérationnel» entre les installateurs de Telecom et l'entreprise principale de nature fédérale, le réseau téléphonique, et en particulier de l'importance de la participation des installateurs à la création et à l'exploitation de l'entreprise fédérale en tant que méthode de fonctionnement. Je me suis permis de paraphraser, avec la terminologie propre au présent dossier, le critère n° 4, déjà cité, formulé par le juge Dickson dans l'arrêt de cette Cour rendu en 1980.

2. Pour établir à qui appartient la compétence constitutionnelle sur les relations de travail, la cour doit ensuite considérer, comme question accessoire, mais non dépourvue d'importance:

a) l'importance du travail effectué par les installateurs de Telecom pour Bell en comparaison avec celui accompli pour d'autres clients de Telecom (ici encore je

language of Dickson J. from consideration no. 3, *supra*); and,

- (b) the corporate interrelationship between Bell and Telecom (consideration no. 2 in the 1980 judgment of Dickson J. The consideration raised in Point 1 of the *Telecom* 1980 judgment, *supra*, is discussed later in these reasons).

These principles were most recently examined and applied by this Court through Chouinard J. in *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, *supra*. Thus it will be seen that, though elucidated in an expanding range of circumstances, this problem and its constitutional solution remain as enunciated in the *Stevedores'* case, *supra*.

During this development from 1955 onwards of the general principles applicable in determining the appropriate jurisdiction for labour relations between employers engaged on or in connection with federal undertakings and their employees, considerable litigation developed between Telecom and trade unions representing or seeking to represent the installers or their supervisors. The first case, *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, *supra*, concerned the review by way of *certiorari* by the High Court of Ontario of a decision by the Ontario Labour Relations Board granting certification and representation to a trade union representing all the employees of Telecom (other than management personnel) engaged in a Telecom manufacturing facility in Ontario. The unit included the installers presumably, but no special reference is made to them in the report of the case. McRuer C.J.H.C., in giving judgment, made reference at p. 307 to the limited but important role to be played by the administrative agency in the determination of the constitutional questions:

The Board cannot judicially determine constitutional questions but it has power to entertain an objection to its jurisdiction on constitutional grounds and to have the grounds of the objection stated. I think s. 46 [Rules of Procedure R.R.O. 1960, Reg. 401, under *Labour Relations Act* R.S.O. 1960, c. 202] does nothing more than

me permets d'emprunter, les termes du juge Dickson au critère n° 3 ci-dessus) et,

- b) les liens sociaux entre Bell et Telecom (critère n° 2 dans les motifs du juge Dickson. Le critère énoncé au Point 1 de l'arrêt *Telecom* de 1980, précité, est étudié plus loin dans les présents motifs).

Le juge Chouinard au nom de cette Cour a récemment étudié et appliqué ces principes dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, (précité). On peut donc voir que, même appliqués à un ensemble de circonstances différentes, ce problème et sa solution constitutionnels demeurent les mêmes que ceux qui sont énoncés dans l'arrêt sur les *Débardeurs*, précité.

Au cours de cette évolution, depuis 1955, des principes généraux applicables à la détermination de l'autorité compétente à l'égard des relations de travail entre des employeurs engagés dans des entreprises fédérales et leurs employés, il y a eu un contentieux considérable entre Telecom et les syndicats qui représentaient ou voulaient représenter les installateurs et leurs surveillants. La première affaire, *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, précitée, porte sur la révision par la Haute Cour de l'Ontario, au moyen d'un *certiorari*, d'une décision rendue par la Commission des relations de travail de l'Ontario qui accordait à un syndicat de tous les employés de Telecom (à l'exclusion des cadres) affectés à une usine de Telecom en Ontario, l'accréditation et le droit de les représenter. L'unité visait probablement les installateurs, mais il n'est fait aucune mention spéciale de ceux-ci dans le recueil. Dans ses motifs, le juge en chef McRuer de la Haute Cour mentionne à la p. 307 le rôle restreint, mais important, que cet organisme administratif est appelé à jouer dans la détermination de questions constitutionnelles:

[TRADUCTION] Le Conseil ne peut se prononcer comme tribunal sur des questions constitutionnelles, mais il a le pouvoir d'entendre une opposition à sa compétence fondée sur des motifs constitutionnels et d'obtenir une décision sur ces motifs, sous forme d'exposé de cause. Je crois que l'art. 46 [Règles de procé-

provide a procedure by which the Board's jurisdiction can be questioned but it cannot give itself jurisdiction by a wrong decision in law.

The learned Chief Justice then adopted the ratio of the *Stevedores'* case which I have set out through the judgment of Ritchie J. in the *Letter Carriers* case, *supra*, and determined that the employees of Telecom engaged in the Bramalea plant were engaged in the manufacture of telephone equipment to be installed as an integral part of the Bell network, but that such manufacture by Telecom as a supplier to Bell did not make the former an integral part of the federal work and undertaking of the latter.

The learned Chief Justice was also concerned with the issue as to whether diversity of employer would by itself disqualify the employees and their labour relations from federal jurisdiction. Of course one need proceed no further than *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia* (the *Empress Hotel* case), [1950] A.C. 122, to determine that the test is not corporate arrangement or ownership of facilities or the corporate identity of the employer, but rather the relationship between the services rendered by the employees in question and the operation of the federal work or undertaking. The courts found that the operation of the *Empress Hotel* was not a necessary or integrated element in the operation of the railway undertaking of the CPR. Accordingly, the High Court did not extend the federal jurisdiction in labour relations to the manufacturing operations carried on by Telecom, notwithstanding that Telecom was then a company controlled by Bell, the operator of the admitted federal undertaking, and that much of its product went into that federal undertaking.

There followed the case of *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, *supra*, where Lacourcière J., as he then was, concluded that the labour relations between Telecom and the installers in the Western Regions fell within the federal jurisdiction. The issue was, as here, simply put, a determination as

to whether the Board's jurisdiction was within the scope of the *Labour Relations Act* R.S.O. 1960, chap. 202] prévoit tout au plus une procédure par laquelle la compétence du Conseil peut être contestée, mais le Conseil ne peut s'attribuer de compétence par une décision erronée en droit.

Le savant Juge en chef a alors adopté le principe exprimé dans l'arrêt sur les *Débardeurs* et que j'ai énoncé par renvoi aux motifs du juge Ritchie dans l'arrêt sur les *Facteurs*, précité. Il a décidé que les employés de Telecom de l'usine de Bramalea travaillaient à la fabrication d'équipements téléphoniques qui devaient être intégrés au réseau de Bell, mais que cette fabrication, par Telecom, à l'intention de Bell, ne faisait pas de la première une partie intégrante de l'entreprise ou ouvrage fédéral qu'est la seconde.

Le savant Juge en chef s'est aussi demandé si la diversité d'employeurs avait pour effet, par elle-même, de soustraire les employés et leurs relations de travail à la compétence fédérale. Il suffit, cela va de soi, de s'arrêter à l'affaire *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia* (l'affaire de l'*Empress Hotel*), [1950] A.C. 122, pour constater que le critère n'est ni l'organisation, ni la propriété des installations de la compagnie, ni l'identité de l'employeur en tant que compagnie, mais plutôt le rapport entre les services fournis par les employés en cause et l'exploitation de l'entreprise ou ouvrage fédéral. Les cours ont conclu que l'exploitation de l'hôtel *Empress* n'était pas un élément nécessaire ou intégré de l'exploitation de l'entreprise de chemins de fer du CP. En conséquence, la Haute Cour n'a pas étendu la compétence fédérale en matière de relations de travail aux opérations de fabrication de Telecom, même si Telecom était à ce moment-là une filiale de Bell, exploitant un ouvrage fédéral reconnu, et si la plus grande partie de la production de Telecom était intégrée à cet ouvrage fédéral.

Il y a eu ensuite le jugement dans l'affaire *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, précitée, par laquelle le juge Lacourcière, alors juge de la Haute Cour, a conclu que les relations de travail entre Telecom et les installateurs de la région de l'Ouest relevaient de la compétence fédérale. Il s'agissait

to whether the act of installation of this specialized switching and transmission equipment was the last step in the marketing of this equipment after its manufacture by Telecom or was it the first step in the operation of the Bell interprovincial telecommunications network. Lacourcière J. found the latter element to be dominant notwithstanding that the installers were a section within the Marketing Services Division of Telecom. After citing the *Stevedores'* case, His Lordship stated at pp. 669-70 and 71:

There can be no doubt that the telephone, telegraph and telecommunication companies could not function without the initial installations, and their continuous improvement, extension and expansion. With great respect and deference I cannot adopt the distinction made by the Board; it would seem to me that, if a separate stevedoring company whose employees are engaged in the loading and unloading of cargo can be said to be an undertaking forming an integral and necessarily incidental part of a shipping company, *a fortiori* a company whose installers create the operational systems of communication companies must stand in the same relationship. These communication systems could not exist without the creation and installation of these systems.

The relationship between the installation department of Northern Electric Co. Ltd. and the Bell Telephone Co. is such that I must conclude that, on balance, the former forms an integral and necessarily incidental part of the latter.

A similar result was reached by Casey J. in his judgment in the Quebec Court of Appeal in 1971 in *Northern Electric Co. Ltd.*, *supra*, at p. 6:

My conclusion is that the fact that the Bell has its installing done by employees of its wholly owned subsidiary does not remove these employees from federal jurisdiction.

Rinfret and Turgeon J.J.A. concurred in separate opinions.

I turn now to the record before the Board as it relates to the nature and type of work and services performed by the installers on behalf of Telecom in connection with Bell and the other customers of

alors de décider, comme en l'espèce, si l'installation de cet équipement spécialisé de commutation et de transmission constituait l'élément final de commercialisation de cet équipement après sa fabrication par Telecom ou s'il s'agissait de l'élément initial du réseau de télécommunications interprovinciales appartenant à Bell. Le juge Lacourcière a conclu qu'il s'agissait plutôt de celui-ci, même si les installateurs appartenaient à une unité comprise dans la division des services de commercialisation de Telecom. Après avoir mentionné l'arrêt sur les *Débardeurs*, il dit aux pp. 669, 670 et 671:

[TRADUCTION] Il ne peut y avoir de doute que les sociétés de téléphone, de télégraphe et de télécommunication ne pourraient pas fonctionner sans leurs installations initiales, ni sans l'amélioration, l'accroissement et le prolongement continuel de celles-ci. Avec égards, je ne puis accepter la distinction que le Conseil a faite. Il m'apparaît que si une société distincte de débarquement dont les employés travaillent à charger et à décharger des marchandises peut être considérée comme partie intégrante et nécessaire, quoique accessoire, d'une société d'expédition, *a fortiori* une société dont les installateurs réalisent les systèmes exploitables de sociétés de communication doit-elle être dans la même situation. Ces réseaux de communication ne pourraient exister sans la fabrication et l'installation de ces systèmes.

Les rapports entre le service d'installation de Northern Electric Co. Ltd. et la compagnie de téléphone Bell sont tels que je dois conclure que, tout compte fait, la première constitue une partie intégrante et un accessoire nécessaire de la seconde.

En 1971, le juge Casey de la Cour d'appel du Québec est arrivé à la même conclusion dans l'arrêt *Northern Electric Co. Ltd.*, précité, à la p. 6:

[TRADUCTION] Selon moi, le fait que Bell fasse faire toute son installation par les employés d'une filiale à part entière ne soustrait pas ces employés à la compétence fédérale.

Les juges Rinfret et Turgeon sont arrivés à la même conclusion dans des motifs distincts.

J'aborderai maintenant le dossier soumis au Conseil pour ce qui a trait à la nature du travail fait par les installateurs et aux services rendus par eux pour le compte de Telecom à Bell et aux

Telecom. There is no dispute in the evidence tendered by all parties that Bell entered into contracts or other arrangements with Telecom for the supply to the telecommunications network operated by Bell of equipment for the switching of communications carried by the network and for the transmission of those communications. The work of the installers was to install this equipment in the telecommunications network. The installation work is carried on by the installers on the premises of Bell, its affiliates, and to a much lesser extent, the other customers of Telecom; and sometimes on the premises of Bell's customers. Hence the installers are engaged for all practical purposes throughout the performance of their services to Telecom on premises away from the premises of their employer. The equipment manufactured by Telecom is manufactured by other employees with whom the installers have no contact. Of course in some instances the equipment installed in the Bell telecommunications network is manufactured by organizations other than Telecom but is installed under the aforementioned arrangements between Telecom and Bell by the installers.

In order to effect the installation of this specialized equipment, Bell isolates the area in their network in which the installation is to be made by the installers prior to the commencement of the installation work. When the equipment has been assembled and installed the actual switching or act of interconnection bringing the equipment into operating condition as a part of the Bell network, is made by employees of Bell. After the equipment has been so installed it is maintained by employees of Bell and not by the installers or indeed by any other employees of Telecom except under specific repair contracts which would not, by the agreement of all parties, amount to the maintenance of the network by these installers. It is unnecessary for the determination of the issue raised in this appeal to go into the detail of the equipment being so installed or indeed into the function of that equipment as a part of the Bell telecommunications network. The extent of the equipment supplied by Telecom and installed by its installers is revealed in the following quotation from the judgment of Chief Justice Thurlow [at p. 199] to

autres clients de Telecom. Dans la preuve soumise par toutes les parties, personne ne conteste que Bell, pour le réseau de télécommunications qu'elle exploite, a passé des contrats ou d'autres arrangements avec Telecom pour la fourniture d'équipement pour la commutation des communications véhiculées par le réseau et pour la transmission de ces communications. Le travail des installateurs consiste à installer cet équipement dans le réseau de télécommunications. Les installateurs travaillent dans les locaux de Bell, ou de ses filiales, et, pour une part beaucoup moins grande de leur temps, chez d'autres clients de Telecom; ils travaillent quelquefois dans les locaux de clients de Bell. Donc les installateurs travaillent en pratique presque toujours pour Telecom dans des locaux qui ne sont pas ceux de l'employeur. L'équipement fabriqué par Telecom l'est par d'autres employés et les installateurs n'ont pas de contacts avec eux. Il arrive bien entendu que l'équipement installé dans le réseau de télécommunications de Bell provienne d'autres manufacturiers que Telecom, mais il est installé par les installateurs de Telecom selon les arrangements précités intervenus entre Bell et Telecom.

Pour faire l'installation de cet équipement spécialisé, Bell débranche le secteur des réseaux où l'installation doit avoir lieu avant que celle-ci ne commence. Quand l'équipement a été assemblé et installé, la commutation ou raccordement qui fait entrer l'équipement en fonctionnement dans le réseau de Bell est fait par les employés de celle-ci. Après son installation, l'équipement est entretenu par les employés de Bell et non par les installateurs, ni aucun autre employé de Telecom, sauf pour certains contrats de réparations précis qui n'équivalent pas, de l'avis de toutes les parties, à l'entretien du réseau par ces installateurs. Il est inutile, pour trancher les questions soulevées dans le présent pourvoi, d'étudier plus précisément la nature de l'équipement ainsi installé ou le rôle de cet équipement dans le réseau de télécommunications de Bell. La quantité d'équipement fourni par Telecom et installé par ses installateurs ressort de la citation suivante tirée des motifs du juge en chef Thurlow [à la p. 193] qu'aucun des avocats des parties n'a contestée en cette Cour:

which no exception was taken by any counsel in this Court:

Bell buys 90% of its switching and transmission equipment from Telecom Canada and 95% of all such equipment bought by Bell is installed by Telecom Canada. Installation work for Bell accounts for 80% of the work of the Telecom Canada installers.

We are not here concerned with whether or not the installers in question form a unit appropriate for collective bargaining, but simply the nature of the services performed by these employees of Telecom in the course of their work in connection with the Bell telecommunications network. Neither are we here 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. As a practical matter, it may well be of no consequence since, as we have seen from the history of these and related proceedings, the conduct of labour relations with respect to the installers has been variously assigned and conducted according to the laws of Canada or the Province of Quebec or the Province of Ontario. It should also be pointed out that the identification of the appropriate jurisdiction for these employer-employee relations does not depend upon a microscopic examination of the considerable amount of detail involved in the description of the daily work routines of the installers as they perform the installation services provided by Telecom to Bell, as described above. Rather we must be engaged in the determination of the issue in this appeal on an overall assessment of the record, documentary and testimonial, in order to ascertain whether the installers are engaged integrally in the operation of the federal work, namely the Bell telecommunications network; or whether, on the other hand, these services are truly performed as the last act in the manufacture by Telecom of their specialized products in switching and transmission.

It may be of some assistance to depart from the general description of the work done by the installers in connection with the Bell network and to set forth some excerpts from the evidence.

Bell achète 90% de son matériel de commutation et de transmission à Telecom Canada qui installe pour Bell 95% de tout le matériel de ce genre acheté par celle-ci. Le travail d'installation effectué pour Bell compte pour 80% du travail des installateurs de Telecom Canada.

Nous n'avons pas à nous demander si les installateurs en cause forment vraiment une unité de négociation collective; nous nous préoccupons seulement de la nature des services rendus par ces employés de Telecom dans leur travail en rapport avec le réseau de télécommunications de Bell. Nous n'avons pas non plus à nous préoccuper des conséquences pratiques de l'attribution de ces relations de travail à la compétence fédérale ou à la compétence provinciale. En pratique, cela ne tire peut-être pas à conséquence puisque, comme nous l'avons vu dans l'historique des présentes procédures et des procédures qui y sont reliées, les relations de travail des installateurs ont été tantôt attribuées à la compétence fédérale, tantôt à celle de la province de Québec ou encore à celle de la province de l'Ontario et conduites selon les lois du Canada, du Québec ou de l'Ontario. Il faut aussi signaler que l'identification de l'autorité compétente appropriée à l'égard de ces relations employeur-employés ne dépend pas d'un examen microscopique de la grande quantité de détails fournis dans la description des pratiques quotidiennes de travail des installateurs au moment où ceux-ci assurent à Bell la prestation des services fournis par Telecom dont il a été fait mention plus tôt. Nous devons plutôt trancher la question posée par le présent pourvoi en fonction d'une étude globale du dossier, des pièces comme des dépositions, afin de décider si les installateurs font, par leur travail, partie intégrante de l'exploitation d'une entreprise fédérale, c'est-à-dire le réseau de télécommunications de Bell ou s'ils ne rendent pas plutôt des services qui constituent la dernière étape de fabrication par Telecom de ses équipements spécialisés de commutation et de transmission.

Il peut être utile de s'écarter de la description générale du travail des installateurs sur le réseau de Bell et de citer quelques extraits des témoignages.

Mr. Stephen, a witness called by Telecom, was asked about the testing of the equipment when installed by Telecom:

- A. Well all, all of the work, including the testing is done on the customer's premises.
- Q. During that testing is any use made of the network, the customer's telephone network?
- A. Oh no. No. We're not testing the customer's network. We're testing only the, in this case, General Switching Division, we're testing the switching equipment that the customer is going to use to operate his network.
- Q. If there's any testing of the network to be done, who does that?
- A. The customer will do the, any network testing. The network testing, if there's a new office going in or an extension to an office going in, will usually consist of testing the trunks that interconnect one office with another office. And that's done by the, by the telephone company.

Mr. Stephen was also asked about the method by which the installation is performed while the telephone network continues in operation:

- Q. During these tests is there traffic on the system, on the network that you're ...
- A. Well, I should be quite clear on how I answer that. There will be traffic on the network. We would, ah, part of the network would be taken out of service. The microwave route might consist of 5 or 6 or 7 channels, radio channels. One of the channels would be taken out of service. We would work on it. The other, let's say there was 6, one was taken out of service, the other 5 would be working carrying live traffic. The 6th one, on which we would be working, would not be carrying live traffic. After we'd done our work it would go back into, or be turned back to the customer. It'd be used to carry traffic again. So, the network would still be working, but the channel on which we would be working would not.
- Q. And who would take it out of circuit?
- A. Oh, always the telephone company. Whenever we are to work on equipment, radio equipment, the telephone company personnel has to be there. They take it out of service and put it back into service once we say that it's been tested and is working properly. We never take it out of, that's true of General Switching Equipment too. If we have to modify existing units, those are always

M. Stephen, témoin cité par Telecom, a répondu ceci à propos des essais de l'équipement lors de l'installation faite par Telecom:

- [TRADUCTION] R. Bien, tout le travail, y compris les essais, est fait dans les locaux du client.
- Q. Pendant ces essais, fait-on usage du réseau, du réseau téléphonique du client?
- R. Ah non. Non. Nous ne faisons pas d'essais du réseau du client. Nous ne faisons que l'essai de, dans ce cas-ci, la division générale de commutation, nous faisons l'essai de l'équipement que le client utilisera pour exploiter son réseau.
- Q. Y a-t-il des essais du réseau et qui les fait?
- R. Le client fera tous les essais du réseau. Lors de la mise en service d'un nouveau central ou de l'addition à un central, les essais de réseau consistent à essayer les lignes de jonction qui relient un central à un autre. Ils sont faits par la société de téléphone.

On a aussi questionné M. Stephen au sujet de la méthode utilisée pour faire l'installation pendant que le réseau téléphonique continue de fonctionner:

- [TRADUCTION] Q. Pendant ces essais, y a-t-il de l'activité sur le système, sur le réseau que ...
- R. Bon, je devrais être très clair sur la façon de répondre à ceci: il y a de l'activité sur le réseau. Nous ... une partie du réseau est mise hors service. L'artère micro-onde peut comporter cinq, six ou sept voies, voies radio. Une de ces voies est alors retirée du service. Nous y travaillons. Les autres, c'est-à-dire s'il y en a six, une d'elles a été retirée du service, les cinq autres fonctionnent et acheminent du trafic réel. La sixième, celle sur laquelle nous travaillons, n'achemine pas de trafic réel. Après que nous en avons terminé, elle est rendue ou remise au client. Elle est alors utilisée pour le trafic réel à nouveau. Ainsi le réseau continue de fonctionner, mais la voie sur laquelle nous travaillons ne fonctionne pas.
- Q. Et qui la retire du circuit?
- R. Ah, c'est toujours la société de téléphone. Toutes les fois que nous travaillons sur l'équipement, l'équipement radio, il faut que le personnel de la société de téléphone soit là. Il le retire du service et le remet en service une fois que nous l'informons que l'équipement a subi des essais et qu'il fonctionne normalement. Nous ne le retirons jamais du service; c'est aussi vrai pour l'équipe-

removed from service by the telephone company, put back into service by the telephone company after we have done our work. We never interfere, knowingly with a customer's network.

It will be observed from this testimony tendered on behalf of Telecom that there is a very close, tightly scheduled integration of the services performed by the installers and the acceptance of those services by the employees of Bell into the telecommunications network without interruption of the performance of the network at the time.

The difficulty in interpreting the details of this evidence can be well illustrated by a reference to the evidence of Mr. Gauthier, an installer called by CWC. He made reference to the evidence of Mr. Stephen, part of which I have quoted above, and then he added:

A. ... He [Mr. Stephen] is correct by saying that we do not busy-out live equipment, but I would like to add, without the customer's approval. And there is a very strict procedure on that, that the customer, and I would like to elaborate it for all parties. It is done, that method of operation procedure, before the job starts, the Northern Telecom supervisor, with the Bell or the telephone C.O. foreman and the traffic, they have a meeting and describes all of the equipment that's going to be involved, if there's a rearrangement, the equipment that will have to be busied-out, and then they give us the authority to busy-out a certain amount of equipment at one particular time or day. In my case, I will be involved, in a couple of weeks, in busying-out equipment. I will have that authority. It is my total responsibility to choose which equipment I can put out of service for the amount of time that I will be working doing the modification. See, maybe this is why that there's no Bell employee there, because we don't have the same working hours as they do. But once the telephone company, the customer agrees that I have so many senders to modify and I'm allowed one at a time, I, myself, can busy it out, work on it, test it, make sure it is back into service and in a good working condition.

ment de commutation générale. Si nous devons modifier des appareils déjà en service, ils en sont retirés par la société de téléphone et remis en service par la société de téléphone après que nous avons fait notre travail. Nous ne modifions jamais le réseau d'un client de façon intentionnelle.

On notera que d'après cette déposition faite pour le compte de Telecom, il y a une intégration très grande et parfaitement réglée des services rendus par les installateurs et de l'acceptation de ces mêmes services par les employés de Bell dans le réseau de télécommunications, sans interruption du fonctionnement de ce réseau.

La difficulté que comporte l'interprétation des détails de ce témoignage peut s'illustrer par le témoignage, pour le compte du STCC, de M. Gauthier, qui est installateur. Il s'est référé au témoignage de M. Stephen, dont j'ai déjà cité un extrait, puis il a ajouté:

[TRADUCTION] R. ... Il [M. Stephen] a raison de dire que nous ne retirons pas du service de l'équipement en marche, mais j'aimerais ajouter, sans le consentement du client. Il existe une procédure très stricte à ce sujet que le client, et je voudrais l'expliquer pour toutes les parties. Elle est faite, cette procédure d'opération, avant que le travail ne commence, le surveillant de Northern Telecom, le contremaître du central téléphonique de Bell et celui du trafic se réunissent et font la liste de tout l'équipement qui sera touché; s'il y a un réaménagement, l'équipement à retirer du service, et ils nous donnent ensuite l'autorisation de retirer du service une partie de l'équipement à un moment ou un jour précis. Quant à moi, je devrai, dans quelques semaines, retirer des équipements du service. J'aurai ce pouvoir. Il relèvera entièrement de moi de choisir quel équipement je retirerai du service pour la durée nécessaire pour faire la modification. C'est peut-être une raison pour laquelle il n'y a pas d'employés de Bell à ce moment-là, parce que nous ne travaillons pas aux mêmes heures qu'eux. Mais du moment que la société de téléphone, le client convient que j'ai tant d'émetteurs à modifier et que je puis les modifier un à la fois, je puis moi-même le retirer du service, le réparer, le vérifier et m'assurer qu'il est remis en service et en état de bon fonctionnement.

Q. For example . . . So, when you start . . . Do you, you are made aware of the arrangement called a M.O.P., arrived at with Bell Canada, and it tells you what you're supposed to do and what you can do during what periods of time?

A. Right. With, the traffic is, has a very high authority over that equipment. They do not want us to start busying-out equipment because, according to their traffic, they need all that equipment there, and as fast as we can, that is the purpose of that. And it's very strict.

The parties of course have drawn opposite conclusions from this evidence which, by itself, cannot be accurately described as creating factual conflict. The two presentations by Telecom on the one hand and the CWC on the other will be seen from the following excerpt from the submission made to the Canada Labour Relations Board by Miss LeBel, counsel for the CWC:

What is, what this whole process emphasizes is exactly what I'm talking about, the close physical and operational connection between the installers and the oper . . . , and the operation of the telephone network.

We're still talking about operational equipment or partly operational equipment or operational equipment that is temporarily put out of service or equipment that we're testing to the point where it is operational. The fact that it is the telephone company that puts the final connection or that throws the switch, I submit, is irrelevant in trying to determine the constitutional allocation of jurisdiction.

Again, however, whichever way it's done, it shows that the two groups, the two operations are not separate, they have to work together, very closely together. And they do work very closely together.

On the other hand, counsel for Telecom advanced the straight forward proposition that the installers do not work on the telecommunications network as such but simply deliver and put into operating condition, specialized communications equipment which they then turn over to the employees of Bell who make the final connection or switching to place it in operation as a part of the network. Thus it is well stated by the Board in

Q. Par exemple . . . ainsi quand vous commencez . . . êtes-vous au fait de l'arrangement appelé M.O.P. pris avec Bell Canada, qui indique ce que vous êtes censé faire et ce que vous pouvez faire et à quels moments?

R. Oui. Le trafic a une très haute priorité sur cet équipement. Ils ne veulent pas que nous commençons à retirer de l'équipement du service parce que, selon leur trafic, ils ont besoin de tout l'équipement disponible, et le plus tôt possible, c'est le but de cet arrangement. Et il est très strict.

Les parties ont naturellement tiré des conclusions opposées de ces témoignages dont on ne peut dire qu'ils donnent lieu, par eux-mêmes, à une divergence quant aux faits. L'extrait suivant de l'argumentation présentée au Conseil canadien des relations du travail par M^e LeBel, avocat du STCC, peut donner une idée des arguments de Telecom d'une part et du STCC d'autre part:

[TRADUCTION] Tout ce que ce procédé souligne c'est exactement ce dont je parle, le lien matériel et opérationnel étroit entre les installateurs et l'exploitation du réseau téléphonique.

Nous en sommes encore à de l'équipement en état de marche ou partiellement en état de marche qui est temporairement retiré du service ou de l'équipement que nous sommes en train d'essayer pour le remettre en état de marche. Je soutiens que le fait que ce soit la compagnie de téléphone qui fasse le raccordement final ou qui actionne le commutateur n'a pas de conséquence pour ce qui est de décider de l'attribution de compétence constitutionnelle.

Encore une fois, de quelque façon qu'on le fasse, cela démontre que les deux groupes, les deux opérations ne sont pas distinctes, ils doivent travailler ensemble, très étroitement ensemble. En réalité, ils travaillent très étroitement ensemble.

D'autre part, l'avocat de Telecom a carrément soutenu que les installateurs ne travaillent pas sur le réseau de télécommunications comme tel, mais livrent simplement et mettent en état de marche de l'équipement spécialisé de communication qu'ils remettent aux employés de Bell qui, eux, font la commutation ou le raccordement final pour le mettre en marche dans le réseau. Le Conseil dit expressément ceci dans sa décision, sous forme de

its award, in commenting upon this detailed but substantially uncontested testimony, that:

The problem of characterization for constitutional purposes is whether you focus on the installation and testing as the first step in the creation, maintenance and operation of the federal work, undertaking or business or the last step in the manufacture and delivery of specialized (and warranted) products, delivery of which is accepted when it is established they are functioning properly. The colour of the valley depends on whether you view it from the sunny or shaded slope. [*Supra*, at p. 90, and repeated here for convenience.]

After an extensive review of the record and the arguments presented to the Board, the Board concluded [at p. 90]:

Our appreciation of the totality of the written and verbal evidence adduced leads us to conclude the installers in the eastern region are not employed upon or in connection with a federal work, undertaking or business.... we find the activity of the eastern region installers is essentially the installation and construction of certain components of the Bell Canada, nationwide and international telephone network.

As already noted, the Board supported this conclusion by reference, [at p. 91], to "the implicit constitutional presumption in favour of provincial jurisdiction".

The Federal Court of Appeal, as I have said, reached the opposite conclusion from the evidence. In the words of the Chief Justice [at pp. 201-02]:

In the view I have of the matter the close corporate relationship between Bell and Telecom Canada is of little or no consequence.

But the feature of the case that appears to me to be of the greatest importance and to point with telling effect to the conclusion that the jurisdiction is federal is the fact, as I see it, that what the installers are doing, day in day out, during 80% of their working time, is participating in the carrying on of the federal undertaking itself which by reason of its nature requires a constant program of rearrangement, renewal, updating and expansion of its switching and transmission system and the installation of telecommunication equipment designed to carry out that need.

commentaire relativement à cette déposition détaillée, qui n'a pas été contestée:

Le problème de la qualification à des fins constitutionnelles dépend du point de vue sur lequel on insiste: soit sur l'installation et la vérification en tant que première étape de la création, de l'entretien et de l'exploitation d'une entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale, soit sur la dernière étape de la fabrication et de la livraison de produits spécialisés (et garantis), produits dont la livraison est acceptée lorsqu'il est établi qu'ils fonctionnent convenablement. Les couleurs d'un tableau varient selon l'angle sous lequel on les regarde. [Extrait déjà cité de la p. 90 et répété ici pour plus de commodité.]

Après un long examen du dossier et des arguments qui lui ont été soumis, le Conseil a conclu [à la p. 90]:

Après avoir examiné l'ensemble de la preuve écrite et orale, nous en venons à la conclusion que les installateurs de la région de l'Est ne sont pas employés dans le cadre d'une entreprise fédérale... nous estimons que les fonctions des installateurs de la région de l'Est comprennent essentiellement l'installation et la fabrication de certaines composantes du réseau téléphonique national et international de Bell Canada.

Comme je l'ai déjà signalé, le Conseil a fondé cette décision sur «la présomption implicite que la constitution favorise plutôt la compétence provinciale».

La Cour d'appel fédérale, je l'ai déjà dit, est arrivée à la conclusion opposée à partir de la même preuve. Voici ce qu'écrit le Juge en chef [aux pp. 201 et 202]:

Selon moi, le lien étroit qui existe entre Bell et Telecom Canada a très peu d'importance.

Mais l'élément de cette affaire qui me semble revêtir la plus grande importance et qui tend à démontrer de façon concluante que la compétence est fédérale, c'est le fait que les installateurs, tous les jours, durant 80% de leurs heures de travail, participent à une entreprise fédérale dont la nature même exige un programme permanent de réaménagement, de rénovation, de mise à jour et d'extension de son système de commutation et de transmission ainsi que l'installation du matériel de télécommunication conçu pour satisfaire à ce besoin.

The essence of the concurring opinion of Le Dain J., [at p. 203], is:

... the installation is related in a very close and complex manner to the operation of the telecommunications equipment which is the heart of the Bell undertaking
....

The constitutional allocation of this relationship has been before the labour boards and the courts for almost forty years and very actively for the last twenty years. The federal Board itself has reached differing conclusions on the question. The provincial Boards have consistently taken jurisdiction. The employer has vacillated on the question. The trade unions have taken tactical positions as the administrative and litigious proceedings have progressed. The courts have consistently found federal jurisdiction. I refer to the judgments of the High Court of Ontario and the Quebec Court of Appeal, *supra*, as well as to the judgment of the Federal Court of Appeal in these proceedings. McRuer C.J.H.C., in the 1963 decision, *supra*, was not dealing with the installers in isolation, if indeed the Court was there even made aware of their existence. That decision concerns a manufacturing facility.

Bell operates the core federal undertaking, a telecommunications system, interprovincially. Telecom installs integral equipment in that system. The steps to be taken in determining the appropriate constitutional jurisdiction are those prescribed by Dickson J. in the *Telecom* 1980 judgment, *supra*, 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 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.

In 1970 Lacourcière J. in *Northern Electric*, *supra*, reviewed an extensive record, applied the *Stevedores'* test, *supra*, and concluded that the

La phrase suivante exprime l'essence de l'avis concordant du juge Le Dain à la p. 203:

... l'installation est reliée très intimement et d'une façon très complexe au fonctionnement du matériel de télécommunication qui constitue l'essence même de l'entreprise de Bell.

La répartition constitutionnelle de ces relations a été soumise aux commissions de relations de travail et aux tribunaux depuis presque quarante ans, mais de façon plus intense au cours des vingt dernières années. Le Conseil fédéral n'est pas toujours arrivé à la même conclusion sur la question. Les commissions provinciales se sont de façon constante déclarées compétentes. L'employeur a adopté tantôt une position tantôt l'autre. Les syndicats ont adopté des positions tactiques à mesure que les procédures administratives et judiciaires progressaient. Les tribunaux ont de façon constante conclu à la compétence fédérale. Je veux parler des décisions de la Haute Cour de l'Ontario et de la Cour d'appel du Québec déjà citées et du jugement de la Cour d'appel fédérale en l'espèce. Dans l'arrêt de 1963, précité, le juge en chef McRuer ne visait pas les installateurs particulièrement et il se peut même que la Cour n'ait pas été consciente de leur existence à ce moment. Cette décision porte sur une usine.

Bell exploite une entreprise fédérale principale, c.-à-d. un réseau de télécommunications interprovinciales. Telecom installe de l'équipement intégré à ce système. Le juge Dickson, dans l'arrêt *Telecom* de 1980, précité, indique les étapes à suivre pour déterminer la compétence constitutionnelle appropriée, 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'«entreprise active» et le lien pratique et fonctionnel entre ces activités et l'entreprise fédérale principale.

En 1970, le juge Lacourcière dans l'arrêt *Northern Electric*, précité, a étudié un volumineux dossier; il a appliqué le critère de l'arrêt sur les *Débardeurs*,

federal Board had jurisdiction. The Board in the present proceedings stated [at p. 89]:

What is different in the situation today from the way it was in 1970? Very little.

The corporate interrelationship and degree of ownership integration between the customer and the supplier (Bell and Telecom) was reduced in the early 1970's as noted above. Corporate interrelationship is not, without more, a controlling factor, and in any case is reduced in significance somewhat by the post-1973 reduction of Bell's indirect interest in Telecom. In some circumstances it may well be a conclusive element in determining whether the evidence in question described form or reality in the relationship between employer and employees or between employer and customer. In the light of all the evidence and circumstances in these proceedings, I cannot conclude that the corporate relationship of Bell and Telecom is a factor bearing on the outcome here.

We are not here concerned with micro-differences between the function of the installers and that of comparable Bell employees but rather with the macro-relationship between the work of the installers in the subsidiary operation and the functioning of the core undertaking. It is, with all respect to those who have down through the long years of this process otherwise concluded, my view on an examination of the record now before this Court, that an application of the *ratio decidendi* of the *Stevedores'* case, *supra*, and the tests for the determination of the appropriate constitutional classification prescribed in this Court in *Telecom* 1980, *supra*, lead inexorably to the assignment of the labour relations of these employees of Telecom to the federal jurisdiction. In the words of Beetz J. in *Montcalm*, *supra*, at p. 768:

... but only if it is demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence ...

The facts I have already set out either by excerpts from testimony or from the Board award or the reasons for judgments below. The almost complete integration of the installers' daily work routines with the task of establishing and operat-

précité, et a conclu à la compétence du Conseil fédéral. Dans les procédures présentes, le Conseil a dit [à la p. 89]:

Y a-t-il une différence entre la situation actuelle et celle de 1970? Très peu.

Les rapports sociaux et le degré d'intégration entre le client et le fournisseur (Bell et Telecom) ont diminué au début des années 1970, comme je l'ai déjà souligné. Les rapports sociaux ne sont pas, à eux seuls, un facteur décisif et, de toute façon, ils ont diminué d'importance par suite de la réduction de la participation indirecte de Bell dans Telecom, après 1973. Dans certaines circonstances, ils pourraient constituer un élément décisif pour déterminer si la preuve en cause révèle des relations formelles ou réelles entre l'employeur et les employés ou entre l'employeur et le client. À la lumière de l'ensemble de la preuve et des circonstances de l'espèce, je ne puis conclure que les rapports sociaux entre Bell et Telecom aient une incidence sur l'issue du présent pourvoi.

Nous n'avons pas à nous préoccuper des petites différences entre les fonctions des installateurs et celles des employés du même type chez Bell, mais plutôt des relations d'ensemble entre le travail des installateurs dans l'exploitation de la filiale et dans la marche de l'entreprise principale. Avec égards pour ceux qui, au cours des longues années pendant lesquelles le processus a duré, sont venus à la conclusion contraire, après examen du dossier soumis à cette Cour, je suis d'avis que l'application de la *ratio decidendi* de l'arrêt sur les *Débardeurs*, précité, et les critères de détermination de la classification constitutionnelle appropriée énoncés par cette Cour dans l'arrêt *Telecom* de 1980, précité, conduisent inévitablement à l'attribution des relations de travail de ces employés de Telecom à la compétence fédérale. Comme le dit le juge Beetz dans l'arrêt *Montcalm*, précité aux pp. 768 et 769:

... uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale ...

J'ai déjà relaté les faits sous forme d'extraits des témoignages, de citations de la décision du Conseil ou des motifs des jugements des cours d'instance inférieure. L'intégration presque totale du travail quotidien des installateurs aux tâches d'établisse-

ing the telecommunications network makes the installation work an integral element in the federal works. The installation teams work the great bulk of their time on the premises of the telecommunications network. The broadening, expansion and refurbishment of the network is a joint operation of the staffs of Bell and Telecom. The expansion or replacement of the switching and transmission equipment, vital in itself to the continuous operation of the network, is closely integrated with the communications delivery systems of the network. All of this work consumes a very high percentage of the work done by the installers.

While it undoubtedly simplifies and clarifies the debate to attempt to define the work of the installers as being either the last step in manufacture or the first step in the operation of the telecommunications network, it is in part misleading to do so. Where the product loses its functional identity upon installation in a large system, it perhaps is not completely accurate to describe its integration as related to its manufacture. Manufacturing in its ordinary connotation refers to the fabrication of a product either from raw material to the complete finished state or the assembly of components and sub-assemblies into a finished product. Here the transmission and switching equipment as such are complete either on delivery to Bell or prior to its connection to the network. The connection to the network is simply putting the product, when finished, to work. The network is not complete without the product but the product is complete without the network. Thus it can be said with accuracy and logic that the installation is a step in the expansion or reconstitution of the federal works, the operating telecommunications network.

The characterization of the nature of the service rendered by the installer is not a clear-cut and simple process which can produce but one answer. Other tribunals have reached the opposite result from my conclusion, which I have reached with much hesitation and after much consideration of the views advanced by others in support of their

ment et d'exploitation du réseau de télécommunications fait du travail d'installation un élément intégral de l'entreprise fédérale. Les équipes d'installation travaillent la plupart du temps dans les locaux occupés par le réseau de télécommunications. L'agrandissement, l'expansion et l'amélioration du réseau constituent une opération conjointe du personnel de Bell et de celui de Telecom. L'expansion ou le remplacement de l'équipement de commutation et de transmission, qui est en lui-même essentiel à l'exploitation continue du réseau, est intimement intégré aux systèmes de prestation des communications du réseau. Tout ce travail absorbe une très grande proportion du travail des installateurs.

Même si la tentative de définir le travail des installateurs, soit comme la dernière étape de la fabrication, soit comme la première étape de l'exploitation du réseau de communications, simplifie et clarifie manifestement le débat, elle est en partie trompeuse. Si le produit perd son identité opérationnelle par suite de son installation dans un grand système, il n'est probablement pas juste de dire que son intégration au système a trait à sa fabrication. Fabrication comporte ordinairement l'idée de faire un produit à partir de matières premières et de l'amener à un état complètement terminé ou d'assembler des composantes et des sous-unités en un produit fini. En l'espèce, l'équipement de transmission et de commutation est complet en lui-même au moment de sa livraison à Bell ou avant son raccordement au réseau. Le raccordement au réseau constitue simplement la mise en marche du produit fini. Le réseau est incomplet sans le produit, mais le produit est complet sans le réseau. Donc on peut affirmer avec exactitude et logique que l'installation constitue une étape dans l'expansion ou le rétablissement d'une entreprise fédérale, c.-à-d. le réseau actif de télécommunications.

La qualification des services rendus par les installateurs n'est pas un procédé clair et simple qui peut conduire à une réponse unique. D'autres tribunaux sont arrivés à la conclusion opposée à celle à laquelle je suis arrivé avec beaucoup d'hésitations et après avoir bien examiné les arguments proposés à l'appui de leur conclusion. Plusieurs

conclusions. Several factors, however, seem to me to be overpowering. It seems to me that the assignment of these labour relations to the federal sphere reflects the nature of the work of the employees in question, the relationship between their services and the federal works, the geographic realities of the interprovincial scope of the work of these employees transcending as they do several provincial boundaries, and the close and complete integration of the work of these employees and the daily expansion, refurbishment and modernization of this extensive telecommunication facility.

This result is fed by the reality that the employment relationship in question, that is between Telecom and the Eastern installers from which the linkage to the Bell telecommunications network arises, extends into at least five provinces. No single provincial jurisdiction can physically embrace these relationships: *Labour Relations Board of New Brunswick v. Eastern Bakeries Ltd.*, [1961] S.C.R. 72. While it is not a factor in determining the applicable constitutional jurisdiction, it is reassuring that the result, which in my respectful view is correct in law, places the Eastern Region installers in the same jurisdiction for labour relations purposes as the supervisors of the Telecom Western Region installers as a result of the 1980 proceedings. The result also happily coincides with that realized over a decade ago by Lacourcière J. and by the Quebec Court of Appeal in the two *Northern Electric* cases, *supra*.

I cannot conclude the matter without expressing the hope that the conclusion of this proceeding will see an end to the heretofore endless parade of digressive and wasteful administrative and judicial proceedings. It has for fifty years been the expressed wish of all the legislatures here involved that employer-employee relations be regulated by administrative processes where these technical matters can be examined and any differences resolved by experts selected for this specialized process. Labour disputes understandably lead the parties thereto, whatever side they may be on, into tactical manoeuvres, sometimes for constructive purposes, sometimes out of the spirit of combat

facteurs me paraissent cependant déterminants. Selon moi, l'attribution de ces relations de travail au domaine fédéral correspond à la nature du travail des employés en cause, au rapport entre leurs services et l'entreprise fédérale, aux réalités géographiques de la portée interprovinciale du travail de ces employés puisqu'elles traversent plusieurs limites provinciales, à l'intégration complète du travail de ces employés et à l'expansion, la rénovation et la modernisation quotidiennes de cette grande entreprise de télécommunication.

Ce résultat découle du fait que les relations de travail en cause, c.-à-d. celles de Telecom et des installateurs de la région de l'Est, qui assurent le lien avec le réseau de télécommunications de Bell, s'étendent à au moins cinq provinces. La compétence d'aucune des provinces ne peut matériellement viser toutes ces relations: *Labour Relations Board of New Brunswick v. Eastern Bakeries Ltd.*, [1961] R.C.S. 72. Quoique ce ne soit pas un facteur qui détermine la compétence constitutionnelle applicable, il est rassurant que le résultat, qui à mon avis est correct en droit, place les installateurs de la région de l'Est sous la même autorité, aux fins des relations de travail, que celle sous laquelle les surveillants des installateurs de Telecom pour la région de l'Ouest ont été placés par suite de l'affaire de 1980. Le résultat coïncide heureusement aussi avec les décisions rendues il y a une dizaine d'années, l'une par le juge Lacourcière et l'autre par la Cour d'appel du Québec, dans les deux affaires *Northern Electric*, précitées.

Je ne puis conclure ces motifs sans exprimer l'espoir que la fin des présentes procédures marque le terme du défilé jusqu'ici incessant de procédures judiciaires et administratives verbeuses et inutiles. Depuis cinquante ans, tous les législateurs en cause ont voulu que les relations entre employeurs et employés relèvent d'un processus administratif dans lequel des experts choisis à cette fin spécialisée examinent ces questions techniques et résolvent les différends. Les conflits de travail amènent naturellement les parties qui y sont mêlées, tant employeurs qu'employés, à s'engager dans des manoeuvres tactiques, parfois à des fins utiles, parfois dans le seul but de s'opposer et parfois

itself, and sometimes for destructive purposes. It is idle to attempt to assign blame for delay and unnecessary expense in these complex dealings; it is even more pointless to lecture the parties and their experienced professional advisers. The fact is, the subject here, the appropriate jurisdiction for the administration of the labour relations between Telecom and its Eastern installers, has now been fully examined administratively and judicially, and the time has come to get down to the true purpose of labour relations and the administrative structure designed to regulate that process. I trust this will be the result of this appeal.

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs payable by the appellants to the respondent, Communication Workers of Canada, in this Court and in the Court below; and no costs to the Attorney General of Canada or any of the third parties.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J.—I have had the advantage of reading the reasons of my brothers Estey and Beetz. Like Beetz J., I concur in the reasons of Estey J. in so far as they relate to the jurisdiction of the Federal Court of Appeal to entertain the referred question. On the merits, I concur in the result reached by Estey J.

The issue on the merits is whether constitutional jurisdiction over labour relations of installers employed by Northern Telecom Canada Limited ("Telecom") belongs to the federal Parliament or the provincial legislatures. The historical background of proceedings before labour boards and courts is summarized in the reasons of Estey J. He has also reviewed the decisions of this Court in *In re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (the *Stevedores' case*), [1955] S.C.R. 529; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754. I need not repeat that discussion.

aussi à des fins destructives. Il est inutile d'essayer de répartir la responsabilité des retards et dépenses inutiles occasionnés par ces opérations complexes; il est encore plus inutile de sermonner les parties et leurs conseillers professionnels chevronnés. Le fait est que le problème, la compétence appropriée quant à l'administration des relations de travail entre Telecom et ses installateurs de la région de l'Est, a maintenant fait l'objet de l'examen approfondi des tribunaux administratifs et judiciaires et il est temps de s'occuper du véritable objet des relations de travail et de la structure administrative établie pour régler ce processus. Je crois que ce sera là le résultat du présent pourvoi.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens payables par les appelants à l'intimé, le Syndicat des travailleurs en communication du Canada, en cette Cour et dans la cour d'instance inférieure; il n'y aura pas d'adjudication de dépens au procureur général du Canada ni à aucun des intervenants.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE DICKSON—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mes collègues les juges Estey et Beetz. Tout comme le juge Beetz, je souscris aux motifs du juge Estey pour autant qu'ils ont trait à la compétence de la Cour d'appel fédérale pour entendre la question soumise par renvoi. Sur le fond, je souscris aux conclusions auxquelles le juge Estey est parvenu.

La question de fond est de savoir si la compétence constitutionnelle à l'égard des relations de travail des installateurs au service de Northern Telecom Canada Limitée («Telecom») appartient au Parlement fédéral ou aux législatures des provinces. Le juge Estey résume, dans ses motifs, l'historique des procédures devant les commissions de relations de travail et les tribunaux. Il y étudie aussi les arrêts suivants de cette Cour: *In re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (l'affaire des *Débardeurs*), [1955] R.C.S. 529; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada* [1975], 1 R.C.S. 178; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754. Je n'ai pas besoin de refaire cette étude.

In *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada* (*Telecom* 1980), [1980] 1 S.C.R. 115, this Court was dealing with the constitutional jurisdiction over the supervisors of the installers in the western region. The present case involves the installers in the eastern region, but the constitutional issue is the same. It is common ground that Bell Canada's telecommunications system is a federal undertaking. The question is whether Telecom's installation department forms an integral part of that federal undertaking. In *Telecom* 1980 this Court found the record lacking essential constitutional facts. I broadly outlined the facts required, dividing them into four general categories. The record in the present case does contain the necessary facts, and I propose to analyse them according to the outline given in *Telecom* 1980.

(1) the general nature of Telecom's operation as a going concern and, in particular, the role of the installation department within that operation;

Telecom is a large manufacturer and supplier of very sophisticated telecommunications equipment. There are four manufacturing groups: (1) Switching Group; (2) Transmission Group; (3) Cable Group; (4) Subscriber Equipment Group. The installers are personnel of the Switching and Transmission groups. However, the installers are functionally quite separate from the rest of Telecom's operations. The installers have nothing to do with the actual manufacturing of equipment. They never actually work on Telecom premises; they work on the premises of their customers. In respect of Bell Canada, the installation is primarily on Bell Canada's own premises and not on the premises of Bell Canada's customers. The Telecom installers install equipment necessary to the functioning of the general system, not the equipment required by the average user. The installers usually install Telecom equipment, but they are capable of installing, and sometimes do install, equipment manufactured by others. The installers have no real contact with the rest of Telecom's operations. Telecom's core manufacturing operations are conceded to fall under provincial jurisdiction, but there would be nothing artificial in concluding that

Dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada* (*Telecom* de 1980), [1980] 1 R.C.S. 115, cette Cour a examiné la question de la compétence constitutionnelle à l'égard des surveillants des installateurs de la région de l'Ouest. Le présent pourvoi vise les installateurs de la région de l'Est, mais la question constitutionnelle est la même. Il est reconnu que le réseau de télécommunications de Bell Canada est une entreprise fédérale. La question est de savoir si le service de l'installation de Telecom fait partie intégrante de cette entreprise fédérale. Dans l'arrêt *Telecom* de 1980, cette Cour a conclu que le dossier était incomplet quant aux faits constitutionnels essentiels. J'y ai énoncé les faits qu'il aurait fallu connaître, en les classant en quatre catégories générales. Le dossier, dans la présente espèce, contient les faits nécessaires et je me propose de les analyser selon les lignes indiquées dans l'arrêt *Telecom* de 1980.

(1) de la nature générale de l'exploitation de Telecom en tant qu'entreprise active et, en particulier, du rôle du service de l'installation dans cette exploitation;

Telecom est un grand fabricant et fournisseur d'équipement très perfectionné de télécommunications. Il y a quatre groupes de fabrication: 1. le groupe de la commutation; 2. le groupe de la transmission; 3. le groupe des câbles; 4. le groupe de l'équipement d'abonnés. Les installateurs appartiennent au groupe de la commutation et à celui de la transmission. Toutefois les installateurs sont assez distincts, pour ce qui est de leurs fonctions, du reste des opérations de Telecom. Les installateurs n'ont aucun rôle dans la fabrication comme telle de l'équipement. Ils ne travaillent jamais dans les locaux de Telecom; ils travaillent dans les locaux de leurs clients. Quant à Bell Canada, l'installation se fait principalement dans ses locaux mêmes et non chez ses clients. Les installateurs de Telecom installent l'équipement nécessaire aux opérations du réseau en général qui n'est pas de l'équipement utilisé par l'abonné ordinaire. Les installateurs installent ordinairement de l'équipement de Telecom, mais ils peuvent installer et installent effectivement quelquefois de l'équipement fabriqué par d'autres sociétés. Les installateurs n'ont aucun contact véritable avec les autres opérations de Telecom. Les opérations principales

Telecom's installers come under different constitutional jurisdiction.

(2) the nature of the corporate relationship between Telecom and the companies that it serves, notably Bell Canada;

Northern Telecom Canada Limited is a wholly owned subsidiary of Northern Telecom Limited, which is 60.5 per cent owned by Bell Canada. Bell Canada's ownership interest is less than formerly, but Bell Canada retains, and intends to continue to retain, control of Telecom. Corporate relationships are not determinative in assessing constitutional jurisdiction (*Telecom* 1980, at p. 134), but the fact that Bell Canada controls Telecom makes it somewhat easier to conclude a segment of Telecom's operations is an integral part of Bell Canada's operations.

(3) the importance of the work done by the installation department of Telecom for Bell Canada as compared with other customers;

Chief Justice Thurlow in the Federal Court of Appeal [[1982] 1 F.C. 191] summarized the situation on this point as follows, [at p. 199]:

Bell buys 90% of its switching and transmission equipment from Telecom Canada and 95% of all such equipment bought by Bell is installed by Telecom Canada. Installation work for Bell accounts for 80% of the work of the Telecom Canada installers.

Telecom's involvement with Bell Canada is clearly the predominant part of the installers' work, and on that aspect, meets the test for federal jurisdiction set out in the *Letter Carriers* case, *supra*, and *Montcalm*, *supra*. The installers' work for Bell Canada is neither an exceptional nor a casual factor.

(4) the physical and operational connection between the installation department of Telecom and the core federal undertaking within the telephone system and, in particular, the extent of the involvement of the installation department in the operation and institution of the federal undertaking as an operating system.

de fabrication de Telecom tombent, de l'aveu des parties, sous la compétence provinciale, mais il n'y a absolument rien d'artificiel à conclure que les installateurs de Telecom relèvent d'une compétence constitutionnelle différente.

(2) de la nature du lien entre Telecom et les sociétés avec lesquelles elle fait affaires, notamment Bell Canada;

Northern Telecom Canada Limitée est une filiale à part entière de Northern Telecom Limitée, dont Bell Canada possède 60,5 pour 100 des actions. La part de propriété de Bell Canada est moindre que ce qu'elle était auparavant, mais Bell Canada garde et à l'intention de garder le contrôle de Telecom. Les liens sociaux ne sont pas déterminants pour décider la compétence constitutionnelle (*Telecom* de 1980, à la p. 134), mais le fait que Bell Canada contrôle Telecom permet, d'une certaine façon plus facilement, de conclure qu'un secteur des activités de Telecom fait partie intégrante de celles de Bell Canada.

(3) de l'importance du travail effectué par le service de l'installation de Telecom pour Bell Canada, en comparaison avec ses autres clients;

En Cour d'appel fédérale, le juge en chef Thurlow, a résumé ainsi la situation sur ce point [[1982] 1 C.F. 191, à la p. 199]:

Bell achète 90% de son matériel de commutation et de transmission à Telecom Canada qui installe pour Bell 95% de tout le matériel de ce genre acheté par celle-ci. Le travail d'installation effectué pour Bell compte pour 80% du travail des installateurs de Telecom Canada.

Les relations entre Telecom et Bell Canada constituent la part prédominante du travail des installateurs et, sous ce rapport, elles satisfont au critère de compétence fédérale énoncé dans les arrêts *Union des facteurs*, précité, et *Montcalm Construction*, précité. Le travail des installateurs pour le compte de Bell Canada n'est ni exceptionnel ni occasionnel.

(4) du lien matériel et opérationnel entre le service de l'installation de Telecom et l'entreprise fédérale principale dans le réseau téléphonique et, en particulier, de l'importance de la participation du service de l'installation à l'exploitation et à l'établissement de l'entreprise fédérale en tant que méthode de fonctionnement.

This factor is obviously the most critical in determining whether the federal Parliament or the provincial legislature has constitutional jurisdiction. There is clearly some connection between the Telecom installers and Bell Canada, the core federal undertaking, but is it sufficient to displace the *prima facie* position that labour relations are a matter of provincial competence?

The appellants argue that the installers' work is merely the end of the manufacturing process; installation is simply effective delivery. The fact that installation of sophisticated equipment is no simple task and involves a significant amount of on-site testing makes no difference. It should be noted that the testing is primarily internal to the system just installed and does not normally involve testing along Bell's full network. It is also conceded that once installation is completed, the equipment is turned over to Bell Canada and it is Bell Canada's employees who are responsible for ordinary maintenance. It is argued that installers essentially do construction work as was found to be under provincial jurisdiction in *Montcalm, supra*.

I agree that the mere fact that installers do on-site testing does not *per se* mean the installers are operating the federal undertaking. I also agree that the fact installation is a complex procedure is not determinative. I do not, however, agree that installers' work is properly characterized as construction as in *Montcalm, supra*. The respondent Communication Workers of Canada gives the following analysis of the work of installers:

The overwhelming majority of N.T.C. installation work involves rearranging, updating or adding to the capacity of the existing, operational facilities of the telephone network. N.T.C. installers work in existing operational central offices and radio relay stations, improving the network as the needs of the customers of the telephone company evolve. As such their work is not preliminary to the set-up of the telephone network, but rather part of its ongoing expansion and modernization. In the General Switching Division, at least 80% to 90% of the work done by installers involves rearrangements or additions to existing switching equipment in opera-

Ce facteur est certainement le plus important pour savoir qui du Parlement fédéral ou de la législature provinciale a la compétence constitutionnelle. Il y a évidemment des liens entre les installateurs de Telecom et Bell Canada, l'entreprise fédérale principale, mais sont-ils suffisants pour renverser la présomption selon laquelle les relations de travail relèvent de la compétence provinciale?

Les appelantes ont soutenu que le travail des installateurs n'est que la dernière étape de la fabrication; l'installation n'est que la livraison effective. Le fait que l'installation d'un équipement complexe ne soit pas une tâche simple et exige un grand nombre d'essais sur place ne crée pas de différence. Il faut observer que les essais portent principalement sur le système en cours d'installation et ne visent pas normalement l'essai de l'ensemble du réseau de Bell. On a aussi admis qu'une fois l'installation terminée, l'équipement est confié aux employés de Bell Canada qui se chargent de son entretien normal. On a soutenu que les installateurs font essentiellement du travail de construction qui, selon l'arrêt *Montcalm*, précité, relève de la compétence provinciale.

Je conviens que le simple fait que les installateurs fassent les essais sur place n'implique pas, en soi, qu'ils exploitent l'entreprise fédérale. Je conviens également que le fait que l'installation constitue une procédure complexe n'est pas déterminant. Je n'admets pas cependant que le travail des installateurs puisse être défini comme du travail de construction comme dans l'arrêt *Montcalm*, précité. L'intimé, le Syndicat des travailleurs en communication du Canada, a donné la définition suivante du travail des installateurs:

[TRADUCTION] La presque totalité du travail d'installation accompli par Northern Telecom consiste à réaménager, et à moderniser et à en augmenter la capacité des installations existantes du réseau de téléphone. Les installateurs de Northern Telecom travaillent dans les centraux et les stations de répéteurs radio couramment exploitées pour améliorer le réseau selon l'évolution des besoins des clients de la compagnie de téléphone. À ce titre, leur travail n'est pas préalable à la mise en place du réseau de téléphone, mais fait plutôt partie de son agrandissement courant et de sa modernisation. Dans la division générale de la commutation, au moins quatre-

tional central offices. The same figures apply in the Transmission Installation Division, where installers rearrange, improve or expand the capacity of existing radio relay stations.

This is not construction in the sense in which construction was held to be under provincial jurisdiction in *Montcalm*. In *Montcalm*, once the airport was completed, the construction workers would have nothing more to do with the federal undertaking. Bell Canada's operations are much different. The nature of Bell Canada's telecommunications system is that it continually is being renewed, updated, and expanded. Bell's system is highly automated, constantly being improved. It is the installers who perform this task. Although their job is not "maintenance" in the strict sense of the word, I think it is analytically much closer to maintenance than to ordinary construction of a federal undertaking. The installers' work is not preliminary to the operation of Bell Canada's undertaking; the work is an integral part of Bell Canada's operation as a going concern. It was earlier noted the installers have no contact with the rest of Telecom employees. In contrast, they do have contact with, and must closely co-ordinate their work with, Bell Canada employees. In this overall context, installation is not the end of the manufacturing process. It is not even properly described as the beginning of the operation of the federal undertaking. It is simply an essential part of the operations process. The installers' work is not the same kind of participation in the day-to-day operations of the federal undertaking as was present in the *Stevedoring* case or the *Letter Carriers'* case, *supra*, in the sense that Telecom installers ordinarily do not directly service users of the federal undertaking. That does not, however, render the installers' work any less vital to the federal undertaking.

vingts à quatre-vingt-dix pour cent du travail effectué par les installateurs porte sur des réaménagements ou des additions à l'équipement actuel de commutation exploité dans les centraux. Les mêmes pourcentages s'appliquent à la division d'installation des transmissions, où les installateurs réaménagent, améliorent et agrandissent la capacité des stations de répéteurs radio existantes.

Il n'y a pas de construction dans le sens de construction qui relèverait, selon l'arrêt *Montcalm*, de la compétence provinciale. Dans l'arrêt *Montcalm*, après la fin de la construction de l'aéroport, les ouvriers de la construction n'avaient plus rien à voir avec l'entreprise fédérale. L'exploitation de Bell Canada est très différente. Par sa nature même, le réseau de télécommunication de Bell Canada est constamment l'objet de rénovation, de modernisation et d'expansion. Le réseau de Bell est très automatisé et fait l'objet d'améliorations constantes. Ce sont les installateurs qui remplissent cette tâche. Même si leur emploi ne constitue pas de l'«entretien» au sens strict de ce terme, je crois qu'à l'analyse, leur travail est beaucoup plus près de l'entretien que de la construction ordinaire d'une entreprise fédérale. Le travail des installateurs n'est pas antérieur à l'exploitation de l'entreprise de Bell Canada; leur travail fait partie intégrante de l'exploitation de Bell Canada en tant qu'entreprise active. J'ai souligné plus tôt que les installateurs n'ont pas de contact avec les autres employés de Telecom. Par contre, ils ont des contacts et doivent travailler en étroite coordination avec les employés de Bell Canada. Dans ce contexte général, l'installation ne constitue pas la dernière étape de la fabrication. On ne peut même pas vraiment dire non plus que ce soit le début de l'exploitation de l'entreprise fédérale. Elle constitue simplement une partie essentielle du processus d'exploitation. Le travail des installateurs ne représente pas le même genre de participation aux opérations quotidiennes de l'entreprise fédérale que celle qu'on retrouvait dans l'arrêt sur les *Débardeurs* ou l'arrêt sur les *Facteurs*, précités, dans le sens que les installateurs de Telecom ne rendent pas de services directement aux usagers de l'entreprise fédérale. Cela ne rend cependant pas le travail des installateurs moins vital pour l'entreprise fédérale.

I agree with the conclusion expressed by Chief Justice Thurlow in the Federal Court of Appeal [at p. 202]:

But the feature of the case that appears to me to be of the greatest importance and to point with telling effect to the conclusion that the jurisdiction is federal is the fact, as I see it, that what the installers are doing, day in day out, during 80% of their working time, is participating in the carrying on of the federal undertaking itself which by reason of its nature requires a constant program of rearrangement, renewal, updating and expansion of its switching and transmission system and the installation of telecommunications equipment designed to carry out that need. With 80% of the work these installers are doing on a continuing basis being work done in Bell's undertaking, I am of the opinion that there is a foundation for the assertion of federal jurisdiction over their labour relations and that the Board should assume and exercise it in accordance with the *Canada Labour Code*. Further, in my view, the fact that 20% of the installers' work is not done for Bell does not change the conclusion.

Although I think this case is very close to the boundary line between federal and provincial jurisdiction, I am persuaded that the installers fall under federal jurisdiction.

I would dismiss the appeal with an order as to costs as indicated in the reasons of Estey J.

The reasons of Beetz and Chouinard JJ. were delivered by

BEETZ J. (*dissenting*)—I have had the advantage of reading my brother Estey's reasons for judgment.

I agree with these reasons in so far as they relate to the jurisdiction of the Federal Court of Appeal to entertain the referred question.

However, and with the greatest respect for those who hold a different view, I reach the opposite result on the merits.

In the Eastern Region, the employer and Canadian Union of Communication Workers (CUCW) have operated under provincial legislation from 1945 to 1971, although it is true that there was no distinction between manufacturing employees and installers until 1968. In that year,

Je suis d'accord avec la conclusion exprimée par le juge en chef Thurlow de la Cour d'appel fédérale [à la p. 202]:

Mais l'élément de cette affaire qui me semble revêtir la plus grande importance et qui tend à démontrer de façon concluante que la compétence est fédérale, c'est le fait que les installateurs, tous les jours, durant 80% de leurs heures de travail, participent à une entreprise fédérale dont la nature même exige un programme permanent de réaménagement, de rénovation, de mise à jour et d'extension de son système de commutation et de transmission ainsi que l'installation du matériel de télécommunication conçu pour satisfaire à ce besoin. Compte tenu du fait que 80% du travail effectué par ces installateurs tous les jours est du travail effectué dans l'entreprise de Bell, je suis d'avis que la thèse selon laquelle le fédéral a compétence relativement à leurs relations de travail est fondée et que le Conseil devrait l'exercer en conformité avec les dispositions du *Code canadien du travail*. D'après moi, le fait que 20% du travail des installateurs n'est pas effectué pour Bell ne modifie pas cette conclusion.

Bien que j'estime que le cas présent est très près de la ligne de démarcation entre les compétences fédérale et provinciale, je suis convaincu que les installateurs relèvent de la compétence fédérale.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'adjuger les dépens comme le fait le juge Estey dans ses motifs.

Version française des motifs des juges Beetz et Chouinard rendus par

LE JUGE BEETZ (*dissident*)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés par mon collègue le juge Estey.

Je suis d'accord avec ces motifs pour autant qu'ils portent sur la compétence de la Cour d'appel fédérale d'entendre la question soumise par renvoi.

Cependant, avec égards pour ceux qui partagent l'avis contraire, j'en arrive à la conclusion opposée sur le fond.

Dans la région de l'Est, l'employeur et l'Union canadienne des travailleurs en communication (UCTC) ont agi en vertu des lois provinciales de 1945 à 1971, bien qu'en réalité il n'y ait pas eu de distinction entre les employés de la fabrication et les installateurs jusqu'en 1968. Cette année-là, la

the Ontario Labour Relations Board held it had jurisdiction over the installers and, in 1969, the Quebec Enquiry Commissioner took the same view. The Ontario High Court and the Quebec Court of Appeal decided otherwise in *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, [1970] 2 O.R. 654, and *Northern Electric Co. Ltd. v. The Quebec Labour Court* unreported decision 13,085, January 25, 1972. But, as was noted by the Canada Labour Relations Board in its reasons, the employer and CUCW continued to operate under provincial legislation notwithstanding these judgments.

Provincial legislation was also applied in the Western Region from 1950 to 1970 whether or not a distinction was made between manufacturing employees and installers.

Like provincial boards, the Canada Labour Relations Board has considerable expertise in the matter. It is the trier of facts. It is not called upon to review the evidence: it has the advantage of actually hearing it. It had already decided that it did not have jurisdiction in 1958 with respect to the installers of the Western Region. When it did assume jurisdiction in 1974 with respect to the supervisory installers of the Western Region, its jurisdiction had not been clearly challenged. This Court held that by its obfuscation, the employer had effectively deprived a reviewing court of the necessary constitutional facts upon which to reach any valid conclusion on the constitutional issue and dismissed the appeal simply on the basis that the appellant had failed to show reversible error on the part of the Board: *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, hereinafter referred to as *Northern Telecom* (No. 1).

In the case at bar, the jurisdiction of the Board was formally challenged and there was an abundance of material before the Board enabling it as well as a reviewing Court to decide the issue. The Board correctly directed itself on the law. It relied essentially on the reasons delivered by my brother Dickson on behalf of a unanimous Court in *Northern Telecom* (No. 1).

Commission des relations de travail de l'Ontario a décidé qu'elle avait compétence sur les installateurs et, en 1969, la Commissaire enquêteur du Québec a exprimé le même avis. La Haute Cour de l'Ontario et la Cour d'appel du Québec ont statué en sens contraire dans les arrêts *The Queen v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Northern Electric Co. Ltd.*, [1970] 2 O.R. 654, et *Northern Electric Co. Ltée c. Tribunal du travail du Québec*, inédit, n° 13 085, du 25 janvier 1972. Mais comme le soulignent les motifs du Conseil canadien des relations du travail, l'employeur et l'UCTC ont continué d'agir en vertu des lois provinciales malgré ces jugements.

Les lois provinciales ont également été appliquées dans la région de l'Ouest de 1950 à 1970, qu'une distinction ait été faite ou non entre les employés de la fabrication et les installateurs.

Comme les commissions provinciales, le Conseil canadien des relations du travail a beaucoup d'expérience en la matière. Il est le juge des faits. Il n'a pas à réexaminer la preuve, il a l'avantage de l'entendre directement. Il a déjà décidé qu'il n'était pas compétent, en 1958, à l'égard des installateurs de la région de l'Ouest. Lorsqu'il s'est déclaré compétent, en 1974, à l'égard des surveillants des installateurs de la région de l'Ouest, sa compétence n'avait pas été formellement contestée. Cette Cour a jugé que, par ses obscurcissements, l'employeur avait de fait privé le tribunal exerçant le contrôle judiciaire des faits constitutionnels nécessaires pour apporter une solution valable à la question constitutionnelle, et elle a rejeté le pourvoi uniquement parce que l'appelante n'avait pas fait la preuve d'une erreur donnant lieu à cassation de la part du Conseil: *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, ci-après appelé *Northern Telecom* (N° 1).

En l'espèce, la compétence du Conseil a été formellement contestée et il y a eu une abondance d'éléments de preuve soumis au Conseil ainsi qu'au tribunal exerçant le contrôle judiciaire, pour leur permettre de trancher la question. Le Conseil a agi correctement quant au droit. Il a essentiellement suivi les motifs unanimes de la Cour rédigés par mon collègue le juge Dickson dans l'arrêt *Northern Telecom* (N° 1).

The unanimous reasons of the Board have been reported in (1980), 41 di 44. I quote certain excerpts to be found at pp. 88-91:

Where does all of this leave us? In our view we are confronted with the same problem which faced the Boards and courts in the 50's, 60's and 70's. The major difference is we now have some guidance from the Supreme Court of Canada. It summarized principles of constitutional law applicable in this case.

The Board then quoted the principles summarized at pp. 132 and 135 of the *Northern Telecom* (No. 1) case and continued:

With these in mind the parties presented evidence and argument to the Board. The union's case focused on installation activity and its procedure as an "integral" step in establishing, repairing, maintaining, expanding and operating an interprovincial telecommunications network. The employer's case emphasized installation as the final step in delivery of manufactured goods installed as a service "integral" to the manufacture of complex processes in a rapidly changing industry where virtual market monopoly dictates close connections between the manufacturer and major customer like Bell Canada. The thin line between preparing to operate a system and actually operating a system in a telephone network was the battle line of debate.

... we will not base our decision on a fine distinction between whether testing or cutting into a telephone network or throwing the switch to start a piece of equipment constitutes operating or maintaining or constructing a part of a telephone network.

What is different in the situation today from the way it was in 1970? Very little. There have been some changes in the shareholding interest of Bell Canada in the employer and some changes in the shared responsibility and control of research. There have also been some small changes in market distribution of the employer's product and, of course, more major changes in technology, and some administrative reorganization with the employer. The employer characterized this as evidence of the continually uninterrupted evolution of the employer away from Bell Canada.

Les motifs unanimes du Conseil sont publiés à (1980), 41 di 44. Je cite des extraits qu'on trouve aux pp. 88 à 91:

Où en sommes-nous maintenant? À notre avis, nous nous trouvons devant le même problème que celui auquel divers conseils et tribunaux ont eu à faire face dans les années 50, 60 et 70. La principale différence, c'est qu'aujourd'hui, nous pouvons nous appuyer sur les principes de droit constitutionnel qui ont été résumés par la Cour suprême du Canada, principes qui s'appliquent en l'occurrence.

Le Conseil cite ensuite le résumé des principes donnés aux pp. 132 et 135 de l'arrêt *Northern Telecom* (N° 1) et poursuit:

En tenant compte de ce qui précède, les parties ont présenté leurs éléments de preuve et leurs arguments au Conseil. La thèse du syndicat était basée sur les activités rattachées à l'installation en tant que partie «intégrante» de l'établissement, de la réparation, de l'entretien, de l'expansion et de l'exploitation d'un réseau de télécommunications interprovincial. La thèse de l'employeur a surtout porté sur l'installation comme dernière étape de la livraison de biens manufacturés installés et en tant que service «intégrant» de la fabrication de systèmes complexes dans un secteur qui se transforme rapidement et où le quasi-monopole du marché prescrit des liens étroits entre le manufacturier et un client important comme Bell Canada. La faible marge qui existe entre la préparation de l'exploitation d'un service et l'exploitation même de ce service dans un réseau téléphonique, a constitué le noeud du débat.

... nous ne pouvons fonder notre décision sur la distinction ténue que l'on peut établir pour savoir si la vérification ou la mise en service d'un réseau téléphonique ou le fait de mettre le contact pour actionner une pièce d'équipement, fait partie de l'exploitation ou de l'entretien ou de la construction d'une section d'un réseau téléphonique.

Y a-t-il une différence entre la situation actuelle et celle de 1970? Très peu. Il y a eu quelques changements dans le nombre d'actions de l'employeur que possède Bell Canada et certains changements dans le partage de la responsabilité et du contrôle de la recherche. Quelques petites modifications ont aussi été apportées à la distribution du produit de l'employeur sur le marché et, bien entendu, celui-ci a procédé à des changements technologiques importants ainsi qu'à une certaine réorganisation administrative. L'employeur considère cela comme une preuve de son évolution ininterrompue et indépendante de celle de Bell Canada.

Counsel presented cogent and detailed evidence and argument on the nexus between the employer and that portion of the telecommunications industry considered in the federal jurisdiction. We cannot conceive that the integral test of jurisdiction that tells employees and employers the forum in which they may exercise the right of freedom of association sanctioned by Canada's signature on the Treaty of Versailles and ratification of International Labour Organization Convention No. 87 and expressed in legislation in each province and the federal jurisdiction turns on such a microscopic examination of facts. If it does, we venture to say the test needs to be seriously rethought by the courts, as well as politicians.

Our appreciation of the totality of the written and verbal evidence adduced leads us to conclude the installers in the eastern region are not employed upon or in connection with a federal work, undertaking or business. Like the Ontario Board in 1969 and this Board in 1958 (and 1968 in *RCA Victor Company Ltd.*, 68 CLLC ¶16,040) we find the activity of the eastern region installers is essentially the installation and construction of certain components of the Bell Canada, nationwide and international telephone network. The work is important to Bell Canada. The components are often large or important and the quantity requires constant attention by the employer and the connection between Bell Canada and the employer cannot be characterized as exceptional or casual. The problem of characterization for constitutional purposes is whether you focus on the installation and testing as the first step in the creation, maintenance and operation of the federal work, undertaking or business or the last step in the manufacture and delivery of specialized (and warranted) products, delivery of which is accepted when it is established they are functioning properly. The colour of the valley depends on whether you view it from the sunny or shaded slope.

The test enunciated in judicial decisions gives no clear answer to the proper characterization. The facts merely show the detailed aspects of the landscape and their hue changes with the vantage point. Like the differing conclusions in the opinions in *Construction Montcalm Inc. and the Minimum Wage Commission et al* [1979] 1 S.C.R. 754 and *Four B Manufacturing Limited v. United Garment Workers of America et al*, 80 CLLC 14,006 (S.C.C.) the functional test when applied to the same facts can produce differing results. We have con-

Les avocats ont présenté des éléments de preuve et des arguments puissants et détaillés sur le lien qui existe entre l'employeur et cette partie du secteur des télécommunications qui relève de la compétence fédérale. Nous ne pouvons concevoir que les critères essentiels qui disent aux employés et aux employeurs sous quel régime ils peuvent exercer le droit d'association qui leur a été reconnu lorsque le Canada a signé le traité de Versailles et qu'il a ratifié la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail (droit qui est également exprimé dans les lois provinciales et fédérales) puissent dépendre d'un examen aussi détaillé des faits. Si tel est le cas, nous nous permettons de dire que ces critères ont besoin d'être sérieusement repensés par les Cours ainsi que par les hommes politiques.

Après avoir examiné l'ensemble de la preuve écrite et orale, nous en venons à la conclusion que les installateurs de la région de l'Est ne sont pas employés dans le cadre d'une entreprise fédérale. Tout comme le Conseil de l'Ontario en 1969 et le présent Conseil en 1958 (et en 1968 dans *RCA Victor Company Ltd.*, 68 CLLC N° 16040), nous estimons que les fonctions des installateurs de la région de l'Est comprennent essentiellement l'installation et la fabrication de certaines composantes du réseau téléphonique national et international de Bell Canada. Ce travail est important pour Bell Canada. Les composantes sont souvent volumineuses ou importantes et leur quantité exige une attention constante de la part de l'employeur. De plus, on ne peut qualifier d'exceptionnel ni d'occasionnel le rapport entre Bell Canada et l'employeur. Le problème de la qualification à des fins constitutionnelles dépend du point de vue sur lequel on insiste: soit sur l'installation et la vérification en tant que première étape de la création, de l'entretien et de l'exploitation d'une entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale, soit sur la dernière étape de la fabrication et de la livraison de produits spécialisés (et garantis), produits dont la livraison est acceptée lorsqu'il est établi qu'ils fonctionnent convenablement. Les couleurs d'un tableau varient selon l'angle sous lequel on les regarde.

Le critère énoncé dans les arrêts judiciaires ne permet pas de savoir clairement ce qu'est une qualification appropriée. Les faits montrent simplement un tableau en détail ainsi que la variation de ses couleurs par rapport à la position adoptée. Tout comme les conclusions divergentes auxquelles on en est arrivé dans *Construction Montcalm Inc. et la Commission du salaire minimum et autres* [1979] 1 R.C.S. 754 et *Four B Manufacturing Limited c. United Garment Workers of America et autres*, 80 CLLC N° 14006 (C.S.), le critère fonctionnel

sidered the test as expressed by the Supreme Court of Canada and as formulated by us for Part V of the *Canada Labour Code* in *Marathon Realty Company Limited*, *supra*, and have concluded the labour relations of these employees is provincially regulated. For labour relations purposes as well as constitutional law purposes we view the installers' activity as manufacturing related more so than an integral part of the area within federal competence. There is no doubt the system cannot operate without the equipment installed by these employees. It can also be said it could not operate without the phone book. Since 1970 that separate function has been treated as within the provincial jurisdiction.

... the essentiality of the product to the operation of the federal work, undertaking or activity is not the test for the integral nature of the activity with respect to the product to the activity of the federal work, undertaking or business.

Any nagging doubts we have in this case, we have resolved in favour of the implicit constitutional presumption in favour of provincial jurisdiction.

I do not find any error in these reasons and I agree that the construction and installation of certain components of the federal undertaking remain distinct from the operation of the undertaking or, to use the language of my brother Dickson in *Northern Telecom* (No. 1) at p. 135, is not involved "in the operation and institution of the federal undertaking as an operating system". (Emphasis added.)

I also agree with the application made by the Board to the circumstances of this case of the principles affirmed in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754 and re-affirmed by my brother Dickson in *Northern Telecom* (No. 1) at p. 132:

(1) Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule.

(2) 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

appliqué aux mêmes faits peut donner lieu à des résultats différents. Après avoir tenu compte du critère que la Cour suprême du Canada a défini et que nous avons formulé à l'égard de la Partie V du *Code canadien du travail* dans *Marathon Realty Company Limited*, *supra*, nous avons conclu que les relations de travail de ces employés étaient réglementées au niveau provincial. En ce qui concerne les relations de travail et le droit constitutionnel, nous considérons l'activité des installateurs comme étant rattachée à la fabrication plutôt que comme une partie intégrante du domaine relevant de la compétence fédérale. Il est indubitable que le service ne peut fonctionner sans l'équipement qu'installent ces employés. On peut aussi dire qu'il ne pourrait fonctionner sans l'annuaire téléphonique. Depuis 1970, cette fonction distincte a été considérée comme relevant de la compétence provinciale.

... que le produit soit ou non essentiel à l'exploitation de l'entreprise de compétence fédérale ne constitue pas le critère qui permet de déterminer si l'activité qui crée le produit fait partie intégrante de l'activité de l'entreprise fédérale.

Dans la présente affaire, nous avons mis fin à tous nos doutes qui pouvaient subsister en concluant que la constitution favorisait implicitement la compétence provinciale.

Je ne vois aucune erreur dans ces motifs et je suis d'avis que la construction et l'installation de certaines parties d'une entreprise fédérale restent distinctes de l'exploitation de l'entreprise ou, selon les termes employés par mon collègue le juge Dickson dans l'arrêt *Northern Telecom* (N° 1) à la p. 135, qu'elles ne participent pas «à l'établissement de l'entreprise fédérale en tant que méthode de fonctionnement». (C'est moi qui souligne.)

Je suis aussi d'accord avec l'application faite en l'espèce par le Conseil des principes énoncés dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754 et suivis par mon collègue le juge Dickson dans *Northern Telecom* (N° 1) à la p. 132:

(1) 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.

(2) 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

primary competence over some other single federal subject.

(3) 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 is demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence.

(4) 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.

(5) The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation.

(6) In order to determine the nature of the operation, one must look at the normal or habitual activities of the business as those of "a going concern", without regard for exceptional or casual factors; otherwise, the Constitution could not be applied with any degree of continuity and regularity.

Because provincial competence is the rule and federal competence is the exception, the onus is on the party who invokes the exception to establish the constitutional facts necessary for the exception to come into play. Failing such a demonstration, exclusive provincial competence must govern.

At best, "the case is nicely balanced" as Le Dain J. put it in the Federal Court of Appeal [[1982] 1 F.C. 191, at p. 203]. If it be so, then what should tip the balance is not the ongoing or regular character of the work of the installers, which cannot be assimilated to maintenance. Nor is it the fact that the work of the installers is an indispensable requisite to the operation of the federal undertaking, which does not make it part of this operation. What should tip the balance in a "nicely balanced" case is, in my view, the general rule of provincial competence.

I would allow the appeal, set aside the decision of the Federal Court of Appeal and answer in the negative the question referred to it.

intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet.

(3) 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.

(4) 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.

(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation.

(6) Pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active», sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière.

Puisque la compétence provinciale est la règle et la compétence fédérale l'exception, il incombe à la partie qui invoque l'exception de prouver les faits constitutionnels nécessaires à l'application de cette exception. À défaut d'une telle démonstration, la compétence provinciale exclusive doit s'appliquer.

Au mieux, «les deux positions s'équilibrent» comme le dit le juge Le Dain dans l'arrêt de la Cour d'appel fédérale [[1982] 1 C.F. 191, à la p. 203]. Dans ce cas, ce qui devrait rompre l'équilibre ce n'est pas le caractère régulier ou continu du travail des installateurs qu'on ne peut pas assimiler à de l'entretien. Ce n'est pas non plus le fait que le travail des installateurs soit une condition indispensable de l'exploitation de l'entreprise fédérale, ce qui n'en fait pas un élément de cette exploitation. Ce qui doit rompre l'équilibre dans un cas «bien équilibré», c'est, à mon sens, la règle générale de la compétence provinciale.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier la décision de la Cour d'appel fédérale et de répondre par la négative à la question qui lui a été soumise.

The appellants are entitled to costs in this Court and the Court below against the respondents. However there should be no order as to costs for or against the interveners.

Appeal dismissed with costs, BEETZ and CHOUINARD JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant Northern Telecom Canada Limited: Ogilvy, Renault, Montreal.

Solicitors for the appellant Canadian Union of Communication Workers: Robinson, Cutler, Sheppard, Borenstein & Associates, Montreal.

Solicitors for the respondent Communication Workers of Canada: Jasmin, Rivest, Castiglio & Associates, Montreal.

Solicitor for the respondent the Attorney General of Canada: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the third party the Canada Labour Relations Board: Deverell, Harrop, Vancouver.

Solicitors for the third party the Attorney General of Quebec: Boissonneault, Roy & Poulin, Montreal.

Solicitor for the third party the Attorney General of Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.

Les appelants ont droit aux dépens en cette Cour et en Cour d'appel à l'encontre des intimés. Cependant il ne devrait pas y avoir d'adjudication de dépens pour ou contre les intervenants.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges BEETZ et CHOUINARD sont dissidents.

Procureurs de l'appelante Northern Telecom Canada Limitée: Ogilvy, Renault, Montréal.

Procureurs de l'appelante l'Union canadienne des travailleurs en communication: Robinson, Cutler, Sheppard, Borenstein & Associés, Montréal.

Procureurs de l'intimé le Syndicat des travailleurs en communication du Canada: Jasmin, Rivest, Castiglio & Associés, Montréal.

Procureur de l'intimé le procureur général du Canada: Roger Tassé, Ottawa.

Procureurs du mis en cause le Conseil canadien des relations du travail: Deverell, Harrop, Vancouver.

Procureurs du mis en cause le procureur général du Québec: Boissonneault, Roy & Poulin, Montréal..

Procureur du mis en cause le procureur général de l'Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.