

**Canada Labour Relations Board and
Canadian Brotherhood of Railway Transport
and General Workers** *Appellants;*

and

The Canadian National Railway Company
Respondent.

1974: March 4; 1974: April 2.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie,
Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF
ALBERTA, APPELLATE DIVISION

Labour relations—Application for certification as bargaining agent for unit of employees at Jasper Park Lodge—Jurisdiction of Canada Labour Relations Board challenged—Certification order quashed—Industrial Relations and Disputes Investigation Act, R.S.C. 1952, c. 152, ss. 53(g), 54—Canadian National Railways Act, 1955 (Can.), c. 29, s. 18(1).

The appellant Brotherhood applied to the Canada Labour Relations Board for certification, under the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 152, as bargaining agent for a unit of employees employed at Jasper Park Lodge (a part of the hotel system of the respondent company). The company challenged the jurisdiction of the Board, contending that the Act did not apply to it in its relations with those employed at the Lodge, and when this challenge was rejected by the Board, proceedings were taken to quash the certification order which the Board had made. The judge who heard the application quashed the order, and his judgment was sustained by a majority of the Appellate Division. With leave, the Board and the Brotherhood then appealed to this Court.

Counsel for the Board confined his submissions to s. 53 (g) of the Act, which, in part, provides "Part I applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada including . . . (g) such works or undertakings as, although wholly situate within a province, are before or after their execution declared by the Parliament of Canada

**Le Conseil Canadien des Relations du
Travail et la Fraternité Canadienne des
Cheminots, Employés des Transports et
Autres Ouvriers** *Appelants;*

et

**La Compagnie des Chemins de Fer
Nationaux du Canada** *Intimée.*

1974: le 4 mars; 1974: le 2 avril.

Présents: Le juge en chef Laskin et Les juges
Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson,
Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR
SUPRÊME DE L'ALBERTA

Relations de travail—Demande d'accréditation en tant qu'agent négociateur pour une unité d'employés au Jasper Park Lodge—Compétence du Conseil canadien des relations du travail contestée—Ordonnance d'accréditation annulée—Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail, S.R.C. 1952, c. 152, art. 53g), 54—Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada, 1955 (Can.), c. 29, art. 18(1).

La fraternité appelante a fait une demande d'accréditation au Conseil canadien des relations du travail, en vertu de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail*, S.R.C. 1952, c. 152, en tant qu'agent négociateur pour une unité d'employés travaillant au Jasper Park Lodge (une partie d'une chaîne d'hôtels de la compagnie intimée). La compagnie a contesté la compétence du Conseil en prétendant que la Loi ne s'appliquait pas à elle dans ses relations avec les employés du Lodge, et quand le Conseil a rejeté cette contestation, des procédures ont été engagées pour annuler l'ordonnance d'accréditation que le Conseil avait rendue. Le juge qui a entendu la requête a annulé l'ordonnance et son jugement a été confirmé par une majorité de la Division d'appel. Sur autorisation, le Conseil et la Fraternité ont ensuite interjeté appel à cette Cour.

L'avocat du Conseil a confiné sa plaidoirie à l'alinéa g) de l'article 53 de la Loi qui notamment énonce que «La Partie I s'applique à l'égard des travailleurs employés aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou relativement à l'exploitation de ces choses, y compris . . . g) les ouvrages ou entreprises qui, bien que situés entièrement dans les limites d'une province, sont, avant ou après leur exécution, déclara-

to be for the general advantage of Canada . . .” Counsel for the Brotherhood founded himself on s. 54, which, in part, provides “Part I applies in respect of any corporation established to perform any function or duty on behalf of the Government of Canada and in respect of employees of such corporation . . .”

Held: The appeal should be dismissed.

The respective contentions of the appellants, *viz.* (1) that Jasper Park Lodge was the subject of the federal declaratory power under ss. 91(29) and 92(10)(c) of the *British North America Act* by virtue of its exercise in s. 18(1) of the *Canadian National Railways Act*, 1955 (Can.), c. 29, and (2) that the respondent was a corporation established to perform a function or duty on behalf of the Government of Canada so as to bring it and its employees at Jasper Park Lodge within Part I of the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, failed.

The submission invoking s. 18(1) of the *Canadian National Railways Act* turned on whether Jasper Park Lodge was comprehended by the words “other transportation works” in s. 18(1). Where a hotel, like Jasper Park Lodge, is one open to the public at large and is not restricted to travellers on the respondent’s railway system, it is not caught by the aforementioned words in s. 18(1).

With respect to the reliance of the Brotherhood, supported by the Board, upon s. 54, the nub of the question was whether the respondent had been established to perform the function, *inter alia*, of operating Jasper Park Lodge *on behalf of the Government of Canada*. The inclusion of the respondent in schedule D (proprietary corporations) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, in the absence of any express provision in any applicable legislation making it an agent of the Crown, reinforced a disclaimer of agency made by the Board and not disputed by the Brotherhood.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Alberta, Appellate Division¹, dismissing an appeal from a judgment of Clement J. Appeal dismissed.

¹ [1973] 2 W.W.R. 700, 35 D.L.R. (3d) 119.

rés par le Parlement du Canada à l’avantage général du Canada . . .» L’avocat de la Fraternité s’est fondé lui-même sur l’article 54, qui énonce notamment que «La Partie 1 s’applique à l’égard de toute corporation établie pour accomplir quelque fonction ou devoir au nom du gouvernement du Canada et à l’égard d’employés de ladite corporation . . .»

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

Les prétentions respectives des appelants, soit (1) que le Jasper Park Lodge relevait du pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 29 de l’article 91 et de l’alinéa c) du paragraphe 10 de l’article 92 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* vu l’exercice de ce pouvoir au paragraphe (1) de l’article 18 de la *Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada*, 1955 (Can.), c. 29 et (2) que l’intimée était une corporation établie pour accomplir quelque fonction ou devoir au nom du gouvernement du Canada de sorte qu’elle était visée, de même que ses employés au Jasper Park Lodge, par la Partie 1 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail*, n’ont pas été retenues.

L’argument invoquant le par. (1) de l’art. 18 de la *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada* repose sur la question de savoir si le Jasper Park Lodge est visé par l’expression «autres ouvrages de transport» au par. (1) de l’art. 18. Lorsqu’un hôtel comme le Jasper Park Lodge est ouvert au public en général et ne s’adresse pas uniquement aux voyageurs qui empruntent le réseau de chemins de fer de l’intimée, il n’est pas visé par l’expression mentionnée ci-dessus au par. (1) de l’art. 18.

Eu égard à l’importance que la Fraternité a donnée, avec l’appui du Conseil, à l’art. 54, l’essentiel de la question était de savoir si l’intimée avait été constituée pour accomplir la fonction, entre autres choses, d’exploiter le Jasper Park Lodge *au nom du gouvernement du Canada*. L’inclusion de l’intimée dans l’annexe D (les corporations de propriétaire) de la *Loi sur l’administration financière*, S.R.C. 1970, c.F-10, en l’absence de toute disposition expresse la faisant mandataire de la Couronne dans une loi applicable, a renforcé le rejet par le Conseil de l’existence d’un mandat, ce qui n’a pas été contesté par la Fraternité.

POURVOI à l’encontre d’un arrêt de la Division d’appel de la Cour suprême de l’Alberta¹, rejetant un appel d’un jugement du juge Clément. Pourvoi rejeté.

¹ [1973] 2 W.W.R. 700, 35 D.L.R. (3d) 119.

Howard L. Irving, Q.C., for the appellant, Canada Labour Relations Board.

Maurice W. Wright, Q.C., for the appellant, Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers.

Charles C. Locke, Q.C., and *C. J. Irwin*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal, which comes here by leave of this Court, is whether Part I of the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 152 (now replaced by Part V of the *Canada Labour Code*, 1972 (Can.), c. 18) applies to the respondent company as owner and operator of Jasper Park Lodge and the employees of the company who work at the Lodge. It is common ground that Alberta labour relations legislation will apply to the collective bargaining relations of the company and those employed by it at the Lodge unless those relations are embraced by the federal Act. The two appellants and the respondent company disclaim any reliance on issues of constitutional validity or invalidity and, save for a point which bears on constitutional authority and which is referred to below, the issue before this Court involves only the construction and application of s. 53(g) and s. 54 of the federal Act.

Jasper Park Lodge is situated in Alberta, in or near the town of Jasper, and is located on a large tract of land leased by the respondent company from a federal government department. So far as appears from the material in the record, the buildings comprising the Lodge are owned by the respondent which also holds the leasehold in the lands on which it stands; the lands themselves are held by Her Majesty in right of Canada and are part of a national park. The Lodge is part of the hotel system which the respondent is authorized to operate under its constituent statute. It is a resort hotel which is not restricted to travellers on the respondent's

Howard L. Irving, c.r., pour l'appellant, le Conseil canadien des relations du travail.

Maurice W. Wright, c.r., pour l'appelante, la Fraternité canadienne des cheminots, employés de transport et autres ouvriers.

Charles C. Locke, c.r., et *C. J. Irwin*, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—L'appel, interjeté sur autorisation de cette Cour, pose la question de savoir si la Partie 1 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail*, S.R.C. 1952, c. 152 (maintenant remplacée par la Partie V du *Code canadien du travail*, 1972 (Can.), c. 18) s'applique à la compagnie intimée en tant que propriétaire et exploitante du Jasper Park Lodge, et aux employés de la compagnie qui travaillent au Lodge. Les parties ont reconnu que les lois de l'Alberta sur les relations de travail s'appliquent aux relations relatives aux négociations collectives entre la compagnie et ses employés au Lodge à moins que ces relations ne relèvent de la loi fédérale. Les deux appelants et la compagnie intimée se défendent de chercher un appui sur des questions de validité ou d'invalidité constitutionnelle et, à l'exception d'un point qui a une portée sur le pouvoir constitutionnel et qui est mentionné plus bas, le litige devant cette Cour ne porte que sur l'interprétation et l'application de l'art. 53, al. g) et de l'art. 54 de la loi fédérale.

Le Jasper Park Lodge est situé en Alberta, dans la ville de Jasper ou près de cette dernière, sur une grande étendue de terrain que la compagnie intimée loue d'un ministère du gouvernement fédéral. Autant qu'on peut en juger du dossier, les bâtiments composant le Lodge appartiennent à l'intimée, qui détient aussi le bail relatif aux terrains sur lesquels se trouve le Lodge; les terrains eux-mêmes appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada et font partie d'un parc national. Le Lodge fait partie d'une chaîne d'hôtels que l'intimée est autorisée à exploiter en vertu de sa loi organique. C'est un hôtel de villégiature qui ne s'adresse pas unique-

railway system and, in that respect, is of the same character as the Empress Hotel in Victoria, British Columbia, owned and operated by the Canadian Pacific Railway Company, which was the subject of litigation terminating in the judgment of the Privy Council in *Canadian Pacific Ry. Co. v. Attorney-General of British Columbia*².

The appellant, Canadian Brotherhood of Railway Transport and General Workers, applied on March 26, 1970, to the Canada Labour Relations Board, also an appellant here, for certification, under the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, as bargaining agent for a unit of employees employed at Jasper Park Lodge. The respondent company challenged the jurisdiction of the Board, contending that the Act did not apply to it in its relations with those employed at the Lodge, and when this challenge was rejected by the Board, proceedings were taken to quash the certification order which the Board had made. Clement J. quashed the order, and his judgment was sustained by a majority of the Alberta Appellate Division in reasons delivered by McDermid J.A., with whom Cairns J.A. agreed. Allen J.A. dissented.

Sections 53(g) and 54 of the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act* read as follows:

53. Part I applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada including, but not so as to restrict the generality of the foregoing, . . .

(g) such works or undertakings as, although wholly situate within a province, are before or after their execution declared by the Parliament of Canada to be for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more of the provinces; . . .

54. Part I applies in respect of any corporation established to perform any function or duty on behalf

ment aux voyageurs qui empruntent le réseau de chemins de fer de l'intimée et, à cet égard, c'est un hôtel du même type que l'hôtel Empress à Victoria (Colombie-Britannique), un hôtel que possède et exploite la Compagnie du Chemin de fer Canadien du Pacifique et qui a fait l'objet d'un litige qui s'est terminé par l'arrêt du Conseil privé dans l'affaire *Canadian Pacific Ry. Co. v. Attorney-General of British Columbia*².

L'appelante, la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers, a fait une demande le 26 mars 1970 au Conseil canadien des relations du travail, aussi appellant en l'espèce, en vue d'être accréditée, en vertu de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail*, en tant qu'agent négociateur pour une unité d'employés travaillant au Jasper Park Lodge. La compagnie intimée a contesté la compétence du Conseil, prétendant que la Loi ne s'appliquait pas à elle dans ses relations avec les employés du Lodge, et quand le Conseil a rejeté cette contestation, des procédures ont été engagées pour annuler l'ordonnance d'accréditation que le Conseil avait rendue. Le Juge Clement a annulé l'ordonnance, et son jugement a été confirmé par la majorité de la Division d'appel de l'Alberta dans des motifs rédigés par le Juge d'appel McDermid, auxquels le Juge d'appel Cairns a souscrit. Le Juge d'appel Allen était dissident.

Les art. 53, al. g), et 54 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail* se lisent comme suit:

53. La Partie 1 s'applique à l'égard des travailleurs employés aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou relativement à l'exploitation de ces choses, y compris, mais non de manière à restreindre la généralité de ce qui précède: . . .

(g) les ouvrages ou entreprises qui, bien que situés entièrement dans les limites d'une province, sont, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces; . . .

54. La Partie 1 s'applique à l'égard de toute corporation établie pour accomplir quelque fonction ou

² [1950] A.C. 122.

² [1950] A.C. 122.

of the Government of Canada and in respect of employees of such corporation, except any such corporation, and the employees thereof, that the Governor in Council, excludes from the provisions of Part I.

I need hardly say that there has been no exclusionary order under s. 54 in respect of the respondent and its employees. Counsel for the Board confined his submissions to s. 53 (g), and counsel for the Brotherhood founded himself on s. 54. Their respective contentions were, to put them generally, (1) that Jasper Park Lodge was the subject of the federal declaratory power under ss. 91(29) and 92(10)(c) of the *British North America Act* by virtue of its exercise in s. 18(1) of the *Canadian National Railways Act*, 1955 (Can.), c. 29, and (2) that the respondent was a corporation established to perform a function or duty on behalf of the Government of Canada so as to bring it and its employees at Jasper Park Lodge within Part I of the federal Act.

The submission invoking s. 18(1) of the *Canadian National Railways Act* turns on whether Jasper Park Lodge is comprehended by the words "other transportation works" in s. 18(1), the whole of this section being as follows:

18. (1) The railway or other transportation works in Canada of the National Company and of every company mentioned or referred to in Part I or Part II of the schedule and of every company formed by any consolidation or amalgamation of any two or more of such companies are hereby declared to be works for the general advantage of Canada.

(2) The companies incorporated by subsection 7(2) of the *Canadian National-Canadian Pacific Act* are hereby continued and such companies are in respect of all their affairs subject to this Act.

(3) For the purposes of this section, the expression "railway or other transportation works" does not include any works operated under the authority of section 27.

Section 18 in its present form under the Act of 1955 derives from s. 18 of the original constitu-

devoir au nom du gouvernement du Canada et à l'égard d'employés de ladite corporation, sauf toute semblable corporation, et les employés de cette dernière, que le gouverneur en conseil exclut des dispositions de la Partie 1.

Il n'est guère nécessaire de dire qu'il n'y a eu aucun décret d'exclusion en vertu de l'art. 54 relativement à l'intimée et ses employés. L'avocat du Conseil a confiné sa plaidoirie à l'al. g) de l'art. 53, et l'avocat de la Fraternité s'est fondé sur l'art. 54. D'une manière générale, leurs prétentions respectives étaient (1) que le Jasper Park Lodge relevait du pouvoir du gouvernement fédéral en vertu du par. 29 de l'art. 91 et de l'alinéa c) du par. 10 de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* vu l'exercice de ce pouvoir au par. 1 de l'art. 18 de la *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada*, 1955 (Can.), c. 29, et, (2), que l'intimée était une corporation établie pour accomplir quelque fonction ou devoir au nom du gouvernement du Canada de sorte qu'elle était visée, de même que ses employés au Jasper Park Lodge, par la Partie 1 de la Loi fédérale.

L'argument invoquant le par. 1 de l'art. 18 de la *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada* repose sur la question de savoir si le Jasper Park Lodge est visé par l'expression «autres ouvrages de transport» au par. 1 de l'art. 18, et je cite l'article en entier:

18. (1) Sont par les présentes déclarés être à l'avantage général du Canada les ouvrages de chemin de fer ou autres ouvrages de transport, au Canada, de la Compagnie du National et de chaque compagnie mentionnée ou visée dans la Partie I ou la Partie II de l'annexe, et de chaque compagnie formée par la réunion ou fusion de deux ou plusieurs de ces compagnies.

(2) Les compagnies constituées en corporation par le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien* sont continuées par les présentes, et ces compagnies sont assujetties à la présente loi pour toutes leurs affaires.

(3) Au fin du présent article, l'expression «ouvrages de chemin de fer ou autres ouvrages de transport» ne comprend aucun ouvrage mis en service sous le régime de l'article 27.

Dans sa forme actuelle suivant la Loi de 1955, l'art. 18 est dérivé de l'art. 18 de la loi organique

ent Act of the respondent company, being 1919 (Can.), c. 13, and at that time what was declared by Parliament to be works for the general advantage of Canada were "the works of any of the Companies comprised in the Canadian Northern system which have not heretofore been declared to be works for the general advantage of Canada and the works of any Company or Companies hereafter from time to time declared by the Governor in Council to be comprised in the Canadian Northern system". Jasper Park Lodge, which had been begun as a private venture in 1912, was not taken over by the respondent company until 1922, and it could not therefore be a work caught by the declaration in s. 18 aforesaid unless it was subsequently "comprised in the Canadian Northern system". What was "comprised" within this system, as the schedules to the various constituent and amending Acts (as they were until 1955) disclose, were various companies engaged mainly in railway, telegraph and express operations and, accepting that the "works" operated by such companies were the subjects of the declaration, Jasper Park Lodge did not fall within them. Indeed, it was not argued that merely because Jasper Park Lodge had come under the respondent's ownership and control it therefore, *ipso facto*, came within the declaration in s. 18 of the 1919 Act or in the revised and consolidated Act found in R.S.C. 1927, c. 172.

What is relied upon then is s. 18(1) of the new constituent Act of 1955, in which the narrower phrase "the railway or other transportation works" has replaced the general words "the works" used up to that time. Reference is made to s. 29 of the Act of 1955 which empowers the respondent, *inter alia*, to purchase, acquire and operate hotels, offices and other buildings, "as it may find necessary and convenient for the purposes of National Railways". In the original Act of 1919, the respondent was authorized by s. 29 to acquire, with government approval,

originale de la compagnie intimée, soit 1919 (Can.), c. 13, et à cet époque, ce que le Parlement déclarait être des ouvrages «d'utilité publique au Canada» (*works for the general advantage of Canada*) était «les ouvrages de l'une quelconque des compagnies comprises dans le réseau du *Canadian Northern*, qui n'ont pas jusqu'à présent été déclarés des ouvrages d'utilité publique au Canada, et les ouvrages de toutes compagnie ou compagnies que, de temps à autre, le Gouverneur en conseil déclare, dans la suite, compris dans le réseau du *Canadian Northern*». Le Jasper Park Lodge, qui était une entreprise privée à ses débuts en 1912, n'est devenu la propriété de la compagnie intimée qu'en 1922, et il ne pouvait donc pas être un ouvrage visé par la déclaration se trouvant à l'art. 18 sus-mentionné à moins d'être subseqüemment «compris dans le réseau du *Canadian Northern*». Ce qui fut «compris» dans ce réseau, comme nous l'indiquent les annexes aux différentes lois organiques et modificatives (telles qu'elles ont existé jusqu'en 1955), ce fut diverses compagnies s'adonnant surtout aux opérations de chemin de fer, de télégraphe et de messageries et, acceptant que les «ouvrages» exploités par ces compagnies étaient visés par la déclaration, le Jasper Park Lodge ne tombait pas dans ces ouvrages. En fait, il n'a pas été soutenu que, pour la simple raison que le Jasper Park Lodge était devenu la propriété de l'intimée et était tombé sous son contrôle, il devenait donc, *ipso facto*, visé par la déclaration contenue dans l'art. 18 de la Loi de 1919 ou dans la Loi révisée et refondue que l'on trouve à S.R.C. 1927, c. 172.

Ce qu'on invoque ici, c'est le par. 1 de l'art. 18 de la nouvelle loi organique de 1955, dans laquelle l'expression plus étroite «les ouvrages de chemin de fer ou autres ouvrages de transport» a remplacé l'expression générale «les ouvrages» employée jusqu'à ce moment-là. Il est fait mention à l'art. 29 de la loi de 1955 que l'intimée a le pouvoir, entre autres choses, d'acheter, d'acquérir et d'exploiter les hôtels, bureaux et autres bâtiments «qu'elle peut estimer nécessaires et commodes pour les fins des Chemins de fer nationaux». L'article 29 de la loi

shares in, *inter alia*, hotels. Nothing here turns on the distinction between the old and the new s. 29, and what is left is consideration of the question whether the power to acquire and operate hotels, which the respondent may find to be necessary and convenient for the purposes of its railway system, warrants this Court in saying that a hotel so acquired, and being a hotel of the character of Jasper Park Lodge, falls within the words "other transportation works". This phrase is nowhere defined, but if it is to have the embracive grasp which the appellant Board would attribute to it, it must also embrace any of the other properties which the respondent is authorized to acquire under s. 29, even though they are not integrated with or even incidental to its transportation system, as, for example, offices and other buildings. In short, the Board would have it that what the respondent may find "necessary and convenient for the purposes of National Railways" comes within the declaration in s. 18(1) covering "other transportation works". I am of the opinion that this is an untenable argument, especially in the light of the history of the section.

There is one further observation that I would make on this branch of the case. The *Canadian National Railways Capital Revision Act*, 1952 (Can.), c. 36, s. 2(e) and (f), defines, respectively, "National Railways" and "National System", and includes in each definition the words "its transportation, communication and hotel system". This differentiation seems to me to buttress my conclusion that at least where a hotel, like Jasper Park Lodge, is one open to the public at large, it is not caught by the words "other transportation works" in s. 18(1). I point out too that the same specification of "its transportation, communication and hotel system" is used in the definition of "National Railways" in s. 3(e) of the *Canadian National-Canadian Pacific Act*, 1932-33 (Can.), c. 33, later found in R.S.C. 1952, c. 39. Nor does s. 18(3) help the construction urged by the appellants. In excluding works operated under the authority of s. 27,

originale de 1919 autorisait l'intimée à acquérir, avec l'approbation du gouvernement, des actions dans, entre autres choses, des hôtels. Rien ne repose en l'espèce sur la distinction entre l'ancien et le nouvel article 29, et il reste à déterminer si le pouvoir d'acquérir et d'exploiter les hôtels que l'intimée peut estimer nécessaires et commodes pour les fins de son réseau de chemins de fer justifie cette Cour d'affirmer qu'un hôtel ainsi acquis, et qui est un hôtel du genre du Jasper Park Lodge, est visé par l'expression «autres ouvrages de transport». On ne trouve aucune définition de cette expression, mais s'il faut lui attribuer la portée englobante que le Conseil appellant lui donnerait, elle doit aussi englober toutes les autres propriétés que l'intimée est autorisée à acquérir en vertu de l'art. 29, même si elles ne sont pas des parties intégrées ou même accessoires de son réseau de transport, comme, par exemple, des bureaux et autres bâtiments. Bref, selon le Conseil, ce que l'intimée peut estimer «nécessaire et commode pour les fins des chemins de fer nationaux» est visé par la déclaration contenue dans le par. 1 de l'art. 18 mentionnant «autres ouvrages de transport». Je suis d'avis que cet argument est insoutenable, surtout à la lumière de l'historique de l'article.

Je ferais un autre commentaire sur cet aspect de l'affaire. La *Loi sur la revision du capital des chemins de fer nationaux du Canada*, 1952 (Can.), c. 36, aux al. e) et f) de l'art. 2, définit, respectivement, les expressions «chemins de fer nationaux» et «réseau du National», et chaque définition comprend les termes «son réseau de transport, de communication et d'hôtellerie». Cette différenciation me semble étayer ma conclusion qu'à tout le moins lorsqu'un hôtel comme le Jasper Park Lodge est ouvert au public en général, il n'est pas visé par l'expression «autres ouvrages de transport» contenue dans le par. 1 de l'art. 18. Je signale aussi que la même mention de «son réseau de transport, de communication et d'hôtellerie» est employée dans la définition de «chemins de fer nationaux» à l'al. e) de l'art. 3 de la *Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien*, 1932-33 (Can.), c. 33, plus tard insérée dans S.R.C.

it excludes motor vehicle operations which the respondent is empowered to undertake, but this exclusion surely cannot be a basis for bringing the hotel system into s. 18(1).

The reliance of the appellant Canadian Brotherhood, supported by the Board, upon s. 54 of the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act* raises a somewhat larger issue in view of the generality of the words used in that section. I am of the opinion that we are not called upon to define, even for the purposes of s. 54, what are government functions or government duties. I am satisfied that, constitutional questions aside, the Government of Canada may involve itself in any function or take on any duty that it may deem appropriate under appropriate authorization of Parliament. The nub of the question in this appeal, as it arises in respect of s. 54, is whether the respondent has been established to perform the function, *inter alia*, of operating Jasper Park Lodge *on behalf of the Government of Canada* (the emphasis is mine).

There can be no quarrel with the submission of the appellants that from its origin in 1919 the respondent has been wholly owned and controlled by the Crown and by the federal Government under legislation that spells this out in some detail. What was done in 1919, and later extended to take in the Grand Trunk system, was to take over a number of debt-ridden railways and weld them into a centrally-controlled national system, to be governed and operated by a corporation answerable to the federal Government and to Parliament. Under the 1955 Act, all capital stock is held by the Minister of Finance in trust for Her Majesty; the Governor in Council appoints the directors and appoints the chairman of the board of directors, who appoint the

1952, c. 39. Le paragraphe 3 de l'art. 18 n'étaye pas davantage l'interprétation que proposent les appelants. En excluant les ouvrages mis en service sous le régime de l'art. 27, il exclut la mise en service de véhicules à moteur que l'intimée a le pouvoir d'entreprendre, mais on ne peut certainement pas se fonder sur cette exclusion pour faire entrer le réseau d'hôtellerie dans le cadre du par. 1 de l'art. 18.

L'importance que l'appelante, la Fraternité canadienne, a donnée, avec l'appui du Conseil, à l'art. 54 de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail* soulève une question d'une portée passablement plus grande vu la généralité des termes employés dans cet article. Je suis d'avis que nous ne sommes pas tenus de définir, même pour les fins de l'art. 54, ce que sont des fonctions ou des devoirs du gouvernement. Je suis convaincu que, mises à part les questions d'ordre constitutionnel, le gouvernement du Canada peut s'adonner à toute fonction ou assumer toute obligation qu'il peut estimer appropriée en vertu d'une autorisation appropriée du Parlement. L'essentiel de la question en l'espèce, telle qu'elle se pose relativement à l'art. 54, est de savoir si l'intimée a été constituée pour accomplir la fonction, entre autres choses, d'exploiter le Jasper Park Lodge *au nom du gouvernement du Canada* (j'ai mis des mots en italiques).

Je n'ai rien à redire à la prétention des appelants que l'intimée, depuis ses origines en 1919, a été entièrement possédée et contrôlée par la Couronne et par le gouvernement fédéral en vertu d'une législation qui nous l'indique avec une certaine précision. Ce qu'on a fait en 1919, et plus tard poussé plus loin de façon à englober le réseau du Grand Tronc, a été d'acquérir un certain nombre de compagnies de chemin de fer cousues de dettes et de les fondre en un réseau national centralisé, à être dirigé et exploité par une compagnie responsable devant le gouvernement fédéral et le Parlement. En vertu de la loi de 1955, tout le capital social est détenu par le ministre des Finances en fidéicommiss pour le compte de sa Majesté; le gouverneur en conseil

president but with the approval of the Governor in Council; shareholder approvals or confirmations, wherever required under any Act, may be given by the Governor in Council; the annual budget must be laid before Parliament after government approval; Parliament appoints annually an auditor to make a continuous audit and to report annually to Parliament. Under the *Canadian National Railways Capital Revision Act* of 1952, as under predecessor legislation, all surpluses are payable to the Receiver General of Canada. It is the public purse that may be called on for any deficits, as is evident from the provisions of the constituent Act respecting the presentation of the respondent's budget. The ownership and control in the Crown and in the federal Government under legislation of Parliament is thus abundantly evident.

Although counsel for the respective parties to this appeal disclaimed any intention of putting in issue the validity of any relevant legislation, counsel for the respondent did contend that the application of the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act* must be related to the limits of federal legislative power in relation to labour relations and that, accordingly, the construction of s. 54 must be approached in that light. It was his submission that that would necessarily exclude from s. 54 any such hotel operation as Jasper Park Lodge, unless perhaps it was an operation of the Crown in right of Canada on property vested in the Crown. However, counsel for the Board expressly disclaimed that the respondent was an agent of the Crown, and counsel for the Brotherhood did not make any different submission. This position is, in my view, an important concession in respect of the construction of s. 54.

What the appellant alleged to be the crucial error of the Alberta Appellate Division was the translation of the words "on behalf of" into

nomme les administrateurs ainsi que le président du Conseil d'administration qui à son tour nomme le président de la compagnie du National mais avec l'approbation du gouverneur en conseil; les approbations ou confirmations par les actionnaires, lorsqu'une loi l'exige, peuvent être données par le gouverneur en conseil; le budget annuel approuvé par le gouvernement doit être présenté au Parlement; le Parlement nomme chaque année un vérificateur pour opérer une vérification continue et présenter un rapport annuel au Parlement. En vertu de la *Loi sur la revision du capital des chemins de fer nationaux du Canada* de 1952, comme en vertu des lois précédentes, tous les excédents de recettes sont versés au receveur général du Canada. Les déficits peuvent être payés à même les deniers publics, comme le révèlent les dispositions de la loi organique relatives à la présentation du budget de l'intimée. En vertu de la législation du Parlement, il est donc tout à fait clair que la propriété et le contrôle résident dans la Couronne et dans le gouvernement fédéral.

Bien que les avocats des parties en l'appel se défendent d'avoir l'intention de mettre en cause la validité de lois pertinentes, l'avocat de l'intimée prétend que l'application de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail* doit se rattacher aux limites du pouvoir législatif fédéral relatif aux relations de travail et que, par conséquent, il faut interpréter l'art. 54 sous cet angle. Il prétend que cela a nécessairement pour effet d'exclure de l'art. 54 toute exploitation d'hôtellerie du genre Jasper Park Lodge, à moins peut-être qu'il ne s'agisse d'une exploitation par la Couronne du chef du Canada sur une propriété dévolue à la Couronne. Cependant, l'avocat du Conseil a nié expressément que l'intimée soit un mandataire de la Couronne, et l'avocat de la Fraternité n'a pas proposé de point de vue différent. A mon avis, cette position est une concession importante quant à l'interprétation de l'art. 54.

Selon l'appellant, l'erreur déterminante de la Division d'appel de l'Alberta a été de traduire les termes «au nom de» par «de» seulement, de

“of” alone, so as to make the issue under s. 54 whether the respondent corporation was established to perform a function of the Government of Canada rather than a function on behalf of that Government. McDermid J.A. said that although running railways can be, and in this case was, a function of the Government of Canada, running a resort hotel was not; and since the operation of Jasper Park Lodge was not ancillary or incidental to the railway function, it was outside of s. 54. If the respondent was established, as McDermid J.A. said, to perform the function of running a railway “on behalf of the Government of Canada” (and here he used the words of s. 54 and did so in several other places in his reasons), it is difficult to appreciate why its hotel system is in any other position unless one takes a selective view of what functions are open to the federal Government. Section 54 speaks of “any function”. What is clear is that the Parliament of Canada needs no reliance upon s. 54 to support the application of its labour relations legislation to railway operations. They are caught easily by s. 53(b) and (h) of the Act under consideration.

What then is to be made of the words “on behalf of”? They are words of agency, and although such agency, where the Crown is the principal, is normally expressed in the legislation establishing the agent, it may also be shown by necessary intendment under the terms of the legislation. Ownership of the capital stock and ultimate control of the direction of the respondent are certainly cogent indicia, but the disclaimer of agency by the appellant Board, not disputed by the Canadian Brotherhood, is telling, especially in the light of the adaptation of the scope of s. 54 to constitutional power. I point also to the *Financial Administration Act*, now R.S.C. 1970, c. F-10 which specifies three types of Crown corporations, namely, agency corporations, departmental corporations and

manière à faire en sorte que la question à décider sous le régime de l'art. 54 soit celle de savoir si la corporation intimée a été établie pour accomplir une fonction du gouvernement du Canada plutôt qu'une fonction au nom de ce gouvernement. Le Juge d'appel McDermid a dit que, bien que l'exploitation de chemins de fer peut être, et est en l'espèce, une fonction du gouvernement du Canada, l'exploitation d'un hôtel de villégiature ne l'est pas; et puisque l'exploitation du Jasper Park Lodge n'était pas accessoire ou incidente à la fonction ferroviaire, l'art. 54 ne s'y appliquait pas. Si l'intimée a été constituée, comme le dit le Juge d'appel McDermid, pour accomplir la fonction de mise en service d'un chemin de fer [TRADUCTION] «au nom du gouvernement du Canada» (et il a employé ici les termes de l'art. 54, ce qu'il a d'ailleurs fait dans plusieurs autres passages de ses motifs), il est difficile de comprendre pourquoi la situation de son réseau d'hôtellerie est différente, à moins de concevoir sélectivement les fonctions que le gouvernement fédéral peut exercer. L'article 54 parle de «quelque fonction». Ce qui est clair, c'est que le Parlement du Canada n'a pas besoin de s'appuyer sur l'art. 54 pour soutenir l'application aux opérations ferroviaires de ses lois relatives aux relations de travail. Ces opérations entrent facilement dans le cadre des al. b) et h) de l'art. 53 de la loi à l'étude.

Que faut-il alors penser de l'expression «au nom de»? Cette expression exprime un mandat, et bien que pareil mandat, lorsque la Couronne est le mandant, est normalement exprimé dans la loi qui établit le mandataire, il peut aussi ressortir par déduction nécessaire des dispositions de la loi. La propriété du capital social et la haute main sur la direction de l'intimée sont certainement de puissants indices, mais le refus du Conseil appelant de considérer qu'il y a un mandat, refus qui n'est pas contredit par la Fraternité canadienne, est éloquent, surtout à la lumière de l'adaptation de la portée de l'art. 54 au pouvoir constitutionnel. Je signale aussi la *Loi sur l'administration financière*, maintenant S.R.C. 1970, c. F-10, qui mentionne trois types de corporations de la Couronne, à savoir, les

proprietary corporations. Agency corporations are listed in Schedule C, departmental corporations in Schedule B, and proprietary corporations in Schedule D to the Act. "Crown corporation" is defined in the Act to mean "a corporation that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs and includes the corporations named in Schedule B, Schedule C and Schedule D". Schedule D includes " 'National Railways' as defined in the *Canadian National-Canadian Pacific Act*, R.S.C. 1952, c. 39", and the definition names the respondent company as "owner, operator, manager or otherwise and its transportation, communication and hotel system". The inclusion of a company in Schedule D, for the purposes of the *Financial Administration Act*, does not mean that it is not an agent of the Crown; for example, the Canadian Overseas Telecommunication Corporation is listed, and yet by s. 8 of its constituent Act, R.S.C. 1970, c. C-11, it is expressly said to be an agent of the Crown. But it seems to me that the inclusion of the respondent in Schedule D in the absence of any express provision in any applicable legislation making it an agent of the Crown reinforces the disclaimer of agency made by the appellant Board.

Section 66(3) of the *Financial Administration Act* reads as follows:

The Governor in Council may by order

- (a) add to Schedule B any Crown corporation that is a servant or agent of Her Majesty in right of Canada and is responsible for administrative, supervisory or regulatory services of a governmental nature;
- (b) add to Schedule C any Crown corporation that is an agent of Her Majesty in right of Canada and is responsible for the management of trading or service operations on a quasi-commercial basis, or for the management of procurement, construction or disposal activities on behalf of Her Majesty in right of Canada; and

corporations de mandataire, les corporations de département et les corporations de propriétaire. Les corporations de mandataire sont énumérées dans l'annexe C, les corporations de département dans l'annexe B, et les corporations de propriétaire dans l'annexe D de la Loi. L'expression «corporation de la Couronne» est définie dans la loi comme signifiant «une corporation qui, en dernier lieu, doit rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires, et comprend les corporations nommées aux annexes B, C, et D». L'annexe D mentionne les «Chemins de fer nationaux» selon la définition qu'en donne la *Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien* 1952 S.R.C. c. 39», et la définition nomme la compagnie intimée à titre de «propriétaire, exploitante, gérante et à autre titre, ainsi que son réseau de transport, de communication et d'hôtellerie». L'inclusion d'une compagnie dans l'annexe D, aux fins de la *Loi sur l'administration financière*, ne signifie pas qu'elle n'est pas mandataire de la Couronne; par exemple, la Société canadienne des télécommunications transmarines est incluse dans la liste, et malgré tout, en vertu de l'art. 8 de sa loi organique, 1970, S.R.C. c. C-11, il est expressément prévu qu'elle est mandataire de la Couronne. Mais il me semble que l'inclusion de l'intimée dans l'annexe D, en l'absence de toute disposition expresse la faisant mandataire de la Couronne dans une loi applicable, renforce le rejet par le Conseil appelant de l'existence d'un mandat.

Le paragraphe 3 de l'art. 66 de la *Loi sur l'administration financière* se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil peut, par décret,

- a) ajouter à l'annexe B toute corporation de la Couronne qui est préposée ou mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et est chargée de services d'administration, de surveillance ou de réglementation d'un caractère gouvernemental;
- b) ajouter à l'annexe C toute corporation de la Couronne qui est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et est responsable de la conduite d'opérations de commerce ou de services sur une base quasi-commerciale, ou de la conduite d'activités en matière d'obtention, de construction ou de disposi-

(c) add to Schedule D any Crown corporation that

- (i) is responsible for the management of lending or financial operations, or for the management of commercial and industrial operations involving the production of or dealing in goods and the supplying of services to the public, and
- (ii) is ordinarily required to conduct its operations without appropriations.

It is to be noted that only a Crown corporation that is a servant or agent of Her Majesty in right of Canada and is responsible for the management of specified activities may be added to Schedule C. This, under the disclaimer of Crown agency, would exclude the respondent from eligibility for inclusion in Schedule C. There is also the important fact that, of the 16 Crown corporations now listed in Schedule C, 13 are expressly declared, by the legislation applicable to them respectively, to be agents of Her Majesty in right of Canada; one, Canadian Patents and Developments Limited, was established by the National Research Council, itself an agent of the Crown, to perform duties on behalf of the Council under the *National Research Council Act*, R.S.C. 1970, c. N-14; one, the National Battlefields Commission, established under the *National Battlefields at Quebec Act*, 1907-1908 (Can.), c. 57, administers only property vested in Her Majesty in right of Canada; and one, the Canadian National (West Indies) Steamships Limited, established by the Governor in Council under 1927 (Can.), c. 29, under the then federal *Companies Act* to provide special shipping services for certain trade agreement purposes, is apparently now inactive.

It follows from all of the foregoing that I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

tion pour le compte de Sa Majesté du chef du Canada; et

c) ajouter à l'annexe D toute corporation de la Couronne qui

- (i) est responsable de la conduite d'opérations de prêt ou de finance, ou de la conduite d'opérations commerciales et industrielles comportant la production ou le commerce de marchandises et la fourniture de services au public, et
- (ii) est ordinairement tenue de conduire ses opérations sans crédits budgétaires.

Il convient de remarquer que seule une corporation de la Couronne qui est préposée ou mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et qui est responsable de la conduite d'activités déterminées peut être ajoutée à l'annexe C. Il en résulte, suivant le rejet de l'existence d'un mandat conféré par la Couronne, que l'intimée ne pourrait être incluse dans l'annexe C. Il y a aussi le fait important que, parmi les seize corporations de la Couronne maintenant énumérées dans l'annexe C, treize sont expressément déclarées, par les lois qui leur sont respectivement applicables, être mandataires de Sa Majesté du chef du Canada; une corporation de la Couronne, la Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée, a été établie par le Conseil national de recherches, lui-même un mandataire de la Couronne, pour accomplir des fonctions au nom du Conseil en vertu de la *Loi sur le Conseil national de recherches*, S.R.C. 1970, c. N-14; une autre, la Commission des champs de bataille nationaux, établie en vertu de la *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec*, 1907-1908 (Can.), c. 57, administre seulement des propriétés appartenant à Sa Majesté du chef du Canada: enfin, la Canadian National (West Indies) Steamships Limited, qui a été établie par le gouverneur en conseil sous le régime des statuts du Canada de 1927, c. 29, en vertu de la *Loi des compagnies* en vigueur à ce moment-là, pour fournir des services de transport spéciaux à certaines fins découlant d'accords commerciaux, est apparemment inactive maintenant.

De tout ce qui précède, il s'ensuit que je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

Appel rejeté avec dépens.

Solicitors for the appellant, Canada Labour Relations Board: Parlee, Irving, Henning, Mustard & Rodney, Edmonton.

Solicitors for the appellant, The Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers: Soloway, Wright, Houston, Killeen & Greenberg, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Ladner, Downs, Vancouver.

Procureurs de l'appelant, le Conseil canadien des relations du travail: Parlee, Irving, Henning, Mustard & Rodney, Edmonton.

Procureurs de l'appelante, la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers: Soloway, Wright, Houston, Killeen & Greenberg, Ottawa.

Procureurs de l'intimée: Ladner, Downs, Vancouver.