

Central Western Railway Corporation
Appellant

v.

**United Transportation Union, the
 Brotherhood of Maintenance of Way
 Employees, Canadian Signal and
 Communications Union, Brotherhood of
 Locomotive Engineers and Canada Labour
 Relations Board** *Respondents*

and

**The Attorney General of Quebec and the
 Attorney General for Alberta** *Intervenors*

INDEXED AS: UNITED TRANSPORTATION UNION v.
 CENTRAL WESTERN RAILWAY CORP.

File No.: 20802.

1990: April 30; 1990: December 20.

Present: Chief Justice Dickson* and Chief Justice Lamer** and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
 APPEAL**

Constitutional law — Division of powers — Federal work or undertaking — Labour relations — CN rail subdivision incorporated as intraprovincial railway — Railway continuing to transport grain and to deliver to CN and export network — Whether employees subject to federal or provincial labour legislation — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92.

Labour law — Jurisdiction — CN rail subdivision incorporated as intraprovincial railway — Railway continuing to transport grain and to deliver to CN and export network — Whether employees subject to federal or provincial labour legislation.

Central Western operates a 165 km. railway line located entirely within Alberta. The line had been purchased from CN with its financial assistance: CN had been trying to secure approval for the abandonment of the line over the course of two decades. The line was

Central Western Railway Corporation
Appelante

c.

a Travailleurs unis des transports, la Fraternité des préposés à l'entretien des voies, Syndicat canadien des signaleurs et des employés des communications, Fraternité des ingénieurs de locomotives et Conseil canadien des relations du travail *Intimés*

et

**Le procureur général du Québec et le
 procureur général de l'Alberta** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: TRAVAILLEURS UNIS DES TRANSPORTS c.
 CENTRAL WESTERN RAILWAY CORP.

Nº du greffe: 20802.

d 1990: 30 avril; 1990: 20 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson*, le juge en chef Lamer** et les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Ouvrage ou entreprise de compétence fédérale — Relations du travail — Subdivision ferroviaire de CN constituée en chemin de fer intraprovincial — Ce chemin de fer continue à transporter du grain et à le livrer au CN et au réseau d'exportation — Les employés sont-ils assujettis à la législation fédérale en matière de relations du travail ou à la législation provinciale? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92.

Droit du travail — Compétence — Subdivision ferroviaire de CN constituée en chemin de fer intraprovincial — Ce chemin de fer continue à transporter du grain et à le livrer au CN et au réseau d'exportation — Les employés sont-ils assujettis à la législation fédérale en matière de relations du travail ou à la législation provinciale?

i Central Western exploite une voie ferrée de 165 kilomètres située entièrement dans les limites de l'Alberta. Elle avait acheté la voie au CN avec l'aide financière de ce dernier. CN essayait depuis 20 ans d'obtenir l'autorisation d'abandonner la voie ferrée en question. Cette

* Juge en chef à la date de l'audition.

** Juge en chef à la date du jugement.

* Chief Justice at the time of judgment.

** Chief Justice at the time of hearing.

joined to the CN rail network at one point but was separated by a four-inch gap and a locked derailing device which was controlled by CN.

Central Western serves the grain industry. It arranges for the use of government-owned grain cars and sees to the delivery of the cars to CN track for onward shipping. (CN does not run trains or cars on Central Western track.) The grain is then sent on to market via CN track to Vancouver. Federally regulated grain handling agencies and export channels are used.

The eight employees of Central Western are members of unions which had national collective agreements with CN. They filed an application with the Canada Labour Relations Board for an order that there had been a sale of the rail line which was governed by the *Canada Labour Code*. A successful application would bind the appellant to the unions' agreements with CN. The application was granted. An application to the Federal Court of Appeal under s. 28 of the *Federal Court Act* was dismissed. The constitutional questions before this Court queried whether the *Canada Labour Code* was constitutionally applicable to the short railway line owned and operated by Central Western.

It was unnecessary to address the matter of s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*. Prior to the hearing in this appeal, the federal government passed legislation, retroactive to July 1, 1986, which operated to withdraw any s. 92(10)(c) declarations that might exist with respect to Central Western.

Held (Wilson J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Dickson C.J. and Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.: There are two ways in which Central Western may be found to fall within federal jurisdiction and thus be subject to the *Canada Labour Code*. First, it may be seen as an interprovincial railway and therefore come under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, as a federal work or undertaking. Second, if the appellant can be properly viewed as integral to an existing federal work or undertaking it would be subject to federal jurisdiction under s. 92(10)(a). These two approaches, though not unrelated, are distinct from one

voie se raccorde au réseau ferroviaire de CN en un endroit mais en est séparé par un écart de quatre pouces créé au moyen d'un dérailleur verrouillé en position ouverte que commande CN.

a Central Western dessert l'industrie céréalière. Elle veille à la mise à disposition de wagons à grain appartenant au gouvernement et assure la livraison des wagons à la voie de CN en vue de leur acheminement. (Ni trains ni wagons de CN ne circulent sur la voie de Central Western.) Le grain parvient ensuite sur le marché après avoir été expédié à Vancouver sur les voies de CN. On recourt à cette fin à des organismes de manutention du grain et à des moyens d'exportation qui relèvent du fédéral.

c Les huit employés de Central Western appartiennent à des syndicats qui ont conclu des conventions collectives nationales avec CN. Ils ont déposé auprès du Conseil canadien des relations du travail une demande tendant à l'obtention d'une ordonnance portant que la voie ferrée en question avait fait l'objet d'une vente régie par le *Code canadien du travail*. Si on faisait droit à cette demande, l'appelante serait liée par les conventions collectives que les syndicats avaient signées avec CN. La demande a été accueillie. La Cour d'appel fédérale a

d rejeté une demande fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour est appelée à décider la question constitutionnelle de savoir si le *Code canadien du travail* est constitutionnellement applicable à la ligne de chemin de fer secondaire dont Central Western est propriétaire et qu'elle gère.

g Il est inutile d'examiner la question concernant l'al. 92(10)c de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Antérieurement à l'audience dans le présent pourvoi, le gouvernement fédéral a adopté une loi ayant effet rétroactif à partir du 1^{er} juillet 1986, qui retirait toute déclaration visée à l'al. 92(10)c dont pouvait faire l'objet Central Western.

h *Arrêt* (le juge Wilson est dissidente): Le pourvoi est accueilli.

i Le juge en chef Dickson, le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin: Il y a deux façons dont Central Western peut être considérée comme relevant de la compétence fédérale et, partant, du *Code canadien du travail*. Premièrement, on peut considérer qu'il s'agit d'un chemin de fer interprovincial qui tombe en conséquence dans le champ d'application de l'al. 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867* à titre d'ouvrage ou d'entreprise de compétence fédérale. Deuxièmement, si l'on peut à bon droit voir l'appelante comme faisant partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à

another. For the former, the emphasis must be on determining whether the railway is itself an interprovincial work or undertaking. Under the latter, however, jurisdiction is dependent upon a finding that regulation of the subject matter in question is integral to a core federal work or undertaking.

Railways, by their nature, form a network across provincial and national boundaries. As a consequence, purely local railways may very well "touch", either directly or indirectly, upon a federally regulated work or undertaking. That fact alone, however, cannot reasonably be sufficient to turn the local railway into an interprovincial work or undertaking within the meaning of s. 92(10)(a).

A close commercial relationship exists between Central Western and CN. Central Western is only connected with CN and the various contractual arrangements between the two railways added to the physical connection. These factors, however, did not show that CN operated Central Western. The sale of Central Western resulted in a fundamental change in the management of the rail line, most notably, in the daily control of the business of the rail line. CN exercises no control over the running of the rail line, making it difficult to view Central Western as a federal work or undertaking.

Something more than physical connection and a mutually beneficial commercial relationship with a federal work or undertaking is required for a company to fall under federal jurisdiction. The requisite degree of integration was absent on these facts, and consequently, Central Western was not integral to any federal work or undertaking.

Dependence of a core federal work or undertaking upon a group of workers tends to support federal jurisdiction over those workers. The first task is to identify a core federal work or undertaking in relation to which Central Western might conceivably be seen as integral. Three were identified here: CN, the grain elevators found along the railway, and the "Western Grain Transportation Network".

caractère fédéral qui existe déjà, elle relève de la compétence fédérale suivant l'al. 92(10)a). Ces deux approches, en dépit de leur connexité, sont distinctes l'une de l'autre. Dans le premier cas, il s'agit surtout de déterminer si le chemin de fer constitue en lui-même un ouvrage ou une entreprise à caractère interprovincial. Dans le second cas, cependant, la compétence tient à une conclusion que la réglementation de la matière en question fait partie intégrante d'une entreprise fédérale principale.

b De par leur nature, les chemins de fer forment un réseau qui s'étend au-delà des frontières provinciales et nationales. Cela étant, des chemins de fer purement locaux peuvent fort bien «toucher», directement ou indirectement, un ouvrage ou une entreprise assujettis à une réglementation fédérale. Ce seul fait ne peut toutefois raisonnablement suffire pour faire du chemin de fer local un ouvrage ou une entreprise à caractère interprovincial au sens de l'al. 92(10)a).

d Il existe des rapports commerciaux étroits entre Central Western et CN. La voie de Central Western ne se raccorde qu'à celle de CN et les différents contrats subsistant entre les deux compagnies de chemin de fer confirment l'existence d'un lien matériel entre elles. Ces facteurs n'établissent cependant pas que la voie de Central Western est exploitée par CN. La vente de cette voie a entraîné un changement fondamental dans la gestion de celle-ci, différence qui se manifeste principalement dans la gestion quotidienne des affaires reliées à la voie en question. CN n'exerce aucun contrôle sur l'exploitation du chemin de fer Central Western, tant et si bien qu'on peut difficilement considérer celui-ci comme un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale.

g Il en faut davantage que l'existence d'un lien matériel et des relations commerciales mutuellement avantageuses avec un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral pour qu'une compagnie soit assujettie à la compétence fédérale. Les faits de l'espèce n'établissent pas le degré d'intégration requis et, par conséquent, le chemin de fer Central Western ne fait pas partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral.

i Le fait qu'une entreprise fédérale principale dépend d'un groupe de travailleurs tend à confirmer la compétence fédérale à l'égard de ces derniers. La première tâche consiste à identifier une entreprise fédérale principale dont Central Western pourrait être considérée comme faisant partie intégrante. On en a identifié trois en l'espèce: CN, les élévateurs à grain situés le long du chemin de fer et le «réseau de transport du grain de l'Ouest».

If work occurs simultaneously between the two enterprises functional integration may exist. This temporal integration does not exist, however, between Central Western and CN as each operates independently within its own sphere. Further, Central Western's employees worked wholly within Alberta and in the normal course of affairs had no occasion to travel beyond that province in a working capacity. Finally, CN was in no way dependent on Central Western's services and would not be severely disadvantaged if the Central Western's employees failed to perform their usual tasks.

Central Western was not essential to the operation of the grain elevators located along the rail line. Elevators exist to receive, grade, handle and store grain but are not directly concerned with the transportation of grain. Grain could be transported from the elevators by alternative means, such as trucking, without altering the usefulness of the elevators along the line. There is an insufficient nexus between the grain elevators and Central Western to bring the railway within federal jurisdiction.

The term "Western Grain Transportation Network" was a "catch all" phrase for the array of federal regulatory powers relating to the movement of grain in Canada. Such a network, however, does not exist for the purposes of the jurisdictional designation of the Central Western. The fact that several entities involved in the transport of grain fall under federal jurisdiction cannot on its own serve to bring everything connected with that industry under federal jurisdiction. Parliament cannot expand its legislative jurisdiction in this manner.

Per Wilson J. (dissenting): Central Western, while not itself a federal work or undertaking, is integrally connected with CN and its labour relations are therefore subject to the *Canada Labour Code*.

The concept of operational integration more completely and coherently accounts for the existing jurisprudence concerning federal authority over labour relations than does dependency of federal enterprises on "subsidiary" provincial operations which is merely a narrower articulation of the test of operational integration. It strikes a realistic balance between allowing sufficient federal authority over labour relations to avoid patch-work regulation over interprovincial and national industries and protecting provincial jurisdiction in the labour

Si les deux entreprises se livrent simultanément et conjointement à certaines activités, il peut y avoir intégration fonctionnelle. Cette intégration temporelle n'existe cependant pas entre Central Western et CN, car chacune de ces entreprises fonctionne indépendamment dans son propre champ d'activité. De plus, les employés de Central Western travaillent exclusivement en Alberta et ne sont pas appelés dans le cours normal des affaires à voyager à l'extérieur de cette province pour s'acquitter de leurs fonctions. En dernier lieu, CN ne dépend d'aucune manière des services de Central Western et ne subirait aucun inconvénient grave si les employés de Central Western n'accomplissaient pas leurs tâches habituelles.

Central Western n'est pas essentiel à l'exploitation des élévateurs à grain situés le long de la voie ferrée en cause. Les élévateurs servent à la réception, au classement, à la manutention et à l'entreposage du grain mais ne jouent aucun rôle direct dans son transport. On pourrait en effet avoir recours à d'autres moyens, à des camions par exemple, pour assurer l'acheminement du grain depuis les élévateurs, sans que cela nuise à l'utilité des élévateurs se trouvant le long du chemin de fer. Le lien entre les élévateurs à grain et Central Western est donc insuffisant pour faire relever celui-ci de la compétence fédérale.

L'expression «réseau de transport du grain de l'Ouest» est un «sourire-tout» comprenant l'ensemble des pouvoirs réglementaires fédéraux se rapportant au transport du grain au Canada. Pour les fins de la détermination de la compétence sur Central Western, il n'existe cependant pas de tel réseau. Le fait que plusieurs entités participant au transport du grain relèvent de la compétence fédérale ne suffit pas en soi pour que tout ce qui se rattache à cette industrie soit assujetti à la compétence fédérale. Le Parlement ne peut étendre de cette manière sa compétence législative.

Le juge Wilson (dissidente): Central Western, bien que ne constituant pas elle-même un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale, fait partie intégrante de CN, de sorte que les relations du travail y relèvent du *Code canadien du travail*.

Le concept d'intégration fonctionnelle explique de façon plus complète et plus cohérente la jurisprudence relative à la compétence fédérale sur les relations du travail que ne le fait la notion de la dépendance des entreprises fédérales à l'égard d'entreprises provinciales «accessoires», notion qui ne constitue qu'une formulation de portée plus étroite du critère de l'intégration fonctionnelle. Ce concept établit donc un équilibre réaliste entre l'attribution au fédéral d'une compétence suffisante sur les relations du travail pour éviter le morcellement

field from undue encroachment. The test must be applied in relation to a single federal work or undertaking. The interrelationship between Central Western and the "Western Grain Transportation Network", which encompassed several federal works or undertakings, could not be considered.

The primary entity to which Central Western is operationally integrated is CN. The analysis of their interrelationship need not be performed in an abstract and acontextual fashion. The entire set of circumstances should be considered, including CN's nature as a going concern, Central Western's nature as a going concern and the connections existing between their operations.

CN, as a "going concern", was an interprovincial railway under an intricate and extensive federal regime. Central Western, a former subdivision of CN, was connected via the intraprovincial rail network and was almost exclusively concerned with the transportation of export grain. The agreements between Central Western and CN clearly demonstrated an ongoing connection between the two operations. These involved sharing the business as to the available grain to be transported (as determined by the Grain Transport Agency), the profits, and the cost and maintenance of some of the physical facilities. The maintenance work on the interchange between the two lines was to be done by employees to be the joint employees of both companies. Under such circumstances Central Western's employees should not fall under a different statutory regime governing their labour relations than CN's.

The relationship between Central Western and CN did not turn solely on a contract of carriage. Both were engaged in the transportation of export grain, were under public duty to perform this function, were carrying out this enterprise for the Grain Transportation Agency, were using the same government-owned boxcars, and were paid the same amount by the same authority. Lack of co-ordination of work was a neutral factor. Opportunities for the simultaneous performance of work were limited because of the nature of the operation of the line and therefore employee integration was not a relevant factor. The nature and extent of employee contact was not altered by or since the sale.

ment de la réglementation des industries interprovinciales et nationales et la protection de la compétence des provinces en matière de travail contre un trop grand empiétement. Le critère doit être appliqué par rapport à a un seul ouvrage ou à une seule entreprise à caractère fédéral. Il n'est pas permis de tenir compte des liens existant entre Central Western et le «réseau de transport du grain de l'Ouest», lequel englobe plusieurs ouvrages ou entreprises de compétence fédérale.

b L'entité principale à laquelle Central Western est fonctionnellement intégrée est CN. Il n'est pas nécessaire que l'examen de leurs rapports se fasse dans l'abs-trait et hors contexte. On doit tenir compte de toutes les circonstances, dont notamment la nature de CN en tant c qu'entreprise active, la nature de Central Western en tant qu'entreprise active et les liens existant entre leurs opérations.

CN en tant qu'«entreprise active» est un chemin de fer interprovincial assujetti à un régime fédéral à la fois d complexe et de vaste portée. Central Western, une ancienne subdivision de CN, y est raccordée à l'intérieur du réseau ferroviaire intraprovincial, et elle sert presque exclusivement au transport de grain pour l'exportation. Les contrats intervenus entre Central Western et CN e révèlent clairement le caractère permanent des liens entre les deux entreprises. Cela se traduit par le partage du travail représenté par le grain à transporter (dont la quantité est établie par l'Office du transport du grain), le partage des profits et le partage des coûts et de f l'entretien reliés à certaines installations matérielles. Les travaux d'entretien de l'installation de correspondance entre les deux voies s'effectuent par des employés considérés comme travaillant pour les deux compagnies. Dans ces circonstances, les employés de Central Western ne g devraient pas, en ce qui concerne leurs relations du travail, être soumis à un régime légal différent de celui qui s'applique aux employés de CN.

Le lien entre Central Western et CN ne tient pas h uniquement à l'existence d'un contrat de transport. Les deux compagnies se livrent au transport du grain destiné à l'exportation, ont une obligation de droit public de remplir ce rôle, exploitent cette entreprise pour l'Office de transport du grain, utilisent les mêmes wagons appartenant au gouvernement et reçoivent des paiements identiques versés par le même organisme. L'absence de coordination du travail est un facteur neutre. À cause de i la nature des opérations exécutées sur la voie ferrée en question, les occasions d'exécution simultanée du travail sont limitées et l'intégration des employés n'est donc pas un facteur pertinent. La nature et l'étendue des contacts j des employés n'ont pas été modifiées par la vente, ni depuis celle-ci.

The whole fabric of grain transportation, which is an area of massive federal regulation, would be unravelled if this Court were to hold Central Western's employees to be within provincial jurisdiction. Well-established bargaining patterns and the public interest must be considered and protected by insulating certain sectors of the economy from the disruptive potential of industrial strife. Dividing up labour relations jurisdiction would deprive Parliament of the ability to keep grain flowing in times of industrial unrest and wreak havoc with Parliament's intention to control the transportation of export grain.

Characterizing Central Western's labour relations as falling within federal authority gave effect to the policy articulated by both governments that organized workplaces should not lose the rights they have gained upon a transfer of the business for which they are employed. The Constitution should not be applied in a manner which would defeat this policy.

Cases Cited

By Dickson C.J.

Considered: *British Columbia Electric Ry. Co. v. Canadian National Ry. Co.*, [1932] S.C.R. 161; *Kootenay & Elk Railway Co. v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1974] S.C.R. 955; *National Energy Board (Re)*, [1988] 2 F.C. 196; *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174; **distinguished:** *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada (No. 1)*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada (No. 2)*, [1983] 1 S.C.R. 733; **referred to:** *City of Montreal v. Montréal Street Railway*, [1912] A.C. 333; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754.

By Wilson J. (dissenting)

Toronto Electric Commissioners v. Snider, [1925] A.C. 396; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada (No. 2)*, [1983] 1 S.C.R. 733; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Letter Carriers' Union of*

Tout le système du transport du grain, domaine faisant l'objet d'une réglementation fédérale massive, croulerait si la Cour concluait que les employés de Central Western relevaient de la compétence provinciale. Les pratiques bien établies en matière de négociations et l'intérêt public doivent être pris en considération et protégés, ce qu'on fait en soustrayant certains secteurs de l'économie aux effets perturbateurs que peuvent avoir les conflits de travail. La division de la compétence en matière de relations du travail mettrait le Parlement dans l'impossibilité d'assurer le transport du grain dans le cas d'un conflit de travail et contrecarrerait son intention de régir le transport du grain destiné à l'exportation.

En concluant que les relations du travail de Central Western relèvent de la compétence fédérale, on applique la politique, énoncée par les deux paliers de gouvernement, selon laquelle la cession de l'entreprise qui les emploie ne doit pas faire perdre aux ouvriers syndiqués leurs droits acquis. Il ne faut pas appliquer la Constitution d'une manière qui fasse échec à cette politique.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêts examinés: *British Columbia Electric Ry. Co. v. Canadian National Ry. Co.*, [1932] R.C.S. 161; *Kootenay & Elk Railway Co. c. Compagnie du Chemin de Fer Canadien du Pacifique*, [1974] R.C.S. 955; *Office national de l'énergie (Re)*, [1988] 2 C.F. 196; *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174; **distinction d'avec les arrêts:** *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada (n° 1)*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada (n° 2)*, [1983] 1 R.C.S. 733; **arrêts mentionnés:** *City of Montreal v. Montréal Street Railway*, [1912] A.C. 333; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

Toronto Electric Commissioners v. Snider, [1925] A.C. 396; *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada (n° 2)*, [1983] 1 R.C.S. 733; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529;

Canada v. Canadian Union of Postal Workers, [1975] 1 S.C.R. 178; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada (No. 1)*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174; *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674; *General Teamsters v. Consolidated Fastfrate Ltd.* (1976), 76 C.L.L.C. ¶ 16,004; *MIS (Canada) Holdings Ltd.*, [1987] O.L.R.B. Rep. 865; *Loomis Messenger Service*, [1985] O.L.R.B. Rep. 1131; *CTG Telecommunications Systems, Inc.* (1985), 10 C.L.R.B.R. (NS) 231; *Inter-City Truck Lines (Canada) Inc.*, [1979] 3 Can. L.R.B.R. 40; *Kuehne & Nagel Int'l Ltd.*, [1979] 1 Can. L.R.B.R. 156.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend The Industrial Disputes Investigation Act, 1907, S.C. 1925, c. 14.

Act to amend the Railway Act, S.C. 1990, c. 6.

Canada Grain Act, R.S.C., 1985, c. G-10.

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 2, 4, 108, 144.

Canadian National Railways Act, R.S.C. 1970, c. C-10, s. 18(1).

Canadian Wheat Board Act, R.S.C., 1985, c. C-24, s. 45.

Central Western Railway Corporation Act, S.A. 1984, c. 71.

Constitution Act, 1867, ss. 91(5), (29), 92(10)(a), (c), (13).

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Labour Relations Code, S.A. 1988, c. L-12, s. 44.

Prohibition Order No. 17, P.C. 1980-84.

Prohibition Order No. 19, P.C. 1980-251.

Prohibition Order No. 22, P.C. 1984-4047.

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 6(1)(c).

Western Grain Stabilization Act, R.S.C., 1985, c. W-7.

Western Grain Transportation Act, R.S.C., 1985, c. W-8.

Authors Cited

Scott, F. R. "Federal Jurisdiction Over Labour Relations — A New Look" (1960), 6 *McGill L.J.* 153.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1988), 47 D.L.R. (4th) 161, dismissing an appeal from a judgment of the Canada Labour

Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada, [1975] 1 R.C.S. 178; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada (n° 1)*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174; *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674; *General Teamsters v. Consolidated Fastfrate Ltd.* (1976), 76 C.L.L.C. ¶ 16,004; *MIS (Canada) Holdings Ltd.*, [1987] O.L.R.B. Rep. 865; *Loomis Messenger Service*, [1985] O.L.R.B. Rep. 1131; *CTG Telecommunications Systems, Inc.* (1985), 10 C.L.R.B.R. (NS) 231; *Inter-City Truck Lines (Canada) Inc.*, [1979] 3 Can. L.R.B.R. 40; *Kuehne & Nagel Int'l Ltd.*, [1979] 1 Can. L.R.B.R. 156.

Lois et règlements cités

Central Western Railway Corporation Act, S.A. 1984, ch. 71.

Code canadien du travail, S.R.C. 1970, ch. L-1, art. 2, 4, 108, 144.

Décret d'interdiction n° 17, C.P. 1980-84.

Décret d'interdiction n° 19, C.P. 1980-251.

Décret d'interdiction n° 22, C.P. 1984-4047.

Labour Relations Code, S.A. 1988, ch. L-12, art. 44.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(5), (29), 92(10)(a), (c), (13).

Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, L.R.C. (1985), ch. W-7.

Loi modifiant la Loi des enquêtes en matière de différends industriels, 1907, S.C. 1925, ch. 14.

Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer, L.C. 1990, ch. 6.

Loi sur la Commission canadienne du blé, L.R.C. (1985), ch. C-24, art. 45.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 28.

Loi sur le transport du grain de l'Ouest, L.R.C. (1985), ch. W-8.

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 6(1)c).

Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-10, art. 18(1).

Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), ch. G-10.

i Doctrine citée

Scott, F. R. «Federal Jurisdiction Over Labour Relations — A New Look» (1960), 6 *McGill L.J.* 153.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1988), 47 D.L.R. (4th) 161, qui a rejeté un appel d'un jugement du Conseil canadien des

Relations Board. Appeal allowed, Wilson J. dissenting.

T. W. Wakeling and *G. D. Chipeur*, for the appellant.

Douglas Wray, for the respondents United Transportation Union, the Brotherhood of Maintenance of Way Employees and Canadian Signal and Communications Union.

Robert E. Houston, Q.C., for the respondent Brotherhood of Locomotive Engineers.

V. L. Marleau, for the respondent Canada Labour Relations Board.

No one appearing for the intervenor the Attorney General of Quebec.

W. Henkel, Q.C., for the intervenor the Attorney General for Alberta.

The judgment of Dickson C.J. and Lamer C.J. and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ. was delivered by

DICKSON C.J.—The issue in this appeal is whether the provincial or the federal government has jurisdiction, for the purposes of labour relations, over a 105 mile railway line situated wholly within the province of Alberta. The answer turns on whether the railway can be seen as a federal work or undertaking under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, or is integral to such a work or undertaking, so as to bring it within federal jurisdiction, and hence make applicable the provisions of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 (now R.S.C., 1985, c. L-2). A significant fact is that the railway was previously owned by a national railway company that was clearly subject to federal jurisdiction, but the line of railway here in question is now owned and operated by a provincial company. In order to answer the jurisdictional question, the physical and operational character of the railway must be examined.

relations du travail. Pourvoi accueilli, le juge Wilson est dissidente.

T. W. Wakeling et *G. D. Chipeur*, pour l'appelante.

Douglas Wray, pour les intimés Travailleurs unis des transports, la Fraternité des préposés à l'entretien des voies et Syndicat canadien des signaleurs et des employés des communications.

Robert E. Houston, c.r., pour l'intimée Fraternité des ingénieurs de locomotives.

V. L. Marleau, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Personne n'a comparu pour l'intervenant le procureur général du Québec.

W. Henkel, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Version française du jugement du juge en chef Dickson, du juge en chef Lamer et des juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin rendu par

LE JUGE EN CHEF DICKSON—La question dans ce pourvoi est de savoir lequel du gouvernement provincial ou du gouvernement fédéral a compétence, pour les fins des relations du travail, sur une voie ferrée de 105 milles située entièrement dans la province d'Alberta. Il s'agit donc de déterminer si ce chemin de fer peut être considéré comme un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral au sens de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou s'il fait partie intégrante d'un tel ouvrage ou d'une telle entreprise, de sorte qu'il relève de la compétence fédérale et est en conséquence assujetti aux dispositions du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1 (maintenant L.R.C. (1985), ch. L-2). Il importe de signaler que le chemin de fer en cause a déjà appartenu à une compagnie de chemin de fer nationale qui était manifestement du ressort fédéral, mais que c'est maintenant une compagnie provinciale qui en a la propriété et qui l'exploite. Or, pour répondre à la question de compétence, on doit examiner la nature matérielle et opérationnelle du chemin de fer.

Facts

The appellant, Central Western Railway Corporation, is a railway company incorporated by a statute of the Alberta legislature: *Central Western Railway Corporation Act*, S.A. 1984, c. 71. It was created to acquire and operate a small railway line in Alberta formerly owned by the Canadian National Railway (CN). Though the railway was called the Stettler Subdivision when it was owned by CN, I will refer to it as ("Central Western").

Central Western runs approximately 105 miles between Ferlow Junction and Dinosaur in central Alberta. It was built between 1909 and 1911 by the Canadian Northern Railway Company (Canadian Northern). In 1919 the federal government acquired ownership of Canadian Northern and all of its holdings, including the whole of Central Western, were transferred to the newly formed CN, a federal crown company. In 1963, CN applied to the Board of Transport Commissioners (a federal government agency) to abandon Central Western. CN requested, however, that a decision on the application not be made until the McPherson Commission (which was looking into transportation issues) made its findings. After those findings were delivered, the federal government declared that 12,413 miles of rail would be protected from abandonment because they comprised a "basic rail network". Certain lines were recommended to be abandoned, however, because they were no longer in use. Decisions about other railway lines, of which Central Western was one, were to await the findings of the Grain Handling and Transportation Commission, more commonly known as the Hall Commission. While awaiting these findings, the federal government protected Central Western through a series of Orders in Council known as Abandonment of Branch Lines Prohibition Orders.

At the Hall Commission's hearings, CN submitted that roughly half of Central Western should be abandoned. In its report, the Hall Commission agreed, although it favoured abandonment of a

Les faits

L'appelante, Central Western Railway Corporation, est une compagnie de chemin de fer constituée par une loi de la législature de l'Alberta, à savoir la *Central Western Railway Corporation Act*, S.A. 1984, ch. 71. Elle a été créée en vue de l'acquisition et de l'exploitation d'une courte voie ferrée en Alberta qui appartenait auparavant à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN). Bien que ce tronçon ait été appelé la subdivision Stettler lorsqu'il appartenait au CN, je le désignerai sous le nom («Central Western»).

Le chemin de fer Central Western s'étend sur approximativement 105 milles entre Ferlow Junction et Dinosaur en Alberta central. Il a été construit entre 1909 et 1911 par la Compagnie du chemin de fer Canadien du Nord (Canadien du Nord). En 1919, le gouvernement fédéral est devenu propriétaire du Canadien du Nord et tout son actif, y compris la totalité de Central Western, a été transféré au CN, une société nouvellement créée de la Couronne fédérale. En 1963, CN a présenté à la Commission des transports du Canada (un organisme fédéral) une demande d'abandon de Central Western. CN a cependant demandé qu'aucune décision ne soit prise avant que ne soient rendues les conclusions de la Commission McPherson (qui se penchait sur des questions de transport). À la suite de ces conclusions, le gouvernement fédéral a déclaré que 12 413 milles de chemin de fer ne seraient pas abandonnés parce qu'ils constituaient un «réseau ferroviaire de base». On a cependant recommandé l'abandon de certaines voies parce qu'elles ne servaient plus. Des décisions concernant d'autres voies, dont celles de Central Western, devaient être prises après que la Commission d'enquête sur la manutention et le transport du grain, mieux connue sous l'appellation Commission Hall, aurait rendu ses conclusions. En attendant celles-ci, le gouvernement fédéral a protégé Central Western au moyen d'une série de décrets appelés décrets d'interdiction d'abandon d'embranchements.

Aux auditions de la Commission Hall, CN a fait valoir qu'environ la moitié de Central Western devait être abandonnée. Dans son rapport, la Commission Hall a exprimé le même avis, se pronon-

smaller portion of the rail line. Despite that recommendation and CN's original desire to abandon Central Western, the federal government continued to protect it, as it had done since 1967, through a series of Prohibition Orders. *Prohibition Order No. 17* (P.C. 1980-84), would have extended protection of the railway until January 1, 1985, but it was revoked on September 19, 1980 by *Prohibition Order No. 19* (P.C. 1980-251). This left CN's 1963 application eligible for consideration.

On October 5, 1982, after holding a hearing, the Canadian Transport Commission (CTC) granted an order to abandon over 80 per cent of Central Western effective August 31, 1983. An appeal of this decision was accepted by the Review Committee of the CTC, however, with the result that the date for abandonment was postponed for one year to August 31, 1984. Before this new abandonment date was reached, however, the federal government asked the CTC to reconsider the status of Central Western. On May 30, 1984, the CTC extended the date of abandonment to December 31, 1984. In July, 1984, the federal government asked the CTC to hold a further hearing. The result of this hearing was *Prohibition Order No. 22* (P.C. 1984-4047) which pronounced Central Western to be part of the basic rail network and protected from abandonment until the year 2000. Under the terms of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 6(1)(c), the validity of this Order is dependent upon the appellant's being subject to federal jurisdiction, which is directly in issue in this appeal.

In 1986, CN gave notice to the United Transportation Union, the Brotherhood of Locomotive Engineers, the Canadian Signal and Communications Union and the Brotherhood of Maintenance of Way Employees (the respondent unions) that the line would be leased for a period of three years to the appellant. In the same year, however, the lease turned into a sale, under the terms of which over half of the purchase price of \$2,700,000 was advanced to the appellant as an interest free loan to be repaid no later than July 31, 1997. The

çant toutefois en faveur de l'abandon d'un tronçon moins important. Malgré cette recommandation et le désir de CN d'abandonner Central Western, le gouvernement fédéral a continué à le protéger, comme il le faisait depuis 1967, par une série de décrets d'interdiction. Le *Décret d'interdiction n° 17* (C.P. 1980-84) aurait prolongé la protection du chemin de fer jusqu'au 1^{er} janvier 1985, mais il a été révoqué le 19 septembre 1980 par le *Décret d'interdiction n° 19* (C.P. 1980-251). La demande présentée par CN en 1963 pouvait donc encore être examinée.

Le 5 octobre 1982, à la suite d'une audition, la Commission canadienne des transports (CCT) a rendu une ordonnance autorisant l'abandon de plus de 80 pour 100 de Central Western à compter du 31 août 1983. Le Comité de révision de la CCT a toutefois accueilli un appel interjeté contre cette décision et la date de l'abandon a en conséquence été remise à un an plus tard, soit au 31 août 1984. Mais avant cette nouvelle date d'abandon, le gouvernement fédéral a demandé à la CCT de se pencher de nouveau sur le statut de Central Western et, le 30 mai 1984, la CCT a reporté l'abandon au 31 décembre 1984. En juillet 1984, le gouvernement fédéral a demandé à la CCT de tenir une nouvelle audition, laquelle a donné lieu au *Décret d'interdiction n° 22* (P.C. 1984-4047) portant que Central Western faisait partie du réseau ferroviaire de base et le mettant à l'abri de l'abandon jusqu'à l'an 2000. Aux termes de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, al. 6(1)c), ce décret n'est valide que si l'appelante relève de la compétence fédérale, question qui se trouve directement en litige dans le présent pourvoi.

En 1986, CN a avisé les Travailleurs unis des transports, la Fraternité des ingénieurs de locomotives, le Syndicat canadien des signaleurs et des employés des communications et la Fraternité des préposés à l'entretien des voies (les syndicats intimés) que la voie en cause serait louée à l'appelante pour trois ans. La même année, cependant, cette location est devenue une vente selon les conditions de laquelle plus de la moitié du prix d'achat de 2 700 000 \$ a été avancée à l'appelante à titre de prêt sans intérêt remboursable au plus tard le 31

appellant obtained the lands, trackage, improvements and chattels, and the leases and operating agreements associated with the property. Virtually all of the rail line (except about three miles) was transferred to the appellant, effective November 21, 1986. As part of the purchase agreement, the appellant agreed to deliver to CN the first 120,000 tonnes of grain transported on the railway during each crop year.

Central Western is, and always has been, used for the transportation of grain. There are nine grain elevators, operated by four grain companies, along the line. These stand on land originally leased from CN and now leased from the appellant. Prior to the sale of the rail line, CN would spot empty grain cars at the elevators to be filled with grain. When the cars were full, CN would dispatch a locomotive to pick up the grain cars and take them to the Camrose Yard, just north of Stettler, for delivery to Vancouver.

Since the sale, the operation is different. Significantly, the appellant's trains do not travel on CN lines, and vice-versa. Empty grain cars are delivered to the north point of the rail line, at Ferlow Junction, by CN locomotives. Central Western then takes the cars to the various grain elevators, and after being filled with grain they are returned to Ferlow Junction by Central Western. CN then takes the filled grain cars to Vancouver. The division in operation is further reflected by the nature of the physical connection between Central Western and CN. Whereas the movement of rail cars was uninterrupted before 1986, a four-inch gap in the line of rail now separates Central Western from CN at both ends. There is a locked derail device, controlled by CN, which allows the lines to be connected. This device is used only when CN locomotives deliver or retrieve grain cars from Ferlow Junction.

It is worth mentioning that all grain cars are owned by the federal or provincial governments. In addition, the transport of grain, in terms of quantity and destination, is determined by the Grain

juillet 1997. L'appelante a acquis les terrains, les voies, les améliorations et les biens meubles, ainsi que les baux et les contrats d'exploitation portant sur les biens-fonds. La quasi-totalité de la voie ferrée (sauf environ trois milles) a été transférée à l'appelante, ce transfert prenant effet le 21 novembre 1986. Dans le contrat d'achat, l'appelante s'engageait notamment à livrer au CN les premières 120 000 tonnes du grain transporté sur le chemin de fer pendant chaque récolte annuelle.

Central Western sert, et a toujours servi, au transport du grain. Il existe le long de la voie neuf élévateurs à grain, exploités par quatre sociétés céréalières. Ces élévateurs se trouvent sur des terrains loués au départ de CN et maintenant loués de l'appelante. Avant de vendre la voie ferrée, CN avait l'habitude de placer à côté des élévateurs des wagons à grain vides en vue de leur chargement. Une fois les wagons chargés, CN y envoyait une locomotive qui amenait les wagons à grain à la gare de triage de Camrose, située à peu de distance au nord de Stettler, pour qu'ils soient acheminés à Vancouver.

Depuis la vente, l'exploitation est modifiée. Fait important, les trains de l'appelante ne circulent pas sur les voies de CN et vice versa. Des locomotives de CN remorquent les wagons à grain vides jusqu'à l'extrême nord de la voie ferrée, à Ferlow Junction. Central Western s'occupe alors d'amener ces wagons aux différents élévateurs à grain et, dès qu'ils sont chargés de grain, les ramène à Ferlow Junction. CN achemine ensuite les wagons chargés à Vancouver. Cette division des opérations se manifeste en outre dans la nature du lien matériel entre Central Western et CN. Alors que le mouvement des wagons était ininterrompu avant 1986, un écart de quatre pouces sépare maintenant la voie de Central Western de celle de CN aux deux extrémités. CN contrôle un dérailleur verrouillé qui permet de raccorder les voies. Ce mécanisme n'est utilisé que lorsque les locomotives de CN livrent des wagons à grain à Ferlow Junction ou les en ramènent.

Il convient de mentionner que tous les wagons à grain appartiennent aux gouvernements provincial ou fédéral. De plus, c'est l'Office du transport du grain qui, après consultation de la Commission

Transportation Agency, in consultation with the Canadian Wheat Board, the latter then informing rail companies of the scheduled movement. Both the Grain Transportation Agency and the Canadian Wheat Board are federal agencies.

The appellant has eight employees. Each of the respondent unions has a national collective agreement with CN, and when first notified of the proposed lease (which became a sale), they filed an application with the Canada Labour Relations Board for an order that there had been a sale of the rail line which was governed by the *Canada Labour Code*. The effect of a successful application would be to bind the appellant to the unions' collective agreements with CN. The application was granted. The appellant appealed to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 (now R.S.C., 1985, c. F-7). That appeal was dismissed; however, and the appellant has now appealed to this Court.

Relevant Legislation

The relevant statutory provisions are as follows:

Constitution Act, 1867

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

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

(a) Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province;

(b) Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country;

(c) Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

canadienne du blé, décide de la quantité de grain à transporter et de sa destination. La Commission informe alors les compagnies de chemin de fer des expéditions prévues. L'Office du transport du grain et la Commission canadienne du blé sont tous les deux des organismes fédéraux.

L'appelante compte huit employés. Chacun des syndicats intimés a conclu une convention collective nationale avec CN et, dès qu'ils ont reçu avis du projet de location (qui est devenue une vente), ils ont déposé auprès du Conseil canadien des relations du travail une demande tendant à l'obtention d'une ordonnance portant que la voie ferrée en question avait fait l'objet d'une vente régie par le *Code canadien du travail*. Si on faisait droit à cette demande, l'appelante serait liée par les conventions collectives que les syndicats avaient signées avec CN. La demande a été accueillie. L'appelante a interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10 (maintenant L.R.C. (1985), ch. F-7). L'appel a cependant été rejeté et l'appelante se pourvoit maintenant devant notre Cour.

Les dispositions législatives pertinentes

Voici les dispositions législatives pertinentes:

Loi constitutionnelle de 1867

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

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

a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

b) lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays britannique ou étranger;

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

Canada Labour Code, s. 2 defines the relevant terms:

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; and

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

Section 108 (now s. 4) sets out the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board:

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.

Issues

The following constitutional question was stated:

Is the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, constitutionally applicable to the short line railway owned and operated by the appellant Central Western Railway Corporation?

There are two ways in which Central Western may be found to fall within federal jurisdiction and thus be subject to the *Canada Labour Code*. First, it may be seen as an interprovincial railway and therefore come under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* as a federal work or undertaking. Second, if the appellant can be properly

L'article 2 du *Code canadien du travail* définit les termes pertinents:

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;

c) 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; et

d) tout ouvrage, entreprise ou affaire ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales;

e) L'article 108 (maintenant l'art. 4) établit la compétence du Conseil canadien des relations du travail:

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.

g) Les questions en litige

La question constitutionnelle suivante a été formulée:

h) Le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1, est-il constitutionnellement applicable à une ligne de chemin de fer secondaire dont l'appelante Central Western Railway Corporation est propriétaire et qu'elle gère?

i) Il y a deux façons dont Central Western peut être considérée comme relevant de la compétence fédérale et, partant, du *Code canadien du travail*. Premièrement, on peut considérer qu'il s'agit d'un chemin de fer interprovincial qui tombe en conséquence dans le champ d'application de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* à

viewed as integral to an existing federal work or undertaking it would be subject to federal jurisdiction under s. 92(10)(a). For clarity, I should point out that these two approaches, though not unrelated, are distinct from one another. For the former, the emphasis must be on determining whether the railway is itself an interprovincial work or undertaking. Under the latter, however, jurisdiction is dependent upon a finding that regulation of the subject matter in question is integral to a core federal work or undertaking.

titre d'ouvrage ou d'entreprise de compétence fédérale. Deuxièmement, si l'on peut à bon droit voir l'appelante comme faisant partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral qui existe déjà, elle relève de la compétence fédérale suivant l'al. 92(10)a). Par souci de clarté, je tiens à préciser que ces deux approches, en dépit de leur connexité, sont distinctes l'une de l'autre. Dans le premier cas, il s'agit surtout de déterminer si le chemin de fer constitue en lui-même un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale. Dans le second cas, cependant, la compétence tient à une conclusion que la réglementation de la matière en question fait partie intégrante d'une entreprise fédérale principale.

Before examining in detail the application of s. 92(10)(a) to this appeal, I should mention the inapplicability of s. 92(10)(c). The Federal Court of Appeal considered the issue of whether Central Western came under federal jurisdiction by virtue of a declaration by Parliament that it was for the general advantage of Canada pursuant to s. 92(10)(c). The relevant provisions alleged to be declarations are sections of two federal statutes (see *Canadian National Railways Act*, R.S.C. 1970, c. C-10, s. 18(1), and *Railway Act*, s. 6(1)(c)). Prior to the hearing in this appeal, however, the federal government passed legislation, retroactive to July 1, 1986, which operated to withdraw any s. 92(10)(c) declarations that might exist with respect to Central Western (see *An Act to amend the Railway Act*, S.C. 1990, c. 6, Royal Assent given March 29, 1990). It is unnecessary therefore to address the matter of s. 92(10)(c) in disposing of this appeal.

Avant d'entreprendre un examen approfondi de l'application de l'al. 92(10)a) au présent pourvoi, je dois mentionner l'inapplicabilité de l'al. 92(10)c). La Cour d'appel fédérale s'est penchée sur la question de savoir si Central Western relevait de la compétence fédérale en raison d'une déclaration par le Parlement, en conformité avec l'al. 92(10)c), qu'il est à l'avantage général du Canada. Les dispositions pertinentes qui constituaient de telles déclarations se trouvent dans deux lois fédérales (voir *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-10, par. 18(1) et *Loi sur les chemins de fer*, al. 6(1)c)). Antérieurement à l'audience dans le présent pourvoi, toutefois, le gouvernement fédéral a adopté une loi ayant effet rétroactif à partir du 1^{er} juillet 1986 qui retirait toute déclaration visée à l'al. 92(10)c) dont pouvait faire l'objet Central Western (voir *Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer*, L.C. 1990, ch. 6, sanctionnée le 29 mars 1990). Point n'est donc besoin d'aborder la question de l'al. 92(10)c) pour trancher ce pourvoi.

Judgments

Canada Labour Relations Board

The Canada Labour Relations Board agreed with the respondent unions that the rail line was subject to federal jurisdiction. It did not, however, view the railway as an interprovincial work or undertaking, but instead based its decision on a finding that, by virtue of physical and operational connections, the rail line was integral to the fol-

Les jugements

Conseil canadien des relations du travail

Le Conseil canadien des relations du travail a convenu avec les syndicats intimés que le chemin de fer en cause était assujetti à la compétence fédérale. Il ne l'a toutefois pas considéré comme un ouvrage ou une entreprise de caractère interprovincial, mais a plutôt fondé sa décision sur la conclusion qu'en raison de liens matériels et opéra-

lowing federal works or undertakings: the CN, the grain elevators along the rail line and the "Western Grain Transportation Network". Having found the appellant to be within federal jurisdiction, the provisions of the *Canada Labour Code* pertaining to the sale of a business were applied and the Board concluded that the appellant was bound by the collective agreements CN had with the respondent unions. The Board acknowledged that the respondent unions' applications would have failed if it had not found Central Western to be a federal work or undertaking because the *Canada Labour Code* would not have been applicable. Since the Board found Central Western to fall within federal jurisdiction under s. 92(10)(a), it did not proceed to consider whether there existed a valid federal declaration under s. 92(10)(c).

Federal Court of Appeal (cited as *Central Western Railway Corp. v. UTU*, [1989] 2 F.C. 186)

Two of the three judges who sat on the appeal held that the appellant was subject to federal jurisdiction, though each for a different reason. Marceau J. found that Central Western fitted squarely within s. 92(10)(a) as an interprovincial railway. Lacombe J., on the other hand, did not find that Central Western was an interprovincial railway or an integral part of a federal undertaking; he preferred to base federal jurisdiction on the finding that there was a declaration of Parliament stating that Central Western was for the general advantage of Canada.

Hugessen J., in dissent, concluded that Central Western correctly fell within provincial jurisdiction. He agreed with Lacombe J. that Central Western could not be seen as falling under s. 92(10)(a) either as a federal work or undertaking or as an integral part thereof. As to the applicability of s. 92(10)(c), however, Hugessen J. made a distinction between a work and an undertaking. He held that a valid declaration existed so as to bring the rail works under federal competence, but felt that this declaration did not extend to labour relations. In support of this distinction, he noted

tionnels ce chemin de fer faisait partie intégrante des entreprises ou des ouvrages suivants de compétence fédérale: CN, les élévateurs à grain le long du chemin de fer et le «réseau de transport du grain de l'Ouest». Ayant décidé que l'appelante relevait de la compétence fédérale, le Conseil a appliqué les dispositions du *Code canadien du travail* relatives à la vente d'une entreprise pour conclure que l'appelante était liée par les conventions collectives que CN avait conclues avec les syndicats intimés. Le Conseil a reconnu que les demandes des syndicats intimés auraient été rejetées s'il n'avait conclu que Central Western était un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale, parce que le *Code canadien du travail* aurait été dès lors inapplicable. Vu sa décision que Central Western relevait de la compétence fédérale aux termes de l'al. 92(10)a), le Conseil n'a pas examiné si une déclaration fédérale valide avait été faite en vertu de l'al. 92(10)c).

Cour d'appel fédérale (sous le titre *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186)

Sur les trois juges qui ont siégé en appel, deux ont décidé que l'appelante relevait de la compétence fédérale, mais chacun pour une raison différente. Le juge Marceau a conclu que Central Western relevait clairement de l'al. 92(10)a) à titre de chemin de fer interprovincial. Selon le juge Lacombe, par contre, Central Western n'était pas un chemin de fer interprovincial ni ne faisait partie intégrante d'une entreprise fédérale; il a préféré en effet fonder la compétence fédérale sur la constatation de l'existence d'une déclaration du Parlement selon laquelle Central Western était à l'avantage général du Canada.

Le juge Hugessen, dissident, a conclu que Central Western relevait légitimement de la compétence provinciale. Comme le juge Lacombe, il a été d'avis que Central Western ne pouvait être considérée comme visée par l'al. 92(10)a) soit à titre d'ouvrage ou entreprise de compétence fédérale, soit comme faisant partie intégrante d'un tel ouvrage ou d'une telle entreprise. En ce qui concerne l'applicabilité de l'al. 92(10)c), toutefois, le juge Hugessen a fait une distinction entre un ouvrage et une entreprise. Il a conclu à l'existence d'une déclaration valide qui faisait du chemin de

that the word "undertaking" appears in s. 92(10)(a) but not in s. 92(10)(c). Hugessen J. thus concluded that while the federal government can govern the trackage and the right of way of the rail lines, its constitutional authority does not extend to labour relations.

fer un ouvrage qui relevait de la compétence fédérale, mais a estimé que cette déclaration ne s'étendait pas aux relations du travail. Il a fait remarquer à l'appui de cette distinction que le mot «entreprise» figure à l'al. 92(10)a) mais non à l'al. 92(10)c). Le juge Hugessen a donc conclu que, si le gouvernement fédéral a compétence relativement aux voies ferrées et à l'emprise du chemin de fer, il n'a aucun pouvoir constitutionnel sur les relations du travail.

Analysis

The core issue to determine is whether the appellant can be subject to the *Canada Labour Code*. For this to occur it must first come within federal jurisdiction. As noted above, there are two possible bases for such jurisdiction, and I will deal with each in turn: (1) Central Western is itself a federal work or undertaking pursuant to s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, or (2) the appellant falls within s. 92(10)(a) as an integral part of a federal work or undertaking.

Analyse

La question fondamentale est de savoir si l'appelante peut être assujettie au *Code canadien du travail*. Pour qu'elle le soit, il faut d'abord qu'elle relève de la compétence fédérale. Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, cette compétence a deux fondements possibles, dont je traiterai à tour de rôle: soit que (1) Central Western constitue en soi un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral aux termes de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit que (2) l'appelante fasse partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral et tombe en conséquence sous le coup de l'al. 92(10)a).

(1) Is Central Western a Federal Work or Undertaking?

At the Federal Court of Appeal, Marceau J. founded federal jurisdiction over Central Western on the basis that it fell directly within s. 92(10)(a) by virtue of being an interprovincial railway. The primary ground for this decision was his finding that prior to the sale the railway was an indivisible and integral part of CN. Having made these observations, Marceau J. stated, at p. 198:

It seems to me that such a character, which attaches to the work itself, cannot be seen as having disappeared for the sole reason that the line is now owned and operated by a different corporate entity, or that its connection with CN's line is now controlled by a special device. Being operated exactly as it was previously, the line remains a segment of a railway "connecting the province with other provinces".

En Cour d'appel fédérale, le juge Marceau a conclu que c'était l'autorité fédérale qui avait compétence sur Central Western parce que, étant un chemin de fer interprovincial, elle relevait directement de l'al. 92(10)a). Cette conclusion reposait principalement sur le fait qu'avant d'être vendu, le chemin de fer était indissociable de CN et en faisait partie intégrante. Ayant fait ces observations, le juge Marceau dit, à la p. 198:

Il me semble qu'un tel caractère, qui est attaché à l'ouvrage lui-même, ne peut être considéré comme ayant disparu pour le seul motif que la ligne de chemin de fer en question est actuellement possédée et exploitée par une entité corporative différente, ou que le raccordement entre ce tronçon et la ligne du CN est à présent contrôlé au moyen d'un dispositif spécial. Étant exploitée exactement comme elle l'était antérieurement, la ligne en cause continue d'être une partie d'un chemin de fer «reliant la province à d'autres provinces».

This passage highlights the factors considered by Marceau J. in reaching his conclusion. In particu-

j De ce passage se dégagent les facteurs sur lesquels le juge Marceau a fondé sa conclusion. En particu-

lar, he found neither the physical separation between Central Western and CN rail lines nor the change in ownership and operation of Central Western to be compelling factors in determining which level of government has constitutional jurisdiction over it. In examining the question of whether Central Western is itself a federal work or undertaking, I will examine these factors in turn.

b (a) The Physical Connection

Marceau J. did not attach much significance to the fact that since the sale the rail lines have been separated by a four inch gap which is controlled by a special derail device. The respondents were of the same opinion, arguing that this tiny gap is not indicative of any important change in the railway. In fact, it is their position that the gap does not constitute a physical separation.

In as much as Marceau J. was relying on a physical connection to found federal jurisdiction, that, in itself, is insufficient. As I stated in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225 (A.G.T. v. C.R.T.C.), at p. 262:

... mere interconnection of physical facilities in one province with those in a neighbouring province, territory or state may not be sufficient to attract the characterization of the undertaking involved as interprovincial in nature.

This view is not novel, having long had support in the case law. In *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333 (*Montreal Street Railway*), for example, the Privy Council considered the validity of a federal statute which attempted to govern the through traffic on all railways, including intraprovincial ones. The statute was held to be *ultra vires* the federal government, and in the course of delivering judgment, Lord Atkinson commented on the question of whether a physical connection between rail lines was a sufficient basis for federal jurisdiction, at pp. 345-46:

The right contended for in this case is in truth the absolute right of the Dominion Parliament wherever a

a lier, il a jugé que ni la séparation matérielle des voies ferrées de Central Western et de CN ni le changement dans la possession et l'exploitation de Central Western n'étaient des facteurs déterminants pour décider quel palier de gouvernement a en vertu de la constitution compétence sur ce chemin de fer. Pour déterminer si celui-ci est lui-même un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale, j'examinerai ces facteurs un à un.

b a) Le lien matériel

Le juge Marceau n'a pas accordé beaucoup d'importance au fait que, depuis la vente, les voies ferrées sont séparées par un écart de quatre pouces qui se règle au moyen d'un dérailleur spécial. C'était le cas également des intimés, qui ont prétendu que cet écart négligeable n'apporte aucun changement important au chemin de fer. Ils soutiennent en fait que l'écart en question ne représente pas une séparation matérielle.

c Dans la mesure où le juge Marceau s'appuyait sur l'existence d'un lien matériel pour conclure à la compétence fédérale, ce fondement est en soi insuffisant. Comme je l'ai dit dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225 (A.G.T. c. C.R.T.C.), à la p. 262:

d ... le simple raccordement d'installations matérielles situées dans une province à celles d'une autre province, territoire ou État voisin peut être insuffisant pour qualifier l'entreprise visée comme étant de nature interprovinciale.

e Ce point de vue n'a rien d'original. Voilà longtemps en effet qu'il est appuyé par la jurisprudence. Dans l'arrêt *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333 (*Montreal Street Railway*), par exemple, le Conseil privé s'est penché sur la question de la validité d'une loi fédérale visant à régir la circulation en transit sur tous les chemins de fer, y compris ceux à caractère interprovincial. Cette loi a été jugée *ultra vires* et, en rendant le jugement, lord Atkinson a abordé la question de savoir si l'existence d'un lien matériel entre des voies ferrées suffisait pour fonder la compétence fédérale, aux pp. 345 et 346:

[TRADUCTION] Le droit auquel on prétend dans cette affaire est en vérité le droit absolu pour le Parlement du

federal line and a local provincial line connect to establish, irrespective of all consequences, this dual control over the latter line whenever there is through traffic between them, at least of such a kind as would lead to unjust discrimination between any classes of the customers of the former line. In their Lordships' view this right and power is not necessarily incidental to the exercise by the Parliament of Canada of its undoubted jurisdiction and control over federal lines, and is therefore, they think, an unauthorized invasion of the rights of the Legislature of the Province of Quebec.

The view expressed by Lord Atkinson in *Montreal Street Railway* is very persuasive. Railways, by their nature, form a network across provincial and national boundaries. As a consequence, purely local railways may very well "touch", either directly or indirectly, upon a federally regulated work or undertaking. That fact alone, however, cannot reasonably be sufficient to turn the local railway into an interprovincial work or undertaking within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. Furthermore, if the physical connection between the rail lines were a sufficient basis for federal jurisdiction, it would be difficult to envision a rail line that could be provincial in nature: most rail lines located within a province do connect eventually with interprovincial lines.

The force of the reasoning of this latter point is well illustrated in *British Columbia Electric Ry. Co. v. Canadian National Ry. Co.*, [1932] S.C.R. 161 (*British Columbia Electric Railway*). The British Columbia Electric Railway Company (B.C.E.R.C.) operated certain rail lines in British Columbia. One such line, the Central Park line, was connected to a Canadian Pacific Railway line and a line of the Canadian National Railway, both of which were under federal jurisdiction. The Board of Railway Commissioners for Canada concluded that because part of the B.C.E.R.C.'s rail line formed a connecting link between two other lines of railway under the Board's jurisdiction, it

Dominion, partout où un réseau fédéral et un réseau provincial local se raccordent, d'établir, quelles qu'en soient les conséquences, cette double autorité sur ce dernier réseau chaque fois qu'il existe un trafic en transit entre eux, d'une nature telle tout au moins qu'il aboutisse à une discrimination injuste entre des catégories quelconques des clients du premier de ces réseaux. De l'avis de leurs Seigneuries, ce droit et ce pouvoir ne sont pas nécessairement incidents à l'exercice par le Parlement du Canada de sa compétence et de son autorité incontestées sur les réseaux fédéraux et ils constituent donc, dans leur esprit, une immixtion que rien n'autorise dans les droits de la législature de la province de Québec.

L'opinion exprimée par lord Atkinson dans l'arrêt *Montreal Street Railway* est très convaincante. De par leur nature, les chemins de fer forment un réseau qui s'étend au-delà des frontières provinciales et nationales. Cela étant, des chemins de fer purement locaux peuvent fort bien «toucher», directement ou indirectement, un ouvrage ou une entreprise assujettis à une réglementation fédérale. Ce seul fait ne peut toutefois raisonnablement suffire pour faire du chemin de fer local un ouvrage ou une entreprise à caractère interprovincial au sens de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En outre, si le lien matériel entre les voies ferrées constituait un fondement suffisant pour la compétence fédérale, il serait difficile de concevoir un chemin de fer qui pourrait être de nature provinciale, étant donné que la plupart des voies ferrées situées dans les limites d'une province se raccordent quelque part à des voies interprovinciales.

La force du raisonnement sur ce dernier point se dégage nettement de l'arrêt *British Columbia Electric Ry. Co. v. Canadian National Ry. Co.*, [1932] R.C.S. 161 (*British Columbia Electric Railway*). La British Columbia Electric Railway Company (B.C.E.R.C.) exploitait certaines lignes de chemin de fer en Colombie-Britannique. L'une de celles-ci, la ligne Central Park, était raccordée à une voie du Canadien Pacifique et à une voie du Canadien du Nord, qui relevaient toutes les deux de la compétence fédérale. La Commission des chemins de fer du Canada avait conclu que, parce qu'une partie de la voie de la B.C.E.R.C. reliait deux autres voies ferrées sur lesquelles elle avait

had jurisdiction over the intraprovincial rail line as well. This Court rejected the Board's conclusion and held that the Central Park line fell under provincial jurisdiction. Smith J., for the majority, held, at p. 170:

The mere fact that the Central Park line makes physical connection with two lines of railway under Dominion jurisdiction would not seem to be of itself sufficient to bring the Central Park line, or the portion of it connecting the two federal lines, within Dominion jurisdiction.

As in *Montreal Street Railway*, the reasoning in *British Columbia Electric Railway* makes it clear that physical connection to an existing federal railway does not necessarily place a rail line under federal jurisdiction.

Compared to the rail line in *British Columbia Electric Railway*, Central Western illustrates a stronger case for coming within provincial jurisdiction. The line of track in *British Columbia Electric Railway* was only one mile long. In light of this relatively short length, it might be thought possible to see the rail line as being merely a link in the chain of a larger interprovincial network; yet, it was held to be under provincial jurisdiction. Central Western is 105 miles long. It is much more difficult to regard it as no more than a fully integrated part of CN's operations. Furthermore, there is no mention of any physical separation between the lines in *British Columbia Electric Railway*, unlike the situation in this appeal. On these bases, the argument that the physical connection between Central Western and CN brings the former within federal jurisdiction is weak.

(b) The Change in Ownership and Operation of the Railway

While the case law discussed above makes it clear that physical connection cannot be the determinative factor for jurisdictional questions, Marceau J. did not base his decision solely on this

compétence, la voie interprovinciale était également soumise à sa compétence. Notre Cour a rejeté la conclusion de la Commission et a dit que la ligne Central Park relevait de la compétence provinciale. Le juge Smith, au nom de la majorité, a statué, à la p. 170:

[TRADUCTION] Le simple fait que la ligne Central Park soit physiquement reliée à deux lignes de chemin de fer relevant de la compétence fédérale ne semblerait pas suffire en lui-même à placer la ligne Central Park, ou la partie de celle-ci qui relie les deux lignes fédérales, sous la compétence fédérale.

Le raisonnement dans l'arrêt *British Columbia Electric Railway*, comme dans l'arrêt *Montreal Street Railway*, indique clairement que ce n'est pas parce qu'elle a un lien matériel avec un chemin de fer fédéral qu'une voie ferrée est nécessairement assujettie à la compétence fédérale.

En comparaison de la situation du chemin de fer en cause dans l'affaire *British Columbia Electric Railway*, celle de Central Western présente un argument encore plus convaincant en faveur de la compétence provinciale. La voie ferrée dont il s'agissait dans l'affaire *British Columbia Electric Railway* n'avait qu'un mille de long. Vu cette distance relativement faible, on pouvait concevoir cette voie comme un simple maillon dans la chaîne que représentait le réseau interprovincial plus important; il a pourtant été décidé qu'elle relevait de la compétence provinciale. Le chemins de fer Central Western s'étend sur 105 milles. Il est donc beaucoup plus difficile de le considérer simplement comme faisant partie intégrante des opérations de CN. De plus, à la différence de la situation qui se présente en l'espèce, aucune mention n'est faite d'une séparation matérielle des voies ferrées dans l'affaire *British Columbia Electric Railway*. Compte tenu de ces facteurs, l'argument voulant que le lien matériel entre la voie de Central Western et celle de CN fasse relever celle-là de la compétence fédérale est faible.

b) Le changement de propriétaire et d'exploitation du chemin de fer

Bien qu'il se dégage clairement de la jurisprudence examinée plus haut que l'existence d'un lien matériel ne saurait être déterminante en ce qui concerne les questions de compétence, le juge Mar-

aspect of the relationship between CN and Central Western. His conclusion that Central Western fell within federal jurisdiction was also based on the view that the operation of the rail line had not changed subsequent to its sale to the appellant; in his opinion new ownership did not affect the jurisdictional question.

In so much as Marceau J. contends that corporate ownership is not determinative of the jurisdictional issue, he is correct. As I stated for this Court in *A.G.T. v. C.R.T.C.*, at p. 265:

I do not find the fact that the members of Telecom Canada own their respective "works" to be significant. The separate ownership of works does not, in this case, take away from the degree of integration which exists between the member system and the level of cooperation and coordination which exists in the national telephone system; it does not make AGT's system less interprovincial and it does not make the Telecom Canada enterprise a mere loose association of interested parties. Ownership itself is not conclusive. [Emphasis added.]

A change in corporate control can be significant, however, where it leads to alterations in the operation of the activity in question. The crucial determination is not simply whether there has been a change of corporate control, but whether the work in question can properly be described, with regard to its nature of operations, as being interprovincial.

In this case, the respondents argue that since Central Western had previously been owned by CN the sale to a provincial company cannot remove it from federal jurisdiction. Moreover, in arguing that there exists a significant operational connection between Central Western and CN, they point to the fact that Central Western is connected only with CN, and note that all of the appellant's freight goes to CN for onward transport. In the same vein, the respondents argue that the various contractual arrangements between the appellants and CN add to the physical connection

ceau n'a pas fondé sa décision sur ce seul aspect du rapport entre CN et Central Western. Sa conclusion que Central Western était du ressort fédéral reposait en outre sur l'idée que la vente à l'appelante n'avait entraîné aucun changement dans l'exploitation de la voie ferrée. D'après le juge Marceau, le changement de propriétaire n'avait aucune incidence sur la question de la compétence.

Dans la mesure où le juge Marceau affirme que le fait qu'une personne morale ou une autre détiennent la propriété n'est pas déterminant quant à la question de la compétence, il a raison. Comme je l'ai dit au nom de notre Cour dans l'arrêt *A.G.T. c. C.R.T.C.*, à la p. 265:

Je n'accorde pas d'importance au fait que les membres de Télécom Canada soient propriétaires de leurs «ouvrages» respectifs. En l'espèce, le droit de propriété de chacun sur les ouvrages n'a pas pour effet de supprimer le niveau d'intégration qui existe entre le système de chaque membre et le degré de coopération et de coordination qui existe au sein du système téléphonique national; cela n'enlève rien à la nature interprovinciale du système de l'AGT et ne fait pas de Télécom Canada une simple association de parties intéressées dépourvue de toute structure. Le fait d'être propriétaire n'est pas en soi décisif. [Je souligne.]

Un changement quant à la personne morale qui a le contrôle peut néanmoins s'avérer important lorsque cela entraîne des modifications dans l'exploitation de l'entreprise en question. Ce qui est crucial, ce n'est pas simplement de déterminer si une autre personne morale en a acquis le contrôle, mais bien de se demander si l'ouvrage en question peut à bon droit être qualifié d'interprovincial, compte tenu de la nature de ses opérations.

En l'espèce, les intimés soutiennent que, comme Central Western appartenait antérieurement au CN, sa vente à une compagnie provinciale ne saurait la soustraire à la compétence fédérale. De plus, ils allèguent à l'appui de l'argument selon lequel il existe un lien opérationnel important entre Central Western et CN que la voie de Central Western ne se raccorde qu'à celle de CN, et soulignent que la totalité des marchandises transportées par l'appelante sont livrées au CN en vue de leur acheminement. Dans le même ordre d'idées, les intimés font valoir que les différents

between the two to establish a functional integration.

The respondents' points are not without merit, yet neither are they convincing. In my view, while the factors mentioned by the respondents indicate a close commercial relationship between the two railways they do not show that CN operates Central Western. Rather, the sale of Central Western has resulted in a fundamental change in the management of the rail line. Most notably, the difference is manifested in the daily control of the business of the rail line. The distribution of the grain cars along the rail line is handled by the appellant, and CN rail cars do not travel on Central Western, nor does the federal rail company participate in the management of any of the leases connected to the property. Basically, CN exercises no control over the running of the rail line, making it difficult to view Central Western as a federal work or undertaking.

The respondents, however, rely on a number of cases in support of their argument on this point. One of these is *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925 (*Luscar*), which is said to aid the contention that the appellant's ownership of Central Western does not immunize the railway from federal jurisdiction. *Luscar* concerned a short branch line railway that was situated within Alberta. The line was owned and built by a provincial coal company, Luscar Collieries, but was operated by CN and had been constructed for the purpose of future sale to CN. In these circumstances the railway was held to fall under federal jurisdiction, but in delivering the judgment of the Privy Council, Lord Warrington of Clyffe appeared to base his decision on the fact that the local railway was operated by the national company. He stated, at pp. 932-33:

a

contrats subsistant entre l'appelante et CN confirment l'existence d'un lien matériel entre les deux compagnies et établissent ainsi l'intégration fonctionnelle de ces dernières.

Les points soulevés par les intimés sont certes valables, mais ils ne sont pas non plus convaincants. À mon avis, si les facteurs mentionnés par b les intimés révèlent l'existence de rapports commerciaux étroits entre les deux compagnies de chemin de fer, ils n'établissent pas que la voie de Central Western est exploitée par CN. Au contraire, la vente de cette voie a entraîné un changement fondamental dans la gestion de celle-ci. Cette différence se manifeste principalement dans la gestion quotidienne des affaires reliées à la voie en question. En effet, c'est l'appelante qui s'occupe de la répartition des wagons à grain le long de la voie et les wagons de CN ne circulent pas sur le chemin de fer Central Western. De plus, la compagnie ferroviaire fédérale ne participe pas à la gestion des baux afférents aux biens-fonds. Tout compte fait, CN n'exerce aucun contrôle sur l'exploitation du chemin de fer Central Western, tant et si bien qu'on peut difficilement considérer celui-ci comme un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale.

f

g Les intimés invoquent toutefois plusieurs arrêts au soutien de leur argument sur ce point. Parmi ceux-ci figure l'arrêt *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925 (*Luscar*), qui, à ce qu'on prétend, appuie l'argument suivant lequel Central Western n'échappe pas à la compétence fédérale du simple fait qu'il appartient à l'appelante. Il s'agissait dans l'affaire *Luscar* d'un court h chemin de fer secondaire situé en Alberta. Ce chemin de fer appartenait à une compagnie de charbon provinciale, Luscar Collieries, qui l'avait également construit. C'était toutefois CN qui l'exploitait et il avait été construit en vue d'une vente future au CN. Dans ces circonstances, on a jugé i que le chemin de fer relevait de la compétence fédérale, mais en rendant l'arrêt du Conseil privé, lord Warrington of Clyffe a paru fonder sa conclusion sur le fait que le chemin de fer local était exploité par la compagnie nationale. Il affirme, j aux pp. 932 et 933:

It is, in their [Lordships'] view, impossible to hold as to any section of that system which does not reach the boundary of a Province that it does not connect that Province with another. If it connects with a line which itself connects with one in another Province, then it would be a link in the chain of connection, and would properly be said to connect the Province in which it is situated with other Provinces.

In the present case, having regard to the way in which the railway is operated, their Lordships are of opinion that it is in fact a railway connecting the Province of Alberta with others of the Provinces, and therefore falls within s. 92, head 10 (a) of the Act of 1867. . . . If under the agreements hereinbefore mentioned the Canadian National Railway Company should cease to operate the Luscar Branch, the question whether under such altered circumstances the railway ceases to be within s. 92, head 10(a), may have to be determined, but that question does not now arise. [Emphasis added.]

As the above quotation indicates, the Privy Council in *Luscar* viewed the operation of the line as the determinative factor. This reading of the decision was supported by this Court in *British Columbia Electric Railway, supra*, at pp. 169-70. Left open by *Luscar*, however, is the very issue before the Court on this appeal, namely, whether a transfer of ownership of the rail line could result in a change of jurisdiction. Although there is a connection between the business of the appellant and CN, the arrangement is different from that in *Luscar*. Most obviously, while the railway in *Luscar* was owned by a provincial company, it was operated in common with the federal work or undertaking. That is not the case here. CN does not operate Central Western nor does it have any future plan or expectation to take over the railway, as was the case in *Luscar*. Furthermore, to see the two situations as similar fails to give sufficient notice to the fact that CN has consistently sought to abandon Central Western since 1963.

The respondents also rely on *Kootenay & Elk Railway Co. v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1974] S.C.R. 955 (*Kootenay*), to argue that the

[TRADUCTION] Il est impossible, à leur avis [celui des lords juges], de dire d'une section quelconque de ce réseau qui ne s'étend pas jusqu'à la frontière de la province, qu'elle ne relie pas cette province à une autre. Si elle est reliée à une ligne qui est elle-même reliée à une ligne dans une autre province, alors elle constitue un maillon de la chaîne, et on peut dire à bon droit qu'elle relie la province dans laquelle elle est située avec d'autres provinces.

b Dans la présente affaire, considérant le mode d'exploitation du chemin de fer, leurs Seigneuries sont d'avis qu'il s'agit en fait d'un chemin de fer reliant la province d'Alberta avec d'autres provinces et, par conséquent, visé par l'al. 92(10)a) de l'Acte de 1867. . . . Si, en vertu des accords susmentionnés, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada devait cesser d'exploiter l'embranchement Luscar, il se peut que, dans cette nouvelle situation, la question de savoir si le chemin de fer n'est plus visé par l'al. 92(10)a) doive être décidée, mais cette question ne se pose pas maintenant. [Je souligne.]

e Ainsi que l'indique ce passage, le Conseil privé dans l'arrêt *Luscar* a tenu pour déterminante l'exploitation de la ligne de chemin de fer. Cette interprétation de l'arrêt a été appuyée par notre Cour dans l'arrêt *British Columbia Electric Railway*, précité, aux pp. 169 et 170. L'arrêt *Luscar* ne tranche cependant pas la question même dont nous sommes saisis en l'espèce, c'est-à-dire celle de savoir si le transfert de la propriété du chemin de fer pouvait opérer un changement de compétence. Bien qu'il y ait un lien entre l'entreprise de l'appelante et CN, il diffère de celui qui existait dans l'affaire *Luscar*. La différence la plus évidente est que le chemin de fer en cause dans l'affaire *Luscar*, quoique appartenant à une compagnie provinciale, était exploité conjointement avec l'ouvrage ou l'entreprise à caractère fédéral. Tel n'est pas le cas en l'espèce. CN n'exploite pas Central Western et n'envisage pas d'en prendre la direction ni ne s'attend à le faire, contrairement à ce qui s'est passé dans *Luscar*. De plus, prétendre que les deux situations sont similaires, c'est ne pas tenir suffisamment compte des efforts soutenus déployés par CN depuis 1963 en vue de l'abandon de la ligne Central Western.

j Les intimés s'appuient en outre sur l'arrêt *Kootenay & Elk Railway Co. c. Compagnie du Chemin de Fer Canadien du Pacifique*, [1974]

connection with CN is sufficient to bring Central Western within federal jurisdiction. In *Kootenay*, the Kootenay and Elk Railway Co. applied to the Canadian Transport Commission for various orders to allow for the free interchange of traffic between a line it had built and a line built by an American company. The purpose of the connection between the two was to allow for the transport of coal from two mining properties in southeastern British Columbia through the United States and then over to the Pacific Coast to be shipped to Japan through British Columbia. One issue raised in *Kootenay* was whether the B.C. legislature had the authority to incorporate a company for the purpose of building and operating the rail line in question. Relying on *Montreal Street Railway*, Martland J., for the majority, stated that the railway would neither connect the province with any other province nor extend beyond the limits of British Columbia. He went on to state, at pp. 979-80:

... we are concerned with the nature of the undertaking which it [the legislature of British Columbia] authorized. That undertaking is one which is to be carried on entirely within the province. I do not overlook the fact that its undertaking when coupled with that of Burlington would provide a means of transport of goods from British Columbia into the United States. It may be, as is pointed out in the reasons of the Commission, that when the two lines are joined an overall undertaking of international character will emerge. But in my opinion that possibility did not preclude the British Columbia Legislature from authorizing the incorporation of a company to construct a railway line wholly situate within the borders of the province.

The above quotation indicates that the mere possibility of a rail line acquiring an international character coupled with its physical connection with interprovincial lines does not deprive the provincial legislature of all legislative authority over a railway company. Martland J. also went on to consider *Luscar*, deciding that the operation of the rail line in that case was determinative. Applying this reasoning to the case before him, he noted that the

R.C.S. 955 (*Kootenay*), pour prétendre que son lien avec CN suffit pour faire relever Central Western de la compétence fédérale. Dans *Kootenay*, la Kootenay and Elk Railway Co. s'était adressée à la Commission canadienne des transports en vue d'obtenir diverses ordonnances qui permettraient le libre échange de trafic entre une ligne qu'elle avait construite et une ligne construite par une compagnie américaine. Le raccordement des deux lignes avait pour but de permettre que le charbon provenant de deux propriétés minières dans la partie sud-est de la Colombie-Britannique soit acheminé aux États-Unis jusqu'à la côte du Pacifique et, de là, au Japon en passant par la Colombie-Britannique. Une question soulevée dans l'affaire *Kootenay* était de savoir si la législature de la Colombie-Britannique avait compétence pour constituer une compagnie ayant comme objets la construction et l'exploitation de la voie ferrée en question. Se fondant sur l'arrêt *Montreal Street Railway*, le juge Martland a affirmé au nom de la majorité que le chemin de fer ne relierait pas la Colombie-Britannique à une autre province ni ne s'étendrait au-delà des limites de la Colombie-Britannique. Il ajoute, aux pp. 979 et 980:

... nous devons considérer la nature de l'entreprise qu'elle [la législature de la Colombie-Britannique] autorise. Les activités de l'entreprise en question doivent être exécutées entièrement dans la province. Je n'oublie pas le fait que son entreprise, une fois reliée à celle de Burlington, servira à transporter des marchandises de la Colombie-Britannique aux États-Unis. Il se peut, comme la Commission le signale dans ses motifs, qu'une fois les deux lignes jointes, nous soyons en présence d'une seule entreprise de nature internationale. Mais, à mon avis, cette possibilité n'empêchait pas la législature de la Colombie-Britannique d'autoriser la création d'une compagnie en vue de la construction d'une ligne de chemin de fer entièrement située dans les limites de la province.

D'après ce passage, ce n'est pas la simple possibilité qu'une voie ferrée acquière une dimension internationale, conjuguée à son raccordement matériel à des voies interprovinciales, qui prive le législateur provincial de toute compétence législative sur une compagnie de chemin de fer. Le juge Martland a examiné ensuite l'arrêt *Luscar*, décidant que c'était l'exploitation de la voie ferrée qui était déterminante dans cette affaire-là. Appli-

operation of the Kootenay and Elk Railway would be the sole responsibility of the British Columbia company and thus found the line to fall within provincial jurisdiction.

The respondents rely on *Kootenay* for the proposition that subsequent interconnection and joint operation with an interprovincial railway may subject a rail line to federal jurisdiction. While this reading of the case is not incorrect, such a proposition does not provide strong support for the respondents' position. Rather, the passage quoted above does not detract from or add anything to what was said in *Luscar*. In fact, by referring with approval to *Luscar*, it would appear that Martland J. was of the opinion that the operation of the company is paramount in deciding jurisdictional issues.

A final case relied upon by the respondents is *A.G.T. v. C.R.T.C.*, which is not surprising given that this decision illustrates how a provincially owned company may fall within s. 92(10)(a) by virtue of a functional integration with a national system. Although federal jurisdiction was upheld in that case, it provides little assistance to the respondents. The linchpin in the *A.G.T v. C.R.T.C.* decision was this Court's finding that A.G.T., by virtue of its role in Telecom Canada and its bilateral contracts with other telephone companies, was able to provide its clients with an interprovincial and, indeed, international telecommunications service. In contrast, the appellant Central Western does not (through bilateral arrangements or otherwise) provide an interprovincial service to its clients: it simply moves grain within central Alberta. Clearly, the required degree of functional integration is absent.

A discussion of the relevant case law thus emphasizes that the basic question remains whether the operation of Central Western permits its characterization as an interprovincial rail line con-

quant ce raisonnement au litige dont il était saisi, le juge Martland a fait remarquer qu'il appartenait exclusivement à la compagnie constituée en Colombie-Britannique d'exploiter le chemin de fer

a Kootenay and Elk, et a conclu en conséquence que celui-ci relevait de la compétence provinciale.

Les intimés invoquent l'arrêt *Kootenay* à l'appui de la proposition selon laquelle une voie ferrée peut être assujettie à la compétence fédérale du fait qu'elle se raccorde à un chemin de fer interprovincial et que les deux sont exploités conjointement. Bien que cette interprétation de l'arrêt ne soit pas erronée, la proposition avancée n'étaye pas fortement la position des intimés. On voit plutôt que le passage reproduit plus haut ne retranche ni n'ajoute rien à ce qui a été dit dans l'arrêt *Luscar*. Il semble en fait qu'en exprimant son approbation de l'arrêt *Luscar*, le juge Martland ait considéré l'exploitation de la compagnie comme déterminante aux fins de décider les questions de compétence.

Les intimés s'appuient en dernier lieu sur l'arrêt *A.G.T. c. C.R.T.C.*, ce qui n'est pas surprenant, étant donné que cet arrêt démontre de quelle manière une compagnie appartenant à une province peut relever de l'al. 92(10)a) en raison d'une intégration fonctionnelle avec un système national. Bien que la compétence fédérale ait été confirmée dans cet arrêt, celui-ci n'est que de peu de secours aux intimés. En effet, l'arrêt *A.G.T. c. C.R.T.C.* repose essentiellement sur la conclusion de notre Cour que A.G.T., grâce à son rôle dans Telecom Canada et à ses contrats bilatéraux avec d'autres compagnies de téléphone, était en mesure d'offrir à ses clients un service interprovincial, voire international, de télécommunications. L'appelante Central Western, par contre, ne fournit pas un service interprovincial à ses clients (que ce soit par des accords bilatéraux ou de quelqu'autre manière). Elle ne fait que transporter le grain dans l'Alberta central. De toute évidence, le degré nécessaire d'intégration fonctionnelle n'existe pas dans son cas.

Il se dégage nettement de l'examen de la jurisprudence pertinente que la question fondamentale est toujours de savoir si Central Western est exploitée d'une manière qui permette de la quali-

necting the province of Alberta to other provinces. As has already been stated, the appellant controls and operates its railway without interference or aid from CN, and I therefore reiterate my conclusion that there exists insufficient operational connection between the two railways to support a finding that Central Western falls within federal jurisdiction as an interprovincial railway under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*.

(2) *Is Central Western an Integral Part of a Federal Work or Undertaking?*

To conclude that Central Western is not itself a federal work or undertaking pursuant to s. 92(10)(a) does not necessarily preclude a finding that the railway falls within federal jurisdiction. If Central Western can be characterized as an integral part of a federal work or undertaking, it will nonetheless come under s. 92(10)(a) and be subject to the provisions of the *Canada Labour Code*. Indeed, it was on this basis that the Canada Labour Relations Board found Central Western to be subject to federal jurisdiction.

(a) The appropriate test

The issue of whether the federal government has jurisdiction over the labour relations of a work or undertaking not in itself federal has been before this Court on a number of occasions. The basic criteria for deciding this issue were addressed in *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the *Stevedores' Reference*), a case which concerned the constitutional validity of Parliament's attempt to regulate the labour relations of stevedores by means of a predecessor to s. 4 of the *Canada Labour Code*. In the *Stevedores' Reference*, the undisputed federal undertaking was the international and interprovincial flow of cargo carried by ships into and out of the port of Toronto. The loading and unloading services were supplied to the shipowner and the cargo shippers by a stevedoring company, which was in no way connected, through corporate ownership, to the shipping concerns. The goods were unloaded by the stevedores

fier de chemin de fer interprovincial reliant l'Alberta à d'autres provinces. Ainsi que je l'ai déjà indiqué, l'appelante contrôle et exploite sa voie ferrée sans l'intervention ni l'aide de CN. Je répète donc ma conclusion que le lien opérationnel existant entre les deux chemins de fer ne suffit pas pour fonder la conclusion que Central Western relève de la compétence fédérale en tant que chemin de fer interprovincial visé à l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

(2) *Central Western fait-elle partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral?*

Conclure que Central Western n'est pas en soi un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral au sens de l'al. 92(10)a) n'empêche pas nécessairement de décider qu'elle relève de la compétence fédérale. Si Central Western peut être qualifiée comme faisant partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral, elle tombera néanmoins sous le coup de l'al. 92(10)a) et sera assujettie au *Code canadien du travail*. De fait, c'est sur ce fondement que le Conseil canadien des relations du travail a conclu que Central Western était du ressort fédéral.

a) Le critère approprié

Notre Cour a été saisie à plusieurs occasions de la question de savoir si le gouvernement fédéral a compétence sur les relations du travail reliées à un ouvrage ou à une entreprise n'ayant en soi aucun caractère fédéral. Les critères de base à appliquer pour répondre à cette question ont été examinés dans l'affaire *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (*l'Affaire des débardeurs*), qui mettait en cause la constitutionnalité de la tentative du législateur fédéral de réglementer au moyen d'une disposition correspondant à l'actuel art. 4 du *Code canadien du travail* les relations du travail des débardeurs. Dans l'*Affaire des débardeurs*, l'entreprise à caractère incontestablement fédéral consistait dans le transport international et interprovincial de cargaisons par navires qui arrivaient dans le port de Toronto ou qui en partaient. Les services de chargement et de déchargement étaient assurés aux propriétaires de navires et aux expéditeurs de car-

and then were placed upon domestic land-operating transport facilities for onward transportation to the consignee.

This Court found the legislation in question to be *intra vires* the federal government. In an eight to one decision, the stevedoring operations were found to be an integral or essential part of the interprovincial or international transportation of goods by ship. The operational connection and integration between the federal undertaking and the stevedores was complete — the stevedores were an essential "link in the chain" of the federal operation. Effective performance of the federal undertaking would not be possible without the services of the stevedores. Federal jurisdiction there seems to have been based on a finding that the core federal undertaking was dependent to a significant degree on the workers in question.

The above reading of the *Stevedores' Reference* was verified in *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178 (*Letter Carriers'*), where the same issue was considered. In *Letter Carriers'*, the Canadian Union of Postal Workers challenged the jurisdiction of the Saskatchewan Labour Relations Board to certify a union for the respondent company. The respondent company had a number of contracts with Canada Post for the delivery and collection of mail, these contracts comprising 90 per cent of the respondent company's business. In finding that the employees of the respondent company fell under federal jurisdiction, the court seems to have been much influenced by the dependence of the post office upon its subcontractors for mail delivery. Ritchie J., speaking for the Court, held, at p. 183:

In my opinion the work so described which is performed by these employees is essential to the function of the postal service and is carried out under the supervision and control of the Post Office authorities . . . [Emphasis added.]

gaisons par une société de manutention qui n'appartenait d'aucune façon aux entreprises de transport maritime. Les marchandises étaient déchargées par les débardeurs pour être ensuite placées en vue de leur acheminement au consignataire par des moyens de transport terrestre interne.

Notre Cour a jugé que le gouvernement fédéral avait compétence pour adopter la disposition législative en cause. Par une majorité de huit contre un, elle a conclu que les opérations de manutention constituaient une partie intégrante ou essentielle du transport interprovincial ou international de marchandises par navire. Le lien opérationnel entre l'entreprise fédérale et les débardeurs ainsi que leur intégration opérationnelle étaient complets; les débardeurs représentaient un «maillon [essentiel] de la chaîne» de l'entreprise fédérale. Sans les services des débardeurs, l'exploitation efficace de celle-ci aurait été impossible. La compétence fédérale semble avoir été fondée dans cette affaire sur la conclusion que l'entreprise fédérale principale dépendait dans une grande mesure des travailleurs en question.

Cette interprétation de l'*Affaire des débardeurs* se trouve confirmée dans l'arrêt *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178 (*Union des facteurs*), où la même question a été examinée. Dans l'affaire *Union des facteurs*, l'Union des facteurs du Canada contestait la compétence de la commission des relations du travail de la Saskatchewan pour accréditer un syndicat pour la compagnie intimée. Cette dernière avait avec les postes canadiennes un certain nombre de contrats de distribution et de levée du courrier, lesquels contrats représentaient 90 pour 100 du travail de la compagnie intimée. En concluant que les employés de la compagnie intimée relevaient de la compétence fédérale, notre Cour semble avoir été grandement influencée par le fait que les postes canadiennes dépendaient de leurs sous-traitants pour assurer la distribution du courrier. Le juge Ritchie, au nom de la Cour, dit, à la p. 183:

À mon avis, le travail ainsi décrit qui est exécuté par ces employés est essentiel au fonctionnement du service postal et il est accompli sous la surveillance et le contrôle des fonctionnaires des postes canadiennes . . . [Je souligne.]

He later commented, at p. 186, that the work of the respondent company's drivers "was an integral part of the effective operation of the Post Office".

Both the *Stevedores' Reference* and *Letter Carriers'* cases indicate that dependence of a core federal work or undertaking upon a group of workers tends to support federal jurisdiction over those workers. In subsequent judgments of this Court, this jurisdictional test has been elaborated upon. Prime among these more recent decisions is *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115 (*Northern Telecom No. 1*), where this Court considered the proper interpretation and application of ss. 2 and 4 of the *Canada Labour Code*. Specifically, the issue in *Northern Telecom No. 1* was whether the employees of Northern Telecom were employed upon or in connection with the operation of any federal work or undertaking, so as to bring them within the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board. The core federal work in question was the telephone and telecommunications system operated by Bell Canada.

This Court reviewed the relevant case law and devised a test for the determination of whether a group of employees falls within federal or provincial jurisdiction. This test involves looking for a practical or functional integration between the core federal work or undertaking and the employees in question. In *Northern Telecom No. 1*, the guiding principles were summarized from the decision of Beetz J. in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, and set out as follows at pp. 132-33:

(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 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

Il ajoute, à la p. 186, que le travail des chauffeurs de la compagnie intimée «constitue une partie intégrante de l'exploitation efficace des postes canadiennes».

^a Il ressort de l'*Affaire des débardeurs* et de l'arrêt *Union des facteurs* que le fait que l'entreprise fédérale principale dépend d'un groupe de travailleurs tend à confirmer la compétence fédérale à l'égard de ces travailleurs. Dans des arrêts subséquents, notre Cour a précisé la portée de ce critère servant à établir la compétence. Parmi ces arrêts plus récents, c'est *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115 (*Northern Telecom n° 1*), qui est le plus important. Dans cette affaire, notre Cour s'est penchée sur la façon dont il convient d'interpréter et d'appliquer les art. 2 et 4 du *Code canadien du travail*. Plus précisément, il s'agissait de déterminer dans *Northern Telecom n° 1* si les employés de Northern Telecom étaient employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, de sorte qu'ils relevaient de la compétence du Conseil canadien des relations du travail. L'ouvrage fédéral principal en question était le système téléphonique et de télécommunications exploité par Bell Canada.

Notre Cour a passé en revue la jurisprudence pertinente et a élaboré un critère permettant de déterminer si un groupe d'employés relève de la compétence fédérale ou bien de la compétence provinciale. Ce critère consiste à examiner s'il existe une intégration pratique ou fonctionnelle de l'entreprise fédérale principale et des employés en question. Dans l'arrêt *Northern Telecom n° 1*, aux pp. 132 et 133, on reprend en résumé les principes directeurs énoncés par le juge Beetz dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754:

(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 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

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.

A recent decision of the British Columbia Labour Relations Board, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, provides a useful statement of the method adopted by the courts in determining constitutional jurisdiction in labour matters. First, one must begin with the operation which is at the core of the federal undertaking. Then the courts look at the particular subsidiary operation engaged in by the employees in question. The court must then arrive at a judgment as to the relationship of that operation to the core federal undertaking, the necessary relationship being variously characterized as "vital", "essential" or "integral". As the Chairman of the Board phrased it, at pp. 34-5:

In each case the judgment is a functional, practical one about the factual character of the ongoing undertaking and does not turn on technical, legal niceties of the corporate structure or the employment relationship.

In *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733 (*Northern Telecom No. 2*), the same issues were before the Court, though with respect to a different set of workers. It was again emphasized that the jurisdictional question depends mainly upon the nature of the relationship between the core federal work or undertaking and the enterprise in question.

The principles enunciated in *Northern Telecom No. 1* are not intended to be applied in a strict or

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.

a (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.

Une décision récente du Labour Relations Board de la Colombie-Britannique, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, expose la méthode retenue par les cours pour déterminer la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail. Premièrement, il faut examiner l'exploitation principale de l'entreprise fédérale. On étudie ensuite l'exploitation accessoire pour laquelle les employés en question travaillent. En dernier lieu on parvient à une conclusion sur le lien entre cette exploitation et la principale entreprise fédérale, ce lien nécessaire étant indifféremment qualifié *"fondamental"*, *"essentiel"* ou *"vital"*. Comme l'a déclaré le président de la Commission, aux pp. 34 et 35:

g [TRADUCTION] Dans chaque cas la décision est un jugement à la fois fonctionnel et pratique sur le caractère véritable de l'entreprise active et il ne dépend pas des subtilités juridiques de la structure de la société en cause ou des relations de travail.

^h Dans l'affaire *Northern Telecom Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733 (*Northern Telecom no 2*), la Cour se trouvait saisie des mêmes questions, sauf qu'il s'agissait d'un groupe d'employés différent. On a encore une fois souligné que la question de compétence tient principalement à la nature du rapport entre l'entreprise fédérale principale et l'entreprise en cause.

j Les principes énoncés dans l'arrêt *Northern Telecom no 1* ne sont pas censés être appliqués

rigid manner; instead, the test should be flexible and attentive to the facts of each particular case. As was stated in *A.G.T. v. C.R.T.C.*, at p. 258:

It is impossible, in my view, to formulate in the abstract a single comprehensive test which will be useful in all of the cases involving s. 92(10)(a). The common theme in the cases is simply that the court must be guided by the particular facts in each situation, an approach mandated by this Court's decision in *Northern Telecom*, 1980, *supra*. Useful analogies may be found in the decided cases, but in each case the determination of this constitutional issue will depend on the facts which must be carefully reviewed as was done by the trial judge in the present appeal.

The issue in *A.G.T. v. C.R.T.C.* differed somewhat from that arising in *Northern Telecom No. 1* and *Northern Telecom No. 2* as the jurisdictional question related to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission rather than the Canada Labour Relations Board. Nevertheless, the flexible approach advocated in *A.G.T. v. C.R.T.C.* is equally applicable in the context of labour relations.

Applying the *Northern Telecom No. 1* approach to the facts of this case, the first task is to identify a core federal work or undertaking in relation to which Central Western might conceivably be seen as integral. As stated above, the Canada Labour Relations Board identified three core federal undertakings connected to Central Western: CN, the grain elevators found along the railway, and the "Western Grain Transportation Network". I will examine each of these in turn.

(i) Canadian National Railway

Operating interprovincially, as it does, CN is undoubtedly a federal work and undertaking. The more difficult question is whether there exists between it and Central Western a nexus sufficient to justify placing the latter within federal jurisdiction. In answering this question, the approach set out in *Northern Telecom No. 1* suggests that it is

d'une manière stricte ou rigide; le critère devrait au contraire être souple et tenir compte des faits de chaque espèce. Comme on le dit dans l'arrêt *A.G.T. c. C.R.T.C.*, à la p. 258:

^a À mon avis, il est impossible de formuler en l'absence de contexte un seul critère qui soit complet et utile dans tous les cas relatifs à l'al. 92(10)a). Le dénominateur commun de ces arrêts est simplement que ce sont les faits particuliers de chaque cas qui doivent guider le tribunal, une méthode dictée par l'arrêt de cette Cour *Northern Telecom*, 1980, précité. Il est possible de trouver des analogies utiles dans la jurisprudence, mais dans chaque cas, la réponse à cette question constitutionnelle variera selon les faits qui doivent être examinés soigneusement comme l'a fait le juge de première instance en l'espèce.

^b L'affaire *A.G.T. c. C.R.T.C.* diffère un peu des affaires *Northern Telecom* n° 1 et *Northern Telecom* n° 2 en ce que la question de compétence concerne le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes plutôt que le Conseil canadien des relations du travail. Quoi qu'il en soit, l'approche souple préconisée dans l'arrêt *A.G.T. c. C.R.T.C.* s'applique tout autant dans le contexte des relations du travail.

^c En appliquant aux faits de la présente instance la méthode énoncée dans l'arrêt *Northern Telecom* n° 1, on doit d'abord identifier une entreprise fédérale principale dont Central Western pourrait être considérée comme faisant partie intégrante. Ainsi que je l'ai dit précédemment, le Conseil canadien des relations du travail a nommé trois entreprises fédérales principales reliées à Central Western, à savoir: CN, les élévateurs à grain situés le long du chemin de fer et le «réseau de transport du grain de l'Ouest». Je me propose d'examiner dans l'ordre chacune de ces entreprises.

^d (i) La compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

^e Vu le caractère interprovincial de ses activités, CN constitue assurément un ouvrage et une entreprise de compétence fédérale. Plus épineuse, toutefois, est la question de savoir s'il existe entre elle et Central Western un lien suffisant pour justifier que celle-ci soit assujettie à la compétence fédérale. En ce qui concerne cette question, l'approche

necessary to look to the nature of the normal or habitual operation of Central Western.

As described in the facts above, Central Western is used for the transportation of grain. Although the method of moving grain along Central Western has not changed significantly since its sale to the appellant, CN no longer participates in the day to day operations of moving grain between Ferlow Junction and Dinosaur. Presently, CN's only contact with Central Western occurs when its locomotives deliver and retrieve grain cars at the north end of the line. Unlike in *Northern Telecom No. 1*, there is no daily or simultaneous connection between the two enterprises. In that case, at p. 773, it was noted that the employees of Northern Telecom:

... 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. [Emphasis in original.]

As the above passage indicates, if work occurs simultaneously between the two enterprises functional integration may exist. This temporal integration does not exist, however, between the appellant and CN, as each operates independently within its own sphere. The appellant is responsible for taking empty grain cars to the various elevators, filling them with grain and then transporting them to Ferlow Junction where they are transferred to CN locomotives. Only when the grain cars are transferred do the two companies co-ordinate their work. The transfer can thus be seen as a connection at the end of the local transportation process, unlike in *Northern Telecom No. 1* where the service provided by Northern Telecom took place simultaneously with the service provided by Bell. Both Bell Canada and Northern Telecom were seen to work together in order to provide a single service. Furthermore, it was necessary for Northern Telecom workers to be on Bell premises on a daily basis. Such is not the case in this appeal because CN employees and trains only enter upon

exposé dans l'arrêt *Northern Telecom n° 1* semble exiger que l'on tienne compte de la nature des activités normales ou habituelles de Central Western.

^a Ainsi que je l'indique dans l'exposé des faits ci-dessus, Central Western sert au transport du grain. Bien que la façon de transporter le grain sur ce chemin de fer n'ait pas changé sensiblement depuis qu'il a été vendu à l'appelante, CN ne participe plus aux opérations quotidiennes du transport du grain entre Ferlow Junction et Dinosaur. À l'heure actuelle, CN n'a aucun contact avec Central Western, si ce n'est lorsque ses locomotives livrent et reprennent des wagons à grain à l'extrémité nord de la voie. Contrairement à ce qui se passait dans l'affaire *Northern Telecom n° 1*, il n'y a aucun lien quotidien ou de simultanéité entre les deux entreprises. Dans cet arrêt-là, à la p. 773, on fait remarquer que les employés de Northern Telecom:

^e ... 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. [Souligné dans le texte original.]

^f Comme l'indique ce passage, si les deux entreprises se livrent simultanément et conjointement à certaines activités, il peut y avoir intégration fonctionnelle. Cette intégration temporelle n'existe cependant pas entre l'appelante et CN, car chacune de ces entreprises fonctionne indépendamment dans son propre champ d'activité. L'appelante se charge d'acheminer des wagons à grain vides aux différents élévateurs, de les remplir de grain et ensuite de les remorquer à Ferlow Junction où ils sont attelés à des locomotives de CN. Ce n'est qu'au moment du transfert des wagons à grain que les deux compagnies coordonnent leurs activités. Ce transfert peut donc être considéré comme un lien établi à la fin du processus du transport local, à la différence du cas qui se présentait dans l'affaire *Northern Telecom n° 1* où le service de Northern Telecom et celui de Bell étaient fournis simultanément. De toute évidence, Bell Canada et Northern Telecom agissaient en collaboration afin d'offrir un seul service. En outre, il était nécessaire que des employés de

Central Western's property in order to transfer grain cars to or from Ferlow Junction.

It is also significant that in both *Northern Telecom No. 1* and *Northern Telecom No. 2*, the employees concerned were located in five different provinces, a situation which would seem to advance the conclusion that their work was integral to an interprovincial work or undertaking. The appellant's employees, on the other hand, are located wholly within Alberta and in the normal course of affairs have no occasion to travel beyond that province in a working capacity.

Finally, and perhaps most importantly, it cannot be said that CN is in any way dependent on the services of the appellant. Since 1963, CN has consistently wanted to abandon the Central Western rail line, indicating that the line is not vital or essential to its operations. Consequently, in contrast to the *Northern Telecom* cases, the core federal undertaking (CN) would not be severely disadvantaged if the appellant's employees failed to perform their usual tasks. In sharp contrast to the *Stevedores' Reference* or *Letter Carriers'* case, the effective performance of CN's obligation as a national railway is not contingent upon the services of the appellant. These factors point strongly, almost decisively, against a finding of federal jurisdiction over the employees in question.

Northern Telecom soient présents chaque jour sur des lieux occupés par Bell. Tel n'est pas le cas en l'espèce, car les employés et les trains de CN ne pénètrent sur les propriétés de Central Western

^a que pour effectuer le transfert de wagons à grain à destination ou en provenance de Ferlow Junction.

Il importe aussi de signaler que dans les arrêts *Northern Telecom n° 1* et *Northern Telecom n° 2*

^b les employés concernés se trouvaient dans cinq provinces différentes, circonstance qui semble étayer la conclusion que leur travail faisait partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère interprovincial. Les employés de l'appelante, par contre, travaillent exclusivement en Alberta et ne sont pas appelés dans le cours normal des affaires à voyager à l'extérieur de cette province pour s'acquitter de leurs fonctions.

^d En dernier lieu, et c'est peut-être là le point le plus important, on ne saurait prétendre que CN dépend de quelque manière des services de l'appelante. Depuis 1963, CN a toujours voulu abandonner la ligne de chemin de fer Central Western, ce qui indique que cette ligne ne constitue une partie ni vitale ni essentielle de ses opérations. Il s'ensuit que, contrairement à la situation dans les affaires *Northern Telecom*, cela ne causerait aucun inconvenient grave pour l'entreprise fédérale principale (CN) si les employés de l'appelante n'accomplissaient pas leurs tâches habituelles. La présente instance diffère nettement de l'*Affaire des débardeurs* et de l'affaire *Union des facteurs* en ce que l'exécution efficace des obligations de CN en tant que chemin de fer national ne tient nullement aux services de l'appelante. Voilà des facteurs qui militent fortement, de façon presque décisive, contre

^f ^g une conclusion en faveur de la compétence fédérale sur les employés en question.

(ii) *Grain Elevators*

The Canada Labour Relations Board also founded federal jurisdiction over Central Western on the conclusion that work performed by employees of the appellant was integral to the operation of the grain elevators located along the rail line. The grain elevators are viewed as a core federal undertaking because there exists a

ⁱ Le Conseil canadien des relations du travail a en outre fondé la compétence fédérale relativement à Central Western sur la conclusion que le travail accompli par les employés de cette dernière faisait partie intégrante de l'exploitation des élévateurs à grain situés le long du chemin de fer. On considère les élévateurs à grain comme une entreprise fédé-

(ii) *Les élévateurs à grain*

s. 92(10)(c) declaration that they are "for the general Advantage of Canada".

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

(iii) *Western Grain Transportation Network*

The final ground upon which the Canada Labour Relations Board upheld federal jurisdiction over Central Western concerned the rail line's place in what the Board referred to as the "Western Grain Transportation Network". My understanding is that the Board used this term as a "catch all" phrase for the array of federal regulatory powers relating to the movement of grain in Canada. It is fair to assume that the Board was referring to the fact that: (i) the interprovincial rail lines carry grain for transport overseas; (ii) some of the grain cars are owned by a federal government authority; (iii) the movement and distribution of grain is controlled by federal agencies; and (iv) grain elevators are federal works. In my view, however, in order for Central Western to be integrated with a federal work or undertaking, there must exist a discrete and identifiable work or undertaking that is clearly within federal jurisdiction. Such is not the case here.

Put simply, I do not agree that a Western Grain Transportation Network exists for the purposes of the jurisdictional designation of the Central Western. One cannot ignore, of course, the significant

rale principale parce qu'ils ont été déclarés être «à l'avantage général du Canada» conformément à l'al. 92(10)c).

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

(iii) *Le réseau de transport du grain de l'Ouest*

Le dernier motif sur lequel le Conseil canadien des relations du travail s'est fondé pour conclure à la compétence fédérale sur Central Western concerne le rôle de ce chemin de fer dans ce que le Conseil a appelé le «réseau de transport du grain de l'Ouest». À ce que je peux voir, le Conseil a employé cette expression comme un «fourre-tout» comprenant l'ensemble des pouvoirs réglementaires fédéraux se rapportant au transport du grain au Canada. On peut à bon droit supposer que le Conseil faisait allusion au fait que (i) les chemins de fer provinciaux transportent le grain en vue de son exportation à l'étranger, (ii) certains wagons à grain appartiennent à un organe du gouvernement fédéral, (iii) le transport et la distribution du grain est soumis au contrôle d'organismes fédéraux et (iv) les élévateurs à grain sont des ouvrages fédéraux. J'estime cependant que Central Western ne peut faire partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral que s'il existe un ouvrage ou une entreprise identifiables et distincts qui relèvent manifestement de la compétence fédérale. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

En termes simples, je ne crois pas, pour les fins de la détermination de la compétence sur Central Western, qu'il existe un réseau de transport du grain de l'Ouest. On ne saurait, bien sûr, faire

federal involvement in the field. But the fact that several entities involved in the transport of grain fall under federal jurisdiction cannot on its own serve to bring everything connected with that industry under federal jurisdiction. Parliament cannot expand its legislative jurisdiction in this manner.

I am in agreement with the Federal Court of Appeal's unanimous rejection of this basis for federal regulatory control. To conclude otherwise would be to grant Parliament a licence to "sweep in" provincial jurisdiction dealing with all matters integral to the so-called grain transport system. Such a proposition long has been rejected by the courts. For example, in *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122 (the *Empress Hotel* case), the Privy Council rejected the argument that the regulation of the labour relations of the employees of the Empress Hotel in Victoria was integral to a "unified system" of transportation. Lord Reid, at p. 140, held:

... their Lordships can find neither principle nor authority to support the competence of the Parliament of Canada to legislate on a matter which clearly falls within the enumerated heads in s. 92 and cannot be brought within any of the enumerated heads in s. 91 merely because the activities of one of the parties concerned in the matter have created a unified system which is widespread and important in the Dominion.

I find this *dicta* equally applicable to the case at bar, and thus conclude that the federal government cannot obtain jurisdiction over Central Western by reason of the rail line's relationship with a grain transport system.

(b) Application of the Test in Other Industries

While the general approach to jurisdictional questions adopted in the *Northern Telecom* cases is critical to the disposition of this appeal, it must not be forgotten that the nature of telecommunication systems is quite different from the railway business. It is worthwhile, therefore, to consider other cases which deal with the same division of powers issues under s. 92(10)(a), but with respect

abstraction de l'importance du rôle fédéral dans ce domaine. Mais le fait que plusieurs entités participant au transport du grain relèvent de la compétence fédérale ne suffit pas en soi pour que tout ce qui se rattache à cette industrie soit assujetti à la compétence fédérale. Le Parlement ne peut étendre de cette manière sa compétence législative.

Je partage l'avis de la Cour d'appel fédérale, qui a rejeté à l'unanimité ce fondement d'un contrôle réglementaire fédéral. Tirer la conclusion contraire reviendrait d'ailleurs à autoriser le Parlement à «s'arroger» la compétence provinciale relativement à tout ce qui fait partie intégrante du réseau de transport du grain, comme on l'appelle. Or, il y a longtemps que les tribunaux n'admettent pas une telle proposition. Par exemple, dans l'arrêt *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122 (l'arrêt *Empress Hotel*), le Conseil privé a écarté l'argument selon lequel la réglementation des relations du travail des employés de l'hôtel Empress à Victoria faisait partie intégrante d'un [TRADUCTION] «réseau unifié» de transport. Lord Reid dit, à la p. 140:

[TRADUCTION] ... leurs Seigneuries ne peuvent trouver ni principe ni arrêt qui soutienne que le Parlement du Canada est compétent pour légiférer sur une question que les paragraphes de l'art. 92 (et non ceux de l'art. 91) visent clairement, uniquement parce que l'activité de l'une des parties en cause a créé un réseau unifié, étendu et important dans le Dominion.

^g Selon moi, cette opinion s'applique tout autant en l'espèce et je conclus en conséquence que le lien existant entre Central Western et un réseau de transport du grain ne donne pas au gouvernement fédéral compétence sur ce chemin de fer.

b) L'application du critère dans d'autres industries

Bien que la façon générale d'aborder les questions de compétence adoptée dans les arrêts *Northern Telecom* soit cruciale aux fins de trancher le présent pourvoi, il ne faut pas oublier que de par leur nature les systèmes de télécommunications diffèrent nettement des chemins de fer. D'où l'utilité de considérer d'autres arrêts portant sur les mêmes questions concernant le partage des pou-

to different industries. In doing so, it will become apparent that the application of the *Northern Telecom* approach is consistent with jurisdictional rulings made in other cases.

A result comparable to that which I advocate in this appeal was obtained by the Federal Court of Appeal in *National Energy Board (Re)*, [1988] 2 F.C. 196. The issue there was whether a bypass pipeline built entirely within a province in order to link a plant with an interprovincial gas pipeline was subject to federal jurisdiction. After reviewing much of the case law referred to above, MacGuigan J. commented on the nature of the jurisdictional test, stating at p. 216:

In this context it is immediately apparent that in the vast majority of cases under paragraph 92(10)(a) the courts have explicitly required the parties alleging federal jurisdiction to meet what the NEB initially termed the "vital, essential or integral to the undertaking" test, and then shortened to the "essential test". . . . Whatever the terminology adopted, the courts say again and again in these cases that for a work or undertaking to fall under federal jurisdiction under paragraph 92(10)(a), it must either be an interprovincial work or undertaking (the primary instance) or be joined to an interprovincial work or undertaking through a necessary nexus (the secondary instance). [Emphasis in original.]

Though built for the express purpose of linking up to an interprovincial pipeline, the pipeline in question was physically contained within the province. For this reason, it was held to fall under provincial jurisdiction. MacGuigan J. found that there did not exist a nexus with the interprovincial work sufficient to bring the intraprovincial pipeline under federal jurisdiction.

The pipeline analogy provides useful support for the disposition that I advocate in this appeal. Central Western is physically contained within the

voirs soulevées dans le contexte de l'al. 92(10)a), mais à l'égard d'industries différentes. Cela nous permettra de constater que l'application de la méthode suivie dans les arrêts *Northern Telecom* s'accorde avec les décisions en matière de compétence rendues dans d'autres affaires.

Dans l'arrêt *Office national de l'énergie (Re)*, [1988] 2 C.F. 196, la Cour d'appel fédérale est arrivée à un résultat analogue à celui que je propose dans le présent pourvoi. La question dans cette affaire était de savoir si un pipeline de dérivation construit entièrement dans les limites d'une province et destiné à relier une usine à un gazoduc interprovincial, relevait de la compétence fédérale. Après avoir examiné une bonne partie de la jurisprudence susmentionnée, le juge MacGuigan traite de la nature du critère servant à déterminer la compétence. Il affirme à ce propos, à la p. 216:

Dans un tel contexte, il apparaît immédiatement que, dans la grande majorité des affaires mettant en jeu l'alinea 92(10)a), les tribunaux ont expressément exigé des parties alléguant l'existence d'une compétence fédérale qu'elles satisfassent au critère que l'ONÉ a initialement appelé le critère «fondamental, essentiel ou vital de l'entreprise», pour le racourcir [sic] par la suite en le qualifiant de critère «essentiel» [...] Quelque langage qu'ils adoptent, les tribunaux affirment de façon répétée dans ces décisions qu'un ouvrage ou une entreprise, pour relever de la compétence fédérale selon l'alinea 92(10)a), doit soit constituer un ouvrage ou une entreprise interprovinciale (la catégorie des ouvrages et entreprises principales) ou être attaché à un ouvrage ou une entreprise interprovinciale entretenant avec lui ou avec elle un lien nécessaire (la catégorie des ouvrages et entreprises accessoires). [Souligné dans le texte original.]

Quoique construit expressément dans le but du raccordement à un pipeline interprovincial, le pipeline en cause se trouvait dans les limites de la province. C'est pourquoi on a décidé qu'il relevait de la compétence provinciale. Le juge MacGuigan a conclu qu'il n'existe pas avec l'ouvrage interprovincial un lien suffisant pour que le fédéral ait compétence relativement au pipeline intraprovincial.

L'exemple du pipeline a ceci d'utilité qu'il appuie la décision que je propose en l'espèce. Le chemin de fer Central Western est situé dans les limites de

province of Alberta, much like the pipeline in *National Energy Board (Re)*. In both instances, spatial boundaries limit the range of the business' operations, something which can less easily be said with regard to broadcasting systems, where territorial boundaries are not extremely critical to the nature of the enterprise. Indeed, the circumstances surrounding Central Western provide an even stronger case for provincial control than is evident in the pipeline example, it being entirely possible for the appellant to conduct other business along its railway.

I also find it useful to refer to a series of cases commonly known as the "freight forwarder" cases. These cases deal with labour jurisdiction over companies engaged in "freight forwarding"—the business of collecting freight in a province for the purpose of shipping it outside the province by railway. The leading case is *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174, where the Federal Court of Appeal held that freight forwarding companies were subject to provincial jurisdiction. I find the comments of Jackett C.J., at pp. 177-78, applicable in the present appeal:

Even if the applicant's activities and those of the Cottrell Company are viewed as integral parts of a whole, in my view they do not constitute an "undertaking" that falls within section 92(10)(a) of the *British North America Act* or within the definition of "federal work, undertaking or business" in the *Canada Labour Code*. In my view, the only interprovincial undertaking involved here is the Canadian National interprovincial railway. Clearly, a shipper on that railway from one province to another does not, by virtue of being such a shipper, become the operator of an interprovincial undertaking. If that is so, as it seems to me, the mere fact that a person makes a business of collecting freight in a province for the purpose of shipping it in volume outside the province by public carrier, does not make such a person the operator of an interprovincial undertaking.

I agree. To hold otherwise would be to undermine completely the division of powers for, absent a requirement of functional integration, virtually

la province d'Alberta, tout comme le pipeline dont il s'agit dans l'arrêt *Office national de l'énergie (Re)*. Dans l'un et l'autre cas, l'exploitation de l'entreprise se fait à l'intérieur de certaines limites géographiques, ce qui est moins facilement soutenable à l'égard de réseaux de radiodiffusion, pour lesquels les frontières territoriales ne sont pas vraiment déterminantes quant à la nature de l'entreprise. En fait, la situation de Central Western milite encore plus fortement que l'exemple du pipeline en faveur de la compétence provinciale, car il est entièrement possible que l'appelante se livre à d'autres activités sur son chemin de fer.

c Je crois en outre qu'il est utile de mentionner une série de causes communément appelées les affaires des «transitaires». Celles-ci concernent la compétence en matière de relations du travail à l'égard de sociétés se livrant à l'«expédition de marchandises», c'est-à-dire à l'activité consistant à réunir des marchandises dans une province en vue de les expédier par train à l'extérieur de cette province. L'arrêt de principe dans ce domaine est *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174, où la Cour d'appel fédérale a décidé que les sociétés d'expédition relevaient de la compétence provinciale. J'estime que les observations faites par le juge en chef Jackett aux pp. 177 et 178 s'appliquent au présent pourvoi:

Même si l'on considère les activités de la requérante et celles de la compagnie Cottrell comme faisant partie intégrante d'un tout, elles ne constituent pas selon moi une «entreprise» relevant de l'article 92(10)a) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ou de la définition d'entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» du *Code canadien du travail*. À mon sens, la seule entreprise interprovinciale impliquée en l'espèce est le chemin de fer interprovincial du Canadien National.

b Indubitablement, l'expéditeur utilisant le chemin de fer pour le transport de marchandises d'une province à une autre ne devient pas, de ce fait, l'exploitant d'une entreprise interprovinciale. Si c'est le cas, comme je le crois, le simple fait qu'une personne s'occupe de ramasser des marchandises dans une province pour les faire expédier en larges quantités à l'extérieur de la province par un transporteur public ne fait pas de cette personne un exploitant d'une entreprise interprovinciale.

j Je suis d'accord. La conclusion contraire minerait complètement le partage des pouvoirs puisque, en l'absence d'une exigence d'intégration fonction-

any activity could be said to "touch" a federally regulated interprovincial undertaking. In my view, moreover, this Court's *dicta* consistently suggests that something more than physical connection and a mutually beneficial commercial relationship with a federal work or undertaking is required for a company to fall under federal jurisdiction. In my opinion, the requisite degree of integration is absent on these facts. Consequently, I conclude that Central Western is not integral to any federal work or undertaking.

Conclusions

The issues arising in this appeal may be resolved as follows:

(1) Is Central Western a federal work or undertaking under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* so as to make it subject to the *Canada Labour Code*?

Answer: No.

(2) Is Central Western nonetheless subject to the *Canada Labour Code* by reason of its being an integral part of a federal work or undertaking so as to bring it within s. 92(10)(a)?

Answer: No.

The constitutional question is answered as follows:

Is the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, constitutionally applicable to the short line railway owned and operated by the appellant Central Western Railway Corporation?

Answer: No.

The appeal is thus allowed, with costs to the appellant.

The following are the reasons delivered by

WILSON J. (dissenting)—I have had the benefit of the reasons of my colleague Chief Justice Dickson and I agree with him that the Central Western Railway ("Central Western") is not itself a federal work or undertaking. I disagree, however, that Central Western is not integrally connected to a federal work or undertaking and that therefore

nelle, à peu près n'importe quelle activité pourrait être considérée comme «touchant» une entreprise interprovinciale relevant de la compétence fédérale. J'estime en outre que les opinions exprimées par notre Cour établissent uniformément qu'il en faut davantage que l'existence d'un lien matériel et des relations commerciales mutuellement avantageuses avec un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral pour qu'une compagnie soit assujettie à la compétence fédérale. Selon moi, les faits de l'espèce n'établissent pas le degré d'intégration requis. Cela étant, je conclus que Central Western ne fait pas partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral.

Conclusions

Les questions soulevées dans le présent pourvoi peuvent être tranchées de la manière suivante:

(1) Central Western est-elle un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral au sens de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de sorte que le *Code canadien du travail* s'y applique?

Réponse: Non.

(2) Central Western est-elle néanmoins assujettie au *Code canadien du travail* parce qu'elle fait partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral de sorte qu'elle relève de l'al. 92(10)a)?

Réponse: Non.

La question constitutionnelle reçoit la réponse suivante:

Le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1, est-il constitutionnellement applicable à une ligne de chemin de fer secondaire dont l'appelante Central Western Railway Corporation est propriétaire et qu'elle gère?

Réponse: Non.

Le pourvoi est en conséquence accueilli avec adjudication des dépens à l'appelante.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE WILSON (dissidente)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge en chef Dickson et comme lui je suis d'avis que Central Western Railway («Central Western») n'est pas, par elle-même, un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral. Je ne suis cependant pas d'accord que Central Western n'est pas reliée inté-

the labour relations of the appellant company are subject to provincial jurisdiction. In my view, Central Western is an integral part of the Canadian National Railway ("Canadian National" or "CN") and the labour relations of Central Western are governed by the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 (now R.S.C., 1985, c. L-2).

1. The Relevant Legislation

The *Constitution Act, 1867* provides:

91. . . . it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

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

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

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

(a) Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province;

13. Property and Civil Rights in the Province.

The *Canada Labour Code* provides:

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:

gralement à un ouvrage ou entreprise à caractère fédéral et qu'en conséquence les relations du travail de l'appelante sont de compétence provinciale. À mon avis, Central Western fait intégralement partie des Chemins de fer nationaux canadiens («Canadien national» ou «CN») et les relations du travail de Central Western sont régies par le *Code Canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1 (maintenant L.R.C. (1985), ch. L-2).

b

1. Les dispositions législatives applicables

La *Loi constitutionnelle de 1867* est ainsi conçue:

91. . . . il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition de la présente loi) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir:

d

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

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

f

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

a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

h

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

Le *Code canadien du travail* prévoit ceci:

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:

j

(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; and

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

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. The Appropriate Test

My colleague Dickson C.J. suggests that the older authorities stand for the proposition that federal jurisdiction over the labour relations of provincial operations follows where federal works or undertakings are dependent on those provincial enterprises. He goes on to observe that there has been a shift in the jurisprudence from this approach to one which permits a broad range of factors to be taken into account but which retains dependency as the *sine qua non* for federal jurisdiction in labour matters. In my view, the authorities do not reveal that dependency of federal enterprises on "subsidiary" provincial operations is the bench mark of federal jurisdiction over labour relations. A brief review of the relevant caselaw bears this out.

In *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, the Privy Council determined that the constitutional power to pass laws in relation to labour relations is vested in the provinces by virtue of s. 92(13). The *Snider* case established the general rule in respect of labour relations matters under the *Constitution Act, 1867*. Primary provincial competence over labour relations remains the rule to this day: see *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of*

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; et

i) tout ouvrage, entreprise ou affaire ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales;

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.

d

2. Le critère approprié

Mon collègue le juge en chef Dickson est d'opinion que, selon les précédents anciens, la compétence fédérale s'applique aux relations du travail relatives aux opérations d'une entreprise provinciale dès lors que les ouvrages ou entreprises fédérales dépendent des opérations de cette entreprise. Il poursuit en faisant remarquer qu'on est passé, dans la jurisprudence, de cette façon de voir à une autre qui permet de tenir compte d'une grande variété de facteurs, mais qui retient la dépendance comme condition sine qua non de la compétence fédérale en matière de travail. À mon avis, les précédents ne laissent pas voir que la dépendance des entreprises fédérales d'opérations provinciales accessoires soit le critère de la compétence fédérale en matière de relations du travail. Une brève analyse de la jurisprudence pertinente le démontre.

Dans l'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, le Conseil privé a conclu que le pouvoir d'adopter des lois relatives aux relations du travail appartient aux provinces en vertu du par. 92(13). L'arrêt *Snider* a établi la règle générale en matière de relations du travail en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La compétence principale des provinces en matière de relations du travail demeure la règle aujourd'hui: voir l'arrêt *Northern Telecom Canada Ltée c.*

Canada, [1983] 1 S.C.R. 733 (*Northern Telecom* (No. 2)).

Parliament responded to this decision by amending its legislation to provide that the federal Act applied only to "employment upon or in connection with any work, undertaking or business which is within the legislative authority of the Parliament of Canada": see *An Act to amend The Industrial Disputes Investigation Act*, 1907, S.C. 1925, c. 14. This approach to Parliament's jurisdiction in labour matters has remained largely unchanged and is now reflected in ss. 2 and 108 (now s. 4) of the *Canada Labour Code* quoted above.

The idea that Parliament could validly legislate in relation to labour matters in those industries over which it had primary constitutional jurisdiction was not tested for some 25 years until this Court decided what is now known as the *Stevedores' Reference* (*Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529). That case concerned a dispute between two unions over which one was entitled to represent a group of stevedores in the Port of Toronto. One union was certified under federal labour law and had entered into a collective agreement with the company. Subsequently, a different union applied for certification as exclusive bargaining agent under Ontario law. The Ontario Labour Relations Board found that it had jurisdiction over the stevedores and determined to proceed with the application for certification. An order of reference was made to obtain the opinion of this Court regarding the constitutional issue. Kerwin C.J., writing for the majority, held that the federal law which purported to apply to "businesses operated or carried on for or in connection with navigation and shipping" was valid and that it was applicable to the workers in question. Kerwin C.J. stated at p. 535:

... the Act before us 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.

Syndicat des travailleurs en communication du Canada, [1983] 1 R.C.S. 733 (*Northern Telecom* (n° 2)).

Le Parlement a réagi à cet arrêt en modifiant la loi fédérale afin qu'elle ne s'applique qu'aux emplois reliés à tout ouvrage, entreprise ou exploitations relevant de la compétence du Parlement du Canada: voir la *Loi modifiant la Loi des enquêtes en matière de différends industriels*, 1907, S.C. 1925, ch. 14. Cette façon de voir la compétence du Parlement en matière de relations du travail n'a pas beaucoup changé et elle est énoncée maintenant aux art. 2 et 108 (maintenant art. 4) du *Code canadien du travail*, précités.

Il a fallu 25 ans pour que soit contestée la notion que le Parlement pouvait légitimement adopter des lois sur les relations du travail dans les industries sur lesquelles il détenait la compétence constitutionnelle principale, alors que notre Cour, sur renvoi, s'est prononcée dans *l'Affaire des débardeurs* (*Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529). Cette affaire concernait un différend né entre deux syndicats sur la question de savoir lequel avait le droit de représenter un groupe de débardeurs du port de Toronto. Un syndicat avait été accrédité en vertu de la loi fédérale et avait signé une convention collective avec l'entreprise. Plus tard, un autre syndicat avait présenté, en vertu de la loi ontarienne, une demande d'accréditation à titre d'agent de négociation exclusif. La Commission des relations du travail de l'Ontario avait conclu qu'elle avait compétence à l'égard des débardeurs et avait décidé d'entendre la demande d'accréditation. Une demande de renvoi a été présentée pour obtenir l'avis de notre Cour sur la question constitutionnelle soulevée. Le juge en chef Kerwin, qui a rédigé les motifs de la majorité, a conclu que la loi fédérale qui entendait s'appliquer aux [TRADUCTION] «entreprises de navigation ou transport maritime ou qui y sont liées» était valide et qu'elle s'appliquait aux travailleurs en cause. Le juge en chef Kerwin a dit à la p. 535:

[TRADUCTION] ... la Loi qui nous est soumise ne doit pas s'interpréter 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.

The *Stevedores' Reference* has provided the "test" by which constitutional jurisdiction over labour relations is determined. Its application was not authoritatively examined by this Court until some 20 years later in *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178. In that case Canada Post contracted out some of its delivery and collection of mail work to another company, M & B Ltd. The services performed for the post office constituted approximately 90 per cent of M & B's work. Ritchie J., writing for a unanimous Court, held that as the bulk of the work of the truck drivers in question was performed for the post office, and as the post office was undoubtedly governed by federal law under s. 91(5) of the *Constitution Act, 1867*, the union in question could not be certified by a provincial labour board to represent the employees of M & B Ltd.

The most recent and authoritative restatement of the approach to be followed in assessing whether a provincial enterprise is sufficiently functionally integrated with a core federal undertaking so as to fall within federal jurisdiction for labour relations purposes is that of Dickson J. (as he then was) in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115 (*Northern Telecom (No. 1)*). At page 132 he set out the factors to be considered by the Court as follows:

(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 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

L'*Affaire des débardeurs* a fourni le «critère» en vertu duquel la compétence sur les relations du travail est tranchée. Son application n'a fait l'objet d'un examen déterminant de notre Cour que 20 ans plus tard dans l'arrêt *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178. Dans cette affaire, Postes Canada avait donné à contrat une partie de la livraison et de la collecte du courrier à une autre société, M & B Ltd. Les contrats de service avec les postes constituaient environ 90 pour 100 des affaires de M & B. Le juge Ritchie, qui a rédigé les motifs unanimes de notre Cour, a conclu que la plus grande partie du travail exécuté par les chauffeurs de camions l'était pour les postes et que, celles-ci étant manifestement régies par la loi fédérale en vertu du par. 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le syndicat en cause ne pouvait être accrédité par une commission provinciale des relations du travail pour agir comme agent négociateur des employés de M & B Ltd.

La formulation la plus récente et la plus déterminante de la méthode à suivre, pour dire si une entreprise provinciale est suffisamment intégrée dans son fonctionnement à une entreprise fédérale principale pour relever de la compétence fédérale en matière de relations du travail, a été fournie par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115 (*Northern Telecom (n° 1)*). À la page 132, il mentionne les facteurs suivants dont la Cour doit tenir compte:

(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 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

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.

A recent decision of the British Columbia Labour Relations Board, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, provides a useful statement of the method adopted by the courts in determining constitutional jurisdiction in labour matters. First, one must begin with the operation which is at the core of the federal undertaking. Then the courts look at the particular subsidiary operation engaged in by the employees in question. The court must then arrive at a judgment as to the relationship of that operation to the core federal undertaking, the necessary relationship being variously characterized as "vital", "essential" or "integral".

In *Northern Telecom* (No. 2), *supra*, operational integration was confirmed as the test for determining federal jurisdiction over labour relations under the Constitution and the decision in that case provides a modern example of how the test is applied in practice. There, this Court held that installers employed by Northern Telecom, a subsidiary of Bell Canada, were governed by federal labour relations legislation. The majority of the Court (at pp. 766-67) was impressed by the fact that "[t]he almost complete integration of the installers' daily work routines with the task of establishing and operating the telecommunications network makes the installation work an integral element in the federal works."

What do the foregoing authorities reveal in terms of the appropriate test to be applied in determining constitutional jurisdiction over labour relations? In my view, dependency of the federal

tation 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.

Une décision récente du Labour Relations Board de la Colombie-Britannique, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, expose la méthode retenue par les cours pour déterminer la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail. Premièrement, il faut examiner l'exploitation principale de l'entreprise fédérale. On étudie ensuite l'exploitation accessoire pour laquelle les employés en question travaillent. En dernier lieu on parvient à une conclusion sur le lien entre cette exploitation et la principale entreprise fédérale, ce lien nécessaire étant indifféremment qualifié «fondamental» «essentiel» ou «vital».

Dans l'arrêt *Northern Telecom* (n° 2), précité, l'intégration des opérations a été confirmée comme critère pour établir la compétence fédérale sur les relations du travail en vertu de la Constitution et cet arrêt fournit une exemple moderne de la façon d'appliquer ce critère en pratique. Dans cet arrêt, notre Cour a décidé que les installateurs employés par Northern Telecom, une filiale de Bell Canada, sont régis par les dispositions législatives fédérales en matière de relations du travail. La Cour s'est fondée, à la majorité (aux pp. 766 et 767) sur le fait que «[l]'intégration presque totale du travail quotidien des installateurs aux tâches d'établissement et d'exploitation du réseau de télécommunications fait du travail d'installation un élément intégral de l'entreprise fédérale.»

Que nous révèle la jurisprudence qui précède quant au critère approprié à appliquer pour décider de la compétence constitutionnelle sur les relations du travail? À mon avis, la dépendance de

work or undertaking on a provincial enterprise does not provide a unifying basis on which to understand the caselaw as a cohesive whole. First, it is evident from the passages excerpted above that the terminology used by this Court in describing the type of relationship which must exist between federal and provincial businesses before federal authority over labour relations can be invoked has never included "dependency" but rather words such as "integration" or "connection". Additionally and more substantively, I do not believe that the decisions can be explained on the basis of federal dependency on the work performed by provincial enterprises. For instance, in both *Northern Telecom* (No. 2) and *Letter Carriers'*, no suggestion was made that Bell Canada or the post office respectively were dependent on the services of the provincial enterprises involved. In fact, the Court's emphasis in both cases that the provincial enterprise relied on the federal work for virtually all of its business indicates that provincial dependency on a federal work or undertaking is a significant factor in determining constitutional jurisdiction over labour relations.

In my view, the concept of operational or functional integration or interconnection more completely and coherently accounts for the existing jurisprudence concerning federal authority over labour relations. This is not to say that the dependency of federal enterprises on provincial enterprises is irrelevant to the jurisdictional analysis. On the contrary, because dependency is included within and describes one form of interrelationship, it may often provide a clear and cogent basis for determining federal jurisdiction. It is, in other words, merely a narrower articulation of the test of operational integration.

It has been argued, however, that the narrower test is the preferable one since to construe federal jurisdiction broadly in this area will undermine provincial powers in the field of labour relations. In my view, it does not follow that to afford

l'ouvrage ou entreprise à caractère fédéral à l'égard d'une entreprise provinciale ne fournit pas le fondement unificateur permettant de voir la jurisprudence comme un tout cohérent. D'abord, il ressort clairement des passages précités que, parmi les termes employés par notre Cour pour décrire le genre de rapports qui doivent exister entre des entreprises fédérales et provinciales pour que la compétence fédérale en matière de relations du travail s'applique, on ne trouve pas le mot «dépendance», mais plutôt les mots «intégration» ou «lien». En outre, plus fondamentalement, je ne crois pas que ces arrêts puissent s'expliquer en raison de l'état de dépendance de l'entreprise fédérale par rapport au travail fourni par les entreprises provinciales. Par exemple, on n'a soutenu, ni dans l'arrêt *Northern Telecom* (n° 2), ni dans l'arrêt *Union des facteurs*, que Bell Canada ou les postes, selon le cas, dépendaient des services fournis par l'entreprise provinciale en cause. En réalité, l'accent mis par notre Cour dans les deux arrêts sur le fait que l'entreprise provinciale dépendait de l'entreprise fédérale pour la presque totalité de ses affaires indique que la dépendance de l'entreprise provinciale à l'égard de l'entreprise ou ouvrage fédéral constitue un facteur déterminant de la compétence constitutionnelle sur les relations du travail.

À mon avis, la notion d'intégration ou d'interrelation opérationnelle ou fonctionnelle explique de façon plus complète et plus cohérente la jurisprudence relative à la compétence fédérale sur les relations du travail. Il n'en découle pas que la dépendance d'entreprises fédérales à l'égard d'entreprises provinciales n'est pas un facteur pertinent de l'analyse relative à la compétence législative. Au contraire, puisque la dépendance est englobée dans la notion d'interrelation dont elle ne fait que décrire une forme, elle fournira souvent un fondement clair et logique de la compétence fédérale. En d'autres termes, elle est simplement une manifestation plus restreinte du critère de l'intégration opérationnelle.

On a soutenu, cependant, que le critère plus restreint est le critère préférable, puisqu'en accordant trop libéralement compétence au fédéral en cette matière, on diminuerait la compétence provinciale en matière de relations du travail. À mon

Parliament with more than very circumscribed jurisdiction will necessarily lead to such a result. Scott in his article, "Federal Jurisdiction Over Labour Relations — A New Look" (1960), 6 *McGill L.J.* 153, put it well when he said at p. 161: "the alternative to federal authority is not always or necessarily provincial autonomy; it may well turn out to be anarchy".

While Professor Scott may have overstated the case, it is my opinion that the concern which he expressed is one which deserves some recognition. Indeed, this Court has in the past recognized the disintegrative potential of too technical an application of ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* in the area of labour matters. For instance, in *Northern Telecom* (No. 2), Estey J. treated as relevant the fact that the Court's determination as to jurisdiction would not disrupt established bargaining patterns. He correctly observed that in that case the designation of labour relations jurisdiction in the federal or provincial governments would have no disruptive effect because judicial opinion on the jurisdictional question had been deeply divided over many years resulting in a confusing and inconsistent body of regulation. On the other hand, in *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498, a case involving the question of jurisdiction over Dominion servants, Chouinard J. writing for the Court commented that the difficulties in dividing up jurisdiction over the federal public service could be easily imagined. And in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, the Court rejected a construction contractor's claim that its work at the Mirabel Airport was subject to federal and not provincial employment standards law. At issue was the liability of Montcalm as an employer for certain levies owed to the respondent Commission. In response to Montcalm's argument that jurisdiction over its labour relations varied with the construction projects with which its employees were engaged, Beetz J. said at p. 776:

avis, on n'arrivera pas forcément à ce résultat en accordant au Parlement plus qu'une compétence très limitée. Scott dit dans son article intitulé «Federal Jurisdiction Over Labour Relations — A New Look» (1960), 6 *McGill L.J.* 153, à la p. 161: [TRADUCTION] «la solution de rechange à la compétence fédérale n'est pas toujours l'autonomie provinciale; ce peut aussi être l'anarchie».

b Il se peut que le professeur Scott ait été trop catégorique, mais, je crois que la crainte qu'il exprime mérite qu'on s'y arrête. En réalité, notre Cour a, dans le passé, reconnu le potentiel déstructeur que peut avoir une application trop formaliste des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en matière de relations du travail. Par exemple, dans l'arrêt *Northern Telecom* (n° 2), le juge Estey a estimé pertinent le fait que la décision de la Cour sur la compétence ne perturberait pas les modes de négociations établis. Il a souligné, avec raison, que dans cette affaire, l'attribution de la compétence en matière de relations du travail au gouvernement fédéral ou au gouvernement provincial n'aurait pas d'effet perturbateur, parce que les opinions des tribunaux sur la question de compétence s'étaient profondément divisées depuis de nombreuses années, de sorte qu'il en était résulté une réglementation confuse et incohérente. D'autre part, dans *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498, qui portait sur une question de compétence à l'égard de fonctionnaires de l'État fédéral, le juge Chouinard a dit, au nom de notre Cour, qu'il était facile d'imaginer les difficultés que souleverait le partage de la compétence sur les fonctionnaires fédéraux. De même, dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, notre Cour a débouté une entreprise de construction qui prétendait que les travaux qu'elle exécutait à l'aéroport de Mirabel relevaient des normes fédérales du travail et non des normes provinciales. Le litige portait sur l'assujettissement de Construction Montcalm, en sa qualité d'employeur, à certaines cotisations de la Commission intimée. En guise de réponse à l'argument présenté par Construction Montcalm selon lequel la compétence en matière de relations du travail changeait selon les chantiers de construction dans lequel ses ouvriers travaillaient, le juge Beetz dit, à la p. 776:

What is implied, in other words, is that the nature of a construction undertaking varies with the character of each construction project or construction site or that there are as many construction undertakings as there are construction projects or construction sites. The consequences of such a proposition are far reaching and, in my view, untenable: constitutional authority over the labour relations of the whole construction industry would vary with the character of each construction project. This would produce great confusion. For instance, a worker whose job it is to pour cement would from day to day be shifted from federal to provincial jurisdiction for the purposes of union membership, certification, collective agreement and wages, because he pours cement one day on a runway and the other on a provincial highway. I cannot be persuaded that the Constitution was meant to apply in such a disintegrating fashion.

These decisions confirm that ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* are not to be applied in an overly narrow fashion and that present day realities, including labour reality, is not to be disregarded. None of this is to say that the constitutional characterization of an enterprise for labour relations purposes is to be wholly guided by concerns over the potential disruption of existing labour relations. On the other hand, the Court would be ill advised to make jurisdictional determinations respecting labour relations without regard to the destructive effects that its decision might produce. Indeed, I would have thought that the *Stevedores'* test was fashioned with just such considerations in mind. It seems to me that part of the purpose of permitting federal jurisdiction over labour relations in those cases where the work performed by a provincial business is interconnected with a federal business is to ensure that interprovincial and national industries are governed cohesively and coherently under a single labour relations regime. In my view, therefore, the operational integration test strikes a realistic balance between allowing sufficient federal authority over labour relations to avoid patchwork regulation over interprovincial and national industries and at the same time protecting provincial jurisdiction in the labour field from undue encroachment.

En d'autres termes, cela veut dire que la nature d'une entreprise de construction varie selon la nature de chaque ouvrage ou de chaque chantier de construction, ou qu'il y a autant d'entreprises de construction que d'ouvrages ou de chantiers de construction. Les conséquences de cette proposition vont fort loin et sont, à mon avis, inadmissibles; le pouvoir constitutionnel de réglementer les relations de travail de toute l'industrie de la construction dépendrait de la nature de chaque chantier. Il en résulterait une grande confusion. Par exemple, un ouvrier dont le travail consiste à couler du ciment serait soumis alternativement à la compétence fédérale et à la compétence provinciale aux fins de l'adhésion syndicale, de l'accréditation, de la convention collective et des salaires, selon qu'il coule du ciment un jour sur une piste d'atterrissement et le lendemain sur une route provinciale. Je ne peux croire que la Constitution exige un tel morcellement.

a Ces arrêts confirment qu'il faut se garder d'appliquer les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* d'une façon trop étroite et ne pas manquer de tenir compte des réalités contemporaines, notamment des réalités du travail. Ce qui précède ne signifie pas non plus que la qualification constitutionnelle d'une entreprise pour les fins des relations du travail doit complètement dépendre de craintes de perturbation potentielle des relations du travail existantes. D'un autre côté, la Cour serait mal avisée de déterminer la compétence sur les relations du travail sans tenir compte des effets perturbateurs que sa décision pourrait engendrer. En réalité, je crois que le critère de l'*Affaire des débardeurs* a été élaboré avec de telles considérations à l'esprit. Il me semble qu'un des objectifs de l'attribution au fédéral d'une compétence sur les relations du travail, lorsqu'un travail exécuté par l'entreprise provinciale est relié à une entreprise fédérale, est que les industries interprovinciales et nationales soient régies de façon cohérente et unifiée en vertu d'un seul régime de relations du travail. Selon moi, le critère de l'intégration opérationnelle établit donc un équilibre réaliste entre, d'une part, l'attribution au fédéral d'une compétence suffisante sur les relations du travail, pour éviter le morcellement de la réglementation des industries interprovinciales et nationales, et, d'autre part, la protection de la compétence des provinces en matière de travail contre un trop grand empiétement.
b
c
d
e
f
g
h
i
j

3. Is Central Western Functionally Integrated With a Federal Work or Undertaking?

Turning now to the application of the test, a unique aspect of this appeal is the availability of more than one potential federal work or undertaking to which the operational connection of Central Western may be tested. The Canada Labour Relations Board considered the appellant's connection to Canadian National, to the grain elevators and to an overall system it called the "Western Grain Transportation Network". It has been suggested that the Board committed a serious error when it treated the system regulating the trade of export grain as a single entity for the purposes of the jurisdictional characterization under ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. I agree with Dickson C.J. that the approach adopted by the Board in this regard was improper and that the "integrally connected" test must be applied in relation to a single federal work or undertaking. Accordingly, I agree that it was not open to the Board to consider the interrelationship between Central Western and the "Western Grain Transportation Network".

It is also my view, however, that even although the jurisdictional inquiry is limited to single entities, the analysis of the interrelationship between such a federal entity and a provincial enterprise need not be performed in an abstract and acontextual fashion. The entire set of circumstances should be considered. In this case I believe that the primary entity to which Central Western is operationally integrated is the CN. In examining that relationship I believe that consideration of Canadian National's role in the federal regulatory regime governing export grain and its transportation is crucial.

It is therefore appropriate in this case to restate the questions put in *Northern Telecom* (No. 1) as follows: (1) what is the nature of Canadian National as a going concern? (2) what is the nature of Central Western as a going concern? and (3) what connections exist between the operation of Central Western and the operation of Canadian National?

3. Les opérations de Central Western sont-elles intégrées à un ouvrage ou à une entreprise fédérale?

a Quant à l'application de ce critère, l'espèce présente la particularité qu'il est possible de recourir à plus d'un ouvrage ou entreprise à caractère fédéral pour apprécier le lien opérationnel de Central Western. Le Conseil canadien des relations du travail a *b* analysé les liens de l'appelante avec les Chemins de fer nationaux du Canada, les élévateurs à grain et avec l'ensemble d'un système appelé «réseau de transport du grain de l'Ouest». On a soutenu que le Conseil avait commis une erreur grave en traitant *c* le système régissant le commerce du grain comme une entité unique pour les fins de la qualification de la compétence en vertu des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Je partage l'avis du juge en chef Dickson que la méthode adoptée à cet égard par le Conseil ne convenait pas et qu'il faut appliquer le critère de l'«intégration fonctionnelle» par rapport à une seule entreprise ou un seul ouvrage à caractère fédéral. En conséquence, je *d* suis aussi d'avis qu'il n'était pas loisible au Conseil de tenir compte des liens existant entre Central Western et le «réseau de transport du grain de l'Ouest».

f Je suis aussi d'avis, cependant, que, même si l'analyse de la compétence se limite à une seule entité, l'examen des rapports entre une telle entité fédérale et une entreprise provinciale n'a pas à se faire dans l'abstrait et hors contexte. Il faut tenir *g* compte de toutes les circonstances. En l'espèce, je crois que CN est l'entité à laquelle Central Western est fonctionnellement intégrée. Dans l'examen de leurs rapports, je crois que l'étude du rôle des Chemins de fer nationaux dans le régime fédéral de réglementation de l'exportation du grain et de son transport est déterminante.

i Il convient donc en l'espèce de reformuler les questions énoncées dans l'arrêt *Northern Telecom* (n° 1) comme ceci: (1) quelle est la nature des Chemins de fer nationaux comme entreprise active? (2) quelle est la nature de Central Western comme entreprise active? (3) quels sont les liens qui existent entre l'exploitation des Chemins de fer nationaux et celle de Central Western?

It is trite to say that Canadian National is an interprovincial work within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* by virtue of the fact that its trackage traverses several provincial boundaries. There is more, however, to the nature of the CN as a "going concern" than the fact that its physical facilities extend beyond the geographic boundary of the province of Alberta. Canadian National is also an interprovincial undertaking in the sense that it is engaged in the business of the transportation of export grain. Along the track on land leased by Canadian National there are nine grain elevators operated by four grain companies. These elevators are used by local grain producers who, in order to have access to these facilities, must comply with federal law governing grain storage. Legislation governing the production and marketing of grain includes the *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10, the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, and the *Western Grain Stabilization Act*, R.S.C., 1985, c. W-7. Grain transportation from the elevators to world markets is governed by the *Western Grain Transportation Act*, R.S.C., 1985, c. W-8, under which a federal body determines when, where and how much grain is to enter the transportation system. Finally, the ports from which the grain is shipped from Canada are also federally regulated.

C'est un lieu commun de dire que les Chemins de fer nationaux sont un ouvrage interprovincial au sens de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* parce que son réseau de voies ferrées traverse les limites de plusieurs provinces. CN comme entreprise active ne se réduit cependant pas à ses installations matérielles, même si celles-ci s'étendent hors des limites de la province d'Alberta. Les Chemins de fer nationaux sont aussi une entreprise interprovinciale dans le sens qu'ils exploitent une entreprise de transport de grain d'exportation. Le long des voies ferrées, sur les terrains loués par les Chemins de fer nationaux se trouvent neuf élévateurs à grain exploités par quatre sociétés céréaliers. Ces élévateurs sont utilisés par les producteurs locaux de grain qui, pour y avoir accès, doivent se conformer aux lois fédérales relatives à l'emmagasinage du grain. Les lois relatives à la production et à la vente de grain sont la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), ch. G-10, la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, et la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, L.R.C. (1985), ch. W-7. Le transport du grain des élévateurs vers les marchés mondiaux est régi par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, L.R.C. (1985), ch. W-8, en vertu de laquelle un organisme fédéral détermine quand, où et en quelle quantité les grains sont transportés en vertu de ce système. Enfin, les ports d'où les grains quittent le Canada relèvent aussi de l'autorité fédérale.

Canadian National operates its grain transportation business under this intricate federal regime. Upon notification by the Grain Transportation Agency that the grain cars were full, the CN would dispatch a train to pick up the loaded grain cars and take them to the north end of the Stettler line. There the loaded grain cars would be dropped off to be picked up by another crew, eventually to make their way to Vancouver. On the return trip, empty grain cars would be picked up to "spot" (drop off) at the various grain elevators. Government reports showed that all of the outbound traffic from the Stettler Subdivision consisted of grain. Besides the inbound traffic of empty grain cars some inbound traffic existed consisting of agricultural implements and the like but this traffic was very minimal.

g Les Chemins de fer nationaux exploitent leur entreprise de transport de grain en vertu d'un système fédéral complexe. Sur notification par l'Office de transport du grain que les wagons à grain étaient chargés, CN envoyait un train pour prendre en charge les wagons de grain et les conduire jusqu'à l'extrémité nord de la ligne Stettler. À cet endroit, les wagons chargés de grain étaient laissés à la charge d'une autre équipe pour être finalement acheminés à Vancouver. Au retour, les wagons à grain vides étaient laissés aux différents élévateurs à grain. Les rapports du gouvernement indiquaient que tout le trafic en provenance de la subdivision Stettler consistait en grain. Outre les wagons vides, le trafic de retour comportait de l'outillage agricole et des choses semblables, mais dans une proportion très minime.

It should be evident that the degree of federal involvement in the CN's grain transportation business is expansive indeed. Historically, rail has been the primary mode by which grain has been transported to port. Many of the grain elevators across the Prairies were specifically built along the railway in order to have close access to transportation facilities. Many of these elevators have been declared to be works for the general advantage of Canada under s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*. The railways are under a public obligation to transport grain. They have no say in how much or where grain is to be shipped. The boxcars used in the shipment of grain are owned by the federal government. The production, movement and distribution of grain is controlled by an array of federal agencies. Finally, the federal government sets the freight rates for the railways and pays carriers such as the CN a subsidy (if necessary) to fulfill its public obligation to transport grain to port.

I conclude, therefore, that for the purposes of this appeal, the CN operates as an interprovincial railway largely concerned with the transportation of export grain and that the Stettler Subdivision was used almost exclusively for this purpose.

What is the nature of Central Western as a going concern? The evidence discloses that Central Western is similarly engaged in the transportation of export grain. Like Canadian National its contracts of carriage for other commodities comprise an insignificant proportion of its business. While it argues that it would like to expand its operation to include the transport of other items, such as yet unrealized hopes for the future are not constitutionally significant. As was said by Kerwin C.J. in the *Stevedores' Reference, supra*, at pp. 536-37:

... the fact that the Company by its charter has power "to carry on a general dock and stevedoring business in all its branches" does not require us to consider the possibility of such a power being used, or indeed the possibility of anything except the facts as they are presented to us. The circumstance that the Company is an organization independent of the steamship companies with which it contracted, does not, in my opinion, affect

Il semble évident que l'emprise fédérale sur le transport du grain par CN est vraiment considérable. Depuis toujours, les chemins de fer ont été le principal moyen de transport utilisé pour acheminer le grain vers les ports. Dans les Prairies, on a construit de nombreux élévateurs à grain le long du chemin de fer afin de faciliter l'accès aux transports. Un grand nombre de ces élévateurs à grain ont été déclarés à l'avantage général du Canada en vertu de l'al. 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les chemins de fer sont tenus de transporter le grain. Ils n'ont pas de part aux décisions concernant la quantité de grain à expédier, ni sa destination. Les wagons utilisés pour l'expédition du grain appartiennent au gouvernement fédéral. La production, le transport et la distribution du grain sont régis par un grand nombre d'organismes fédéraux. Enfin, le gouvernement fédéral fixe les taux de transport pour les chemins de fer et, au besoin, il verse aux transporteurs comme CN des subventions (si nécessaire) pour que soit remplie l'obligation publique d'ache-miner le grain vers les ports.

Je conclus donc que pour les fins du présent pourvoi, CN exploite un chemin de fer interprovincial qui s'occupe en grande partie de transport de grain pour l'exportation et que la subdivision Stettler a servi presque exclusivement à cette fin.

Quelle est la nature de Central Western comme entreprise active? La preuve révèle que Central Western s'occupe aussi de transport de grain d'exportation. Comme pour les Chemins de fer nationaux, le transport d'autres denrées que cette société accomplit sous contrat constitue une part très minime de ses affaires. Bien qu'elle soutienne qu'elle aimerait étendre ses activités au transport d'autres marchandises, ce souhait, qui ne s'est pas encore réalisé, n'a pas de portée constitutionnelle. Comme l'a dit le juge en chef Kerwin dans l'*Affaire des débardeurs*, précitée, aux pp. 536 et 537: [TRADUCTION] ... le fait que la société ait, en vertu de son acte constitutif, le pouvoir d'exploiter une entreprise générale de débardage dans toutes ses facettes» ne nous oblige pas à tenir compte de la possibilité que ces pouvoirs soient mis en œuvre, même pas de la possibilité de quoi que ce soit d'autre que ce qui a été mis en preuve. Le fait que la société soit une entreprise indépendante des sociétés maritimes avec lesquelles elle fait

the matter, and I find it difficult to distinguish the employees we are considering from those, engaged in similar work, employed directly by a shipping company whose ships ply between Canadian and foreign ports.

Central Western carries on precisely the same business on the line as performed by Canadian National prior to the sale of the Stettler Subdivision. Paragraph 37 of the Agreed Statement of Facts filed with the Canada Labour Relations Board states that the CN would spot empty grain cars at the various grain elevators along the route which would be filled by the grain companies. Upon notification that they were full, the CN would dispatch a train crew out of Hanna to pick up the cars and carry them to the Camrose Yard which is located at Ferlow Junction. The Hanna crew would drop the loaded cars at the Camrose Yard and pick up a load of empty cars to spot at the various grain elevators on their trip back to Hanna. The loaded cars at the Camrose Yard would be taken by a different crew to Edmonton and so on to the coast for overseas delivery.

Central Western operates the Stettler Subdivision in much the same way. Paragraph 35 of the Agreed Statement of Facts informs us that once the Grain Transportation Agency has determined the number of cars needed and their destination, Central Western receives notice from that Agency as well as the CN. Canadian National delivers the appropriate number of cars to the interchange at Ferlow Junction (i.e., the location of the derail device some 1.75 miles south of the Camrose Yard) to be picked up by Central Western and distributed to the various grain elevators. Once the cars are filled, Central Western returns the loaded hoppers to Ferlow Junction to be carried to the coast by the CN in the same manner as had previously been done.

Like the CN, Central Western's grain transportation business is heavily regulated by federal authorities. It has no autonomy regarding when, where or whether to transport grain; these matters

affaires n'a pas, à mon avis, d'influence sur la question et j'ai de la difficulté à distinguer les employés dont nous examinons le cas de ceux qui font un travail similaire et qui sont directement à l'emploi d'une société de transport maritime dont les navires voyagent entre des ports canadiens et de transport maritime.

Central Western exploite sur cette voie ferrée exactement la même entreprise que les Chemins de fer nationaux exploitaient avant la vente de la subdivision Stettler. L'alinéa 37 de l'exposé conjoint des faits produit auprès du Conseil canadien des relations du travail mentionne que CN distribuait aux différents élévateurs le long de la voie ferrée des wagons à grain vides que les sociétés céréaliers remplissaient. Dès qu'il était avisé que les wagons avaient été remplis, CN envoyait de Hanna une équipe de cheminots pour prendre les wagons et les acheminer à la gare de triage Camrose située à Ferlow Junction. L'équipe de Hanna laissait les wagons chargés à la gare de triage Camrose et ramenait un certain nombre de wagons vides qu'elle laissait aux différents élévateurs à grain au cours du voyage de retour à Hanna. Les wagons chargés laissés à la gare de triage Camrose étaient amenés à Edmonton par une équipe différente et ensuite acheminés jusqu'à la côte pour expédition outre-mer.

Central Western exploite la subdivision Stettler à peu près de la même façon. L'alinéa 35 de l'exposé conjoint des faits nous apprend que dès que l'Office du transport du grain a fixé le nombre de wagons nécessaires et leur destination, Central Western est avisée à la fois par l'Office et par CN. Celui-ci envoie le nombre requis de wagons à la correspondance de Ferlow Junction (c'est-à-dire au dérailleur situé à 1,75 mille au sud de la gare de triage Camrose) pour que Central Western les prenne et les distribue aux différents élévateurs à grain. Quand les wagons sont pleins, Central Western renvoie les wagons remplis à Ferlow Junction pour qu'ils soient acheminés à la côte par CN, de la même manière qu'on le faisait auparavant.

Comme celle de CN, l'entreprise de transport de grain de Central Western dépend de nombreux organismes fédéraux de réglementation. Elle ne décide ni quand, ni où, ni si elle doit transporter du

are dictated to it by the Grain Transportation Agency pursuant to statutory authority. It services grain elevators which are subject to s. 92(10)(c) declarations: see s. 45 of the *Canadian Wheat Board Act, supra*. It transports grain in boxcars that are owned by the federal government. Finally it receives its compensation for the transport of grain from two sources: (1) the grain companies, and (2) the Ministry of Transport.

grain; ces décisions lui sont dictées par l'Office du transport du grain conformément aux dispositions législatives. Elle dessert les élévateurs à grain qui ont fait l'objet d'une déclaration en vertu de l'al. 92(10)c): voir l'art. 45 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, précitée. Elle transporte le grain dans des wagons qui appartiennent au gouvernement fédéral. Enfin, elle reçoit la rémunération pour le transport du grain de deux sources: (1) des sociétés céréaliers et (2) du ministère des Transports.

I conclude therefore that Central Western is an intraprovincial railway which, as a part of an interprovincial rail network, is almost exclusively concerned with the transportation of export grain.

I now turn to the last leg of the jurisdictional analysis, i.e., an inquiry into the degree of interconnection between the two operations.

The agreement of sale reached between Central Western and the CN clearly demonstrates that an ongoing connection between the two operations and their joint participation in the transportation of export grain was contemplated. By the terms of the agreement Canadian National sold to Central Western almost all of the lands of the Stettler Subdivision, the trackage, improvements and chattels, and the leases and operating agreements attached to the property. Canadian National advanced to Central Western approximately \$1,900,000 to be applied towards the purchase price and in return the purchaser agreed to deliver to Canadian National in each crop year the first 120,000 metric tonnes of export grain originating on the line. The agreement further provides that export grain in excess of the stipulated amount "shall be negotiable with the Vendor as to interchange and as to rate division". According to the witness who executed the agreement on behalf of Canadian National, the figure of 120,000 tonnes represented the average haulage of the railway per crop year based on a five year sample. It was further disclosed that the transportation of export grain represented almost the sum total of the business carried out on the branch line. It is thus evident that the essence of the deal entered into between the two rail carriers was that the vendor

Je conclus donc que Central Western est une société de chemin de fer intraprovinciale qui, en tant que partie d'un réseau interprovincial de chemin de fer, s'occupe presque exclusivement de transport de grain pour l'exportation.

J'aborde maintenant la dernière partie de l'analyse relative à la compétence, c'est-à-dire l'examen du degré d'intégration des deux exploitations.

Le contrat de vente intervenu entre Central Western et CN fait voir qu'on a prévu la permanence des liens entre les deux exploitations et leur participation commune au transport du grain d'exportation. En vertu de la convention, les Chemins de fer nationaux ont vendu à Central Western presque tous les biens-fonds de la subdivision Stettler, les voies ferrées, les biens meubles, les aménagements, les baux et contrats d'exploitation rattachés aux biens. Les Chemins de fer nationaux ont prêté à Central Western environ 1 900 000 \$ pour acquitter le prix de vente et, en contre-partie, la société acquéresse s'est engagée à livrer aux Chemins de fer nationaux les 120 000 premières tonnes métriques de grain d'exportation de chaque récolte annuelle provenant de cette voie ferrée. La convention prévoyait en outre que le surplus de grain d'exportation excédant la quantité mentionnée [TRADUCTION] «ferait l'objet de négociations avec la venderesse au sujet de la correspondance et du partage du prix du transport». Selon le témoin qui a signé la convention pour le compte des Chemins de fer nationaux, le chiffre de 120 000 tonnes métriques correspond à la quantité moyenne transportée par le chemin de fer au cours de chaque récolte annuelle sur une période échantillon de cinq ans. On a aussi mentionné que le transport du grain d'exportation constitue la pres-

would loan the purchase price to Central Western in exchange for the latter's agreement to provide the CN and not its competitors with all of its export business. In the event that Central Western becomes unable to perform its obligations under the agreement, Canadian National is entitled to take back the property and all other items conveyed in the sale.

Central Western and Canadian National also entered into an "Interchange Agreement" and a "Maintenance and Repair Services Agreement". These agreements govern the rights and obligations of the parties regarding the construction and maintenance of the interchange facilities and the maintenance and repair of rolling stock. Under the maintenance and repair agreement, the CN has agreed to repair and maintain all of the rolling stock passing between the two lines, except for that owned by Central Western. According to the terms of the interchange agreement, there is to be cost sharing for the construction of the interchange facilities. Central Western is responsible for maintaining the interchange, which is located on its property, in good repair. Central Western is to keep accounting records concerning these matters and is obliged under the contract to submit its records to the CN on a monthly basis for its inspection. Employees who perform maintenance work on the interchange are deemed, under the contract, to be the joint employees of Central Western and Canadian National.

The terms of these agreements demonstrate, in my opinion, that an extensive amount of integration exists between the operations of Canadian National and Central Western. They share in the available work (i.e., the available grain to be transported as determined by the Grain Transport Agency), the profits, and the cost and maintenance of some of the physical facilities. Of particular significance to me is the fact that in so far as the maintenance work on the interchange is con-

que totalité des opérations de cet embranchement. Il est donc clair que, pour l'essentiel, la convention intervenue entre les deux sociétés de chemin de fer consistait à ce que la venderesse prête le prix

a d'acquisition à Central Western à la condition que celle-ci confie au CN, et non à ses concurrents, la totalité de ses affaires d'exportation. Si Central Western devait devenir incapable de remplir les obligations auxquelles elle s'est engagée par la convention, les Chemins de fer nationaux auraient le droit de reprendre les biens et tous les autres droits cédés en vertu de la vente.

b Central Western et les Chemins de fer nationaux ont aussi conclu des conventions au sujet de la correspondance et des services d'entretien et de réparation. Ces conventions déterminent les droits et obligations des parties au sujet de la construction et de l'entretien d'installations de correspondance et de l'entretien et de la réparation du matériel roulant. En vertu de la convention relative à l'entretien et à la réparation du matériel, CN s'est engagé à entretenir et réparer tout le matériel roulant qui transiterait d'une voie ferrée à l'autre sauf, pour le matériel appartenant à Central Western. Selon la convention relative aux installations de correspondance, il doit y avoir partage des coûts de construction des installations de correspondance. Central Western est tenue d'entretenir en bon état la correspondance, qui est située sur sa propriété. Central Western doit aussi tenir une comptabilité à cet égard et elle est obligée en vertu de la convention, de soumettre cette comptabilité à l'inspection de CN tous les mois. Les employés qui exécutent les travaux d'entretien du système de correspondance sont déclarés, en vertu de la convention, employés à la fois de Central Western et des Chemins de fer nationaux.

c À mon avis, les conditions de ces conventions indiquent un niveau élevé d'intégration entre les opérations des Chemins de fer nationaux et celles de Central Western. Les deux sociétés partagent le travail à faire (c'est-à-dire le transport de la quantité de grain établie par l'Office du transport du grain), les profits et les coûts et l'entretien de certaines installations matérielles. Ce qui compte à mon avis, c'est que pour autant qu'il s'agit de travaux d'entretien de l'installation de correspon-

cerned, employees who engage in this work are deemed to be the joint employees of both companies. Under such circumstances it cannot be that the employees of Central Western should fall under a different statutory regime governing their labour relations than the employees of Canadian National.

Central Western has argued, however, that this case is analogous to what have become known as the "freight forwarding" cases: see *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174; and *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674 (Ont. H.C.). These decisions have been followed by a number of labour relations boards across the country and now form part of the "labour jurisprudence" concerning division of constitutional powers in the labour relations setting: see *General Teamsters v. Consolidated Fastfrate Ltd.* (1976), 76 C.L.L.C. ¶ 16,004 (Alta. Board of Industrial Relations); *MIS (Canada) Holdings Ltd.*, [1987] O.L.R.B. Rep. 865 (Ont. L.R.B.); *Loomis Messenger Service*, [1985] O.L.R.B. Rep. 1131 (Ont. L.R.B.); *CTG Telecommunications Systems, Inc.* (1985), 10 C.L.R.B.R. (NS) 231 (Ont. L.R.B.); *Inter-City Truck Lines (Canada) Inc.*, [1979] 3 Can. L.R.B.R. 40 (B.C.L.R.B.); and *Kuehne & Nagel Int'l Ltd.*, [1979] 1 Can. L.R.B.R. 156 (B.C.L.R.B.). Both *Cannet* and *Cottrell* concerned the constitutional characterization of shippers who contracted, for the benefit of their customers, with federal railways to ship goods out of province. In each case, the provincial operation or its subsidiary would pick up the consigned goods and take them to a railway terminal which was rented from the railway. There the goods would be consolidated and loaded into boxcars owned by the railway for shipment. In *Cottrell* the only issue was whether the shipping company was itself a federal work or undertaking within the meaning of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* (a question which was resolved in the negative by the Divisional Court) and is of no relevance to the following discussion. In *Cannet* at issue was the jurisdiction over the labour relations of *Cannet*, a subsidiary trucking operation of *Cottrell*. The Federal Court of Appeal held *Cannet's* employees were employed on or in connection with the shipping enterprise and not

dance, les employés qui font ce travail sont déclarés employés conjoints des deux sociétés. Dans ces circonstances, il est impossible que les employés de Central Western dépendent, pour ce qui a trait à leurs relations du travail, d'un régime juridique différent de celui qui régit les employés des Chemins de fer nationaux.

Cependant, Central Western a soutenu que l'espèce est analogue à ce qu'on a appelé «les affaires d'expédition de marchandises»: voir *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174 et *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674 (H.C. Ont.). Ces arrêts ont été suivis par plusieurs commissions des relations du travail au Canada et appartiennent maintenant à la jurisprudence du travail relativement au partage des compétences constitutionnelles en matière de relations du travail: voir *General Teamsters v. Consolidated Fastfrate Ltd.* (1976), 76 C.L.L.C. ¶ 16,004 (Board of Industrial Relations, Alb.); *MIS (Canada) Holdings Ltd.*, [1987] O.L.R.B. Rep. 865 (C.R.T. Ont.); *Loomis Messenger Service*, [1985] O.L.R.B. Rep. 1131 (C.R.T. Ont.); *CTG Telecommunications Systems, Inc.* (1985), 10 C.L.R.B.R. (NS) 231 (C.R.T. Ont.); *Inter-City Truck Lines (Canada) Inc.*, [1979] 3 Can. L.R.B.R. 40 (B.C.L.R.B.) et *Kuehne & Nagel Int'l Ltd.*, [1979] 1 Can. L.R.B.R. 156 (B.C.L.R.B.). Les arrêts *Cannet* et *Cottrell* portaient sur la qualification constitutionnelle d'expéditeurs qui s'étaient engagés par contrat, pour le compte de leurs clients, à expédier des marchandises hors de la province par les chemins de fer fédéraux. Dans chacun de ces cas, l'entreprise ou sa filiale recueillait les marchandises et les transportait à un entrepôt ferroviaire loué d'une société de chemin de fer. À cet entrepôt, les marchandises étaient rassemblées et chargées dans des wagons appartenant aux chemins de fer, puis expédiées. Dans l'arrêt *Cottrell*, la seule question en litige était de savoir si la société d'expédition était elle-même une entreprise ou un ouvrage à caractère fédéral au sens de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (question à laquelle la Cour divisionnaire a répondu non) et l'arrêt n'a aucune pertinence pour la discussion qui suit. Dans l'arrêt *Cannet*, le litige portait sur la compétence à l'égard des relations du travail chez *Cannet*, une

with the railway. The essence of the Court of Appeal's decision in *Cannet* is perhaps best captured by the words of Heald J. at p. 181:

The factual situation in this case is rather the exact reverse of the situation in *Eastern Canada Stevedoring*. In the *Eastern Canada Stevedoring* case (*supra*), the shipping companies engaged Eastern Canada Stevedoring to load and unload whereas, in the case at bar, Cannet, in the course of its business rented from the CNR railway cars and loaded those cars with goods belonging to Cannet's customers in the Toronto area. Cannet's entire sphere of operation in its business is local, i.e., the Toronto, Ontario area. It is the CNR that is in the business of transporting the railway cars and their contents across provincial boundaries, not Cannet.

Central Western argues that this case is similar. It maintains that the only thing which distinguishes this case is the nature of the product transported. The fact that Central Western is engaged in the transportation of grain ultimately bound for export is not, according to the appellant, sufficient to subject its labour relations to federal jurisdiction.

I do not agree. In *Cannet* the employees in question were not in any way involved with the operation of the railway. Instead, they were involved primarily in the loading and unloading of goods onto railway cars which their employer had contracted to ship. The Court found that the only connection between the work and the railway was through a contract for carriage. The relationship between Central Western and the CN, in contrast, could not possibly be characterized as one turning solely on a contract of carriage. Here, the CN and Central Western are both engaged in the same enterprise (the transportation of export grain), are both under public duty to perform this function, are both carrying out this enterprise for the same entity (the Grain Transportation Agency), are both using the same government-owned equipment (the boxcars), and are both paid the same amount by the same authority. It is my opinion that the freight forwarding cases simply do not assist the appellant and accordingly I would hold that the

entreprise de camionnage, filiale de Cottrell. La Cour d'appel fédérale a jugé que les employés de Cannet étaient rattachés ou liés à l'entreprise d'expédition et non au chemin de fer. L'essentiel de l'arrêt de la Cour d'appel se trouve probablement le mieux exprimé dans ce passage des motifs du juge Heald, à la p. 181:

Les faits en l'espèce vont plutôt à l'opposé des circonstances de l'arrêt *Eastern Canada Stevedoring*. Dans cette dernière affaire, les compagnies de navigation avaient fait appel à la Eastern Canada Stevedoring pour le chargement et le déchargement tandis que, dans celle qui nous est soumise, la Cannet, dans le cours de ses affaires louait au CN des wagons et y chargeait des marchandises appartenant à ses clients dans la région de Toronto. Toute la zone d'activité de la Cannet avait un caractère purement local, savoir la région de Toronto (Ontario). C'était le CN et non la Cannet qui s'occupait d'acheminer les wagons et leur contenu à travers les provinces.

Central Western soutient que la présente affaire est semblable. Elle soutient que la seule distinction à faire en l'espèce est la nature du produit transporté. Le fait que Central Western fasse le transport du grain destiné à l'exportation ne suffit pas, selon l'appelante, à assujettir ses relations du travail à la compétence fédérale.

f Je ne suis pas d'accord. Dans l'arrêt *Cannet*, les employés en cause n'avaient rien à voir avec l'exploitation du chemin de fer. Ils s'occupaient surtout de charger des marchandises dans des wagons de chemin de fer et de les décharger parce que leur employeur s'était engagé par contrat à expédier ces marchandises. La cour a conclu que le seul lien qui existait entre ce travail et le chemin de fer dépendait d'un contrat de transport. Par contre, on ne peut certes pas dire du lien entre Central Western et CN qu'il dépend seulement d'un contrat de transport. En l'espèce, CN et Central Western sont engagés tous les deux dans la même entreprise (le transport du grain destiné à l'exportation); ils ont tous les deux une obligation de droit public d'effectuer ce transport; ils exploitent tous les deux cette entreprise pour le même organisme (L'Office de transport du grain); ils utilisent tous les deux le même matériel qui appartient au gouvernement (les wagons à grain) et ils reçoivent tous les deux la même rémunération du même

labour relations of Central Western are governed by federal law.

It has also been suggested that the fact that there is no simultaneous connection between the employees of the CN and Central Western dictates against the labour relations of the latter being swept under federal jurisdiction. My colleague has quite rightly noted that, unlike the situation in *Northern Telecom* (No. 2), the employees of the two railways in question here do not really perform their tasks simultaneously. To my mind, however, lack of co-ordination of work is a neutral factor in this case. It is the nature of the enterprise at issue here which dictates against employee integration as a relevant factor. As I indicated previously, employees of the CN on the Stettler Subdivision worked only on that line. Their only point of contact with other employees of CN would be at the Camrose Yard where the boxcars would be transferred to another locomotive. The same system has remained in place since the sale. Thus, because of the nature of the operation of the line, opportunities for the simultaneous performance of work are limited indeed. The most that can be said is that the nature and extent of employee contact has not been altered by or since the sale.

In my view, the finding that Central Western is sufficiently integrated with Canadian National so as to bring its labour relations within the scope of federal authority accords well with the history and purpose behind the new manner in which the branch line was conceived and is in fact being operated.

As has been noted, the sale of the line was effected as part of a test project to examine alternatives to branch line abandonment. The general features of the proposed project were described by Transport Canada in its Information Bulletin (dated June 19, 1986) as follows:

organisme. Je suis d'avis que les arrêts relatifs à l'expédition de marchandises ne sont daucun secours à l'appelante et je conclus que les relations du travail de la Central Western relèvent des lois fédérales.

On a aussi soutenu que l'absence de rapport de simultanéité entre le travail des employés de CN et celui des employés de Central Western indique qu'il ne faut pas faire relever les relations du travail de cette dernière de la compétence fédérale. Mon collègue a, à juste titre, souligné qu'à la différence de ce qui se produisait dans l'arrêt *Northern Telecom* (n° 2), les employés des deux sociétés de chemin de fer en cause ne remplissent pas leurs fonctions en même temps. Pour moi, cependant, l'absence de coordination du travail est un facteur neutre en l'espèce. C'est la nature de l'entreprise en cause en l'espèce qui commande de ne pas considérer l'intégration du travail des employés comme un facteur pertinent. Comme je l'ai déjà mentionné, les employés de CN qui travaillent à la subdivision Stettler ne travaillaient que sur cette ligne. Leur seul point de contact avec les autres employés des Chemins de fer nationaux étaient la gare de triage Camrose où les wagons étaient rattachés à une autre locomotive. Le même système est demeuré en place depuis la vente. Donc, à cause de la nature des opérations exécutées sur cette ligne, les occasions d'exécution simultanée du travail sont vraiment limitées. Tout ce qu'on peut en dire, c'est que la nature et l'étendue des contacts n'ont pas été modifiées par la vente, ni depuis celle-ci.

Selon moi, la conclusion que Central Western est suffisamment intégrée aux Chemins de fer nationaux pour que ses relations du travail relèvent de la compétence fédérale s'accorde bien avec l'historique et l'objectif qui sont à l'origine de la nouvelle façon de créer et d'exploiter cet embranchement de chemin de fer.

Comme je l'ai déjà souligné, la vente de cette ligne de chemin de fer fait partie d'un essai de solution de rechange à l'abandon des embranchements. Un bulletin d'information de Transport Canada (daté du 19 juin 1986) décrit les caractéristiques principales de l'essai proposé dans les termes suivants:

... The Stettler Subdivision has been selected for a short line railway demonstration project to evaluate alternatives to railway branch line abandonment.

Under the concept, producers will deliver grain to the elevators as normal. It will then be moved by the CWR to an interchange with Canadian National Railways at either end of the line, or with Canadian Pacific Railway at the Town of Stettler. During the test period, financial assistance will be provided by the federal government to CWR, to maintain producer rates at the level set by the Western Grain Transportation Act.

Here again the point should be made that Central Western was envisioned and indeed operates as one component of a highly integrated system of grain transportation. There is no doubt that Central Western is carrying on the very same function performed by Canadian National prior to the sale. Quoting from the cross-examination of Mr. Payne, president of Central Western, by Mr. Wray, counsel for three of the respondent unions:

Q. I take it that the, that the ultimate destination of these customers is the same under your operation as it was under CNR?

A. I would think so, yes.

Q. In other words the, the whole, the whole thrust of this transportation is to get the grain to port?

A. Yes.

Q. And that's true whether it was CNR taking it there or whether it's you feeding into the CNR taking it to port?

A. Yes.

Q. And the port is, is the west coast, in the vast majority of cases, is it?

A. Yes.

Q. So you've got the same customers, you're transporting the same product, the ultimate destination is the same. Correct?

A. Yes.

Q. And it's moving down the same track?

A. Yes.

Q. And once it's handed over to CNR, or possibly CPR, it'll head to the coast in exactly the way it's always done?

A. Yes.

... La subdivision Stettler a été choisie pour un projet de démonstration de voie ferrée secondaire afin d'évaluer des solutions de rechange à l'abandon des embranchements ferroviaires.

a

Selon le concept, les producteurs livreront leur grain aux élévateurs comme d'habitude. De là, il sera transporté par le CWR jusqu'à un échangeur du Canadien National à une extrémité ou l'autre de la ligne, ou

b encore à un échangeur à Stettler. Durant la période d'essai, le gouvernement fédéral fournira une aide financière au CWR afin de maintenir les tarifs des producteurs aux niveaux fixés par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

c Il y a lieu de rappeler encore une fois que Central Western a été conçue et est en fait exploitée à titre d'élément d'un système très intégré de transport du grain. Il n'y a pas de doute que Central Western remplit exactement le même rôle que les Chemins de fer nationaux remplissaient avant la vente. Voici une partie du contre-interrogatoire de M. Payne, le président de Central Western, mené par M^e Wray, l'avocat des trois syndicats intimés:

[TRADUCTION]

Q. Je suppose que la destination finale des envois de ces clients est la même depuis que vous exploitez la ligne que sous l'administration de CN?

f R. Je le penserais, oui.

Q. En d'autres termes, tout, tout l'objet de ce système de transport est d'expédier le grain vers le port?

R. Oui.

g Q. Et ceci est vrai, que ce soit CN qui l'y transporte ou que ce soit vous qui l'apportiez au CN, qui lui le transporte au port?

R. Oui.

h Q. Et le port c'est, c'est celui de la côte Ouest, dans la très grande majorité des cas, n'est-ce pas?

R. Oui.

i Q. Donc, vous avez les mêmes clients, vous transportez la même denrée, la destination finale est la même, n'est-ce pas?

R. Oui.

Q. Et elle est transportée sur les mêmes voies ferrées?

j R. Oui.

Q. Et après qu'elle est remise au CN, ou peut-être au Canadien Pacifique, elle est dirigée vers la côte exactement comme elle l'avait toujours été avant?

R. Oui.

It seems to me that if Canadian National is obliged to continue to operate the Stettler Subdivision it cannot avoid that responsibility by simply selling that portion of the line which it has unsuccessfully sought to abandon. As originally conceived, the purpose of the project was simply to explore other ways of operating the line. Federal assistance was granted to achieve that end. It was always understood that Central Western would do as Canadian National did but would seek more cost efficient ways of fulfilling that function. And in the event the project fails, the line and everything associated with it will revert back to the CN and it will continue to be bound by the order prohibiting abandonment.

The fact that alternative mechanisms have been attempted to make the system of grain transportation more effective as a whole cannot, without more, change the constitutional characterization of the enterprise. Simply put, Central Western is a short line railway whose operation has been carved out from the CN. Its tracks go nowhere but to Canadian National tracks: Central Western's business consists almost entirely of the transportation of grain to CN and the return of emptied cars from CN. Operationally, it is part of the CN which, it is to be remembered, must continue to operate the line until the protection order expires and the line is permitted to be abandoned. Were this Court to hold otherwise, the whole fabric of grain transportation, an area inundated by federal regulation, would be unravelled.

In closing, I should like to add that this disposition of the jurisdictional issue makes good labour relations sense. It is in the public interest that the integrated elements of an interprovincial work or undertaking be subsumed under federal jurisdiction for the purposes of collective bargaining so that the disruptive effects of industrial unrest be contained and minimized. Especially in those industries which form a vital part of Canada's export economy a rational and cohesive system of labour relations is vital. In such industries it is often the case that labour is organized on a nation-

Il semble que si les Chemins de fer nationaux sont obligés de continuer d'exploiter la subdivision Stettler, ils ne peuvent se soustraire à cette responsabilité uniquement en vendant une partie de la ligne qu'ils n'ont pas réussi à abandonner. Selon le plan original, le programme avait pour objet de chercher d'autres moyens d'exploiter la ligne. Des subventions fédérales ont été accordées à cette fin. Il a toujours été entendu que Central Western ferait la même chose que les Chemins de fer nationaux, mais qu'elle chercherait des moyens plus rentables de remplir ce rôle. Si l'essai ne réussissait pas, la ligne et tous ses accessoires seraient rétrocédés au CN, qui continuerait d'être lié en vertu du décret d'interdiction d'abandon.

Le fait qu'on ait cherché à rendre le système de transport du grain plus efficace dans l'ensemble ne peut, à lui seul, changer la qualification constitutionnelle de l'entreprise. Autrement dit, Central Western est une courte ligne de chemin de fer dont l'exploitation est prélevée sur celle de CN. Ses voies ferrées ne vont nulle part, sauf jusqu'à celles des Chemins de fer nationaux. Les opérations de Central Western consistent presque exclusivement en transport de grain vers CN et en acheminement de wagons vides reçus des Chemins de fer nationaux. Du point de vue fonctionnel, elle fait partie de CN qui, faut-il le rappeler, est tenu de continuer d'exploiter l'embranchement jusqu'à ce que le décret d'interdiction d'abandon prenne fin et que la ligne puisse être abandonnée. Si notre Cour décidaient le contraire, tout le tissu du transport du grain, qui est cousu de réglementation fédérale, se déferait.

En terminant, j'aimerais ajouter que cette solution de la question de compétence est bien sensée du point de vue des relations du travail. Il va de l'intérêt public que les éléments intégrés d'une entreprise ou ouvrage à caractère provincial soient soumis à la compétence fédérale pour les fins des conventions collectives de manière à minimiser et contenir les effets perturbateurs des conflits ouvriers. Surtout dans les industries qui appartiennent au secteur vital de l'économie nationale qu'est l'exportation, il est essentiel d'avoir un régime de relations du travail rationnel et uniifié. Dans ces

wide or region-wide basis. Part of the purpose of designating such large bargaining units is to ensure that work stoppages in discrete sub-elements of the scheme do not bring the whole system to a crashing halt. From the point of view of labour as well it may be that regulation under a single legislative regime may be desirable as it prevents the fragmentation of bargaining units and hence the dislocation of communities of workers.

Protection of well-established bargaining patterns and protection of the public interest in insulating certain sectors of the economy from the disruptive potential of industrial strife are both considerations of some consequence in the present appeal. The labour relations reality of the situation is that the railway workers employed by Canadian National and Canadian Pacific are subject to the *Canada Labour Code* as were the members of the unions who brought the present application before their discharge upon the sale of the Stettler Sub-division to Central Western. The terms and conditions of employment of these workers are governed by national collective agreements. This has been the pattern of bargaining in the railway sector for many years.

As well, as was noted by the Canada Labour Relations Board, dividing up labour relations jurisdiction in this case would deprive Parliament of the ability to keep grain flowing in times of industrial unrest. I agree with the Board when it said that to find provincial jurisdiction in this instance would wreak havoc with Parliament's obvious intention to control the transportation of export grain.

Finally, the constitutional characterization of the labour relations of Central Western as falling within federal authority is desirable from the point of view of legislated labour policy. These proceedings were commenced when the respondent unions applied to the Canada Labour Relations Board for a declaration that a sale of a business had taken place within the meaning of s. 144 of the Code.

industries, il arrive souvent que les syndicats soient organisés à l'échelle d'une région ou à l'échelle nationale. L'un des objectifs de la formation de grandes unités de négociation collective est de faire en sorte qu'un arrêt de travail dans un élément particulier de l'ensemble ne cause pas d'arrêt catastrophique de tout le système. Du point de vue syndical, il peut aussi être utile d'être soumis à un seul régime de lois afin de prévenir la fragmentation des unités de négociations et la dislocation des groupes de travailleurs.

Dans le présent pourvoi, il n'est pas sans importance de tenir compte de la préservation de pratiques établies de négociation et de la protection de l'intérêt public en soustrayant certains secteurs de l'économie aux effets perturbateurs que peuvent engendrer les conflits ouvriers. La réalité, en matière de relations du travail, en l'espèce, est que les ouvriers des chemins de fer employés des Chemins de fer nationaux et du Canadien Pacifique sont soumis au *Code canadien du travail* comme l'étaient les membres des syndicats qui ont présenté la présente requête avant leur renvoi consécutif à la vente de la subdivision Stettler à Central Western. Les conditions de travail de ces travailleurs sont régies par les conventions collectives nationales. C'est l'usage en matière de relations du travail dans le secteur des chemins de fer depuis de nombreuses années.

De même, comme le Conseil canadien des relations du travail l'a souligné, en divisant la compétence sur les relations du travail en l'espèce, on priverait le Parlement de la capacité de maintenir la circulation du grain en cas de conflit de travail. Je suis d'accord avec le Conseil quand celui-ci dit qu'en attribuant la compétence à la province en l'espèce, on contrecarrerait l'intention évidente du Parlement de régir le transport du grain d'exportation.

Enfin, il y a un autre effet bénéfique, en termes de politique législative relative aux relations du travail, à attribuer la compétence constitutionnelle sur les relations du travail de Central Western à l'autorité fédérale. Les présentes procédures ont commencé par une requête présentée par les syndicats intimés au Conseil canadien des relations du travail afin de faire déclarer qu'il y avait eu vente

The purpose of this application was, of course, to preserve the bargaining rights of the respondent unions and the employees they represent who were adversely affected by the sale. Like the federal Code, s. 44 of the Alberta *Labour Relations Code*, S.A. 1988, c. L-12, provides that bargaining rights survive a sale of a business. The respective governments of both jurisdictions have thus articulated the same policy namely that organized workplaces should not lose the rights they have gained upon a transfer of the business for which they are employed. It would be unfortunate indeed if the Constitution were applied in a manner which defeated this laudable policy.

4. Disposition

I would dismiss the appeal with costs to the respondents.

I would answer the constitutional question as follows:

Is the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, constitutionally applicable to the short line railway owned and operated by the appellant Central Western Railway Corporation?

Answer: Yes.

Appeal allowed with costs, WILSON J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Milner & Steer, Edmonton.

Solicitors for the respondents United Transportation Union, the Brotherhood of Maintenance of Way Employees and Canadian Signal and Communications Union: Caley & Wray, Toronto.

Solicitors for the respondent Brotherhood of Locomotive Engineers: Soloway, Wright, Ottawa.

Solicitor for the respondent Canada Labour Relations Board: Canada Labour Relations Board, Ottawa.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Quebec: The Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

d'une entreprise au sens de l'art. 144 du Code. Cette requête visait évidemment à protéger les droits de négociation des syndicats intimés et ceux des employés qu'ils représentent contre les effets dommageables de la vente. Comme le Code fédéral, l'art. 44 du *Labour Relations Code* de l'Alberta, S.A. 1988, ch. L-12, dispose que les droits de négociation subsistent malgré la vente d'une entreprise. Le gouvernement de la province et le b) gouvernement fédéral ont, l'un et l'autre, mis en œuvre la même politique, savoir que les ouvriers syndiqués ne doivent pas perdre leurs droits acquis à cause de la cession de l'entreprise qui les emploie. Il serait vraiment dommage d'appliquer la Constitution de manière à écarter cette politique louable.

4. Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens en faveur des intimés.

Je suis d'avis de répondre comme ceci à la question constitutionnelle:

Le Code canadien du travail, S.R.C. 1970, ch. L-1, est-il constitutionnellement applicable à une ligne de chemin de fer secondaire dont l'appelante Central Western Railway Corporation est propriétaire et qu'elle gère?

Réponse: Oui.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge WILSON est dissidente.

Procureurs de l'appelante: Milner & Steer, Edmonton.

Procureurs des intimés Travailleurs unis des transports, la Fraternité des préposés à l'entretien des voies et Syndicat canadien des signaleurs et des employés des communications: Caley & Wray, Toronto.

Procureurs de l'intimée Fraternité des ingénieurs de locomotives: Soloway, Wright, Ottawa.

Procureur de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Conseil canadien des relations du travail, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le procureur général du Québec, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: The Attorney General for Alberta, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Le procureur général de l'Alberta, Edmonton.