

A-2-81

A-2-81

Seafarers' International Union of Canada—CLC-AFL-CIO (Applicant)

v.

Crosbie Offshore Services Limited, Canadian Merchant Service Guild, Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers and Canada Labour Relations Board (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte and Le Dain JJ.—Ottawa, February 8, 9, 10 and March 5, 1982.

Judicial review — Applications to review — Labour relations — Canada Labour Relations Board dismissed applicant's application for certification as bargaining agent for unit of employees of respondent Crosbie Offshore Services Limited on ground that it lacked jurisdiction — Employees worked as seamen on vessels that plied between Newfoundland and offshore drilling rigs and ships mainly transporting supplies — Other functions included retrieving and positioning anchors, towing, iceberg protection and stand-by — Vessels not engaged in drilling or exploration — 60% of Crosbie's business was providing crews to man vessels and rigs — Supply of crews for vessels accounted for 80% of activity of company in supplying crews — Crosbie employer of employees in question — Application allowed — Board had jurisdiction — Due to specific provisions dealing with application of Code in ss. 2, 108, 121, 125 and 126, Board had no discretion to exercise — Jurisdiction depends on facts relating to work, undertaking or business — When case for relief under s. 28 made out, Court has no discretion to refuse to intervene — Operation accurately characterized as "shipping" undertaking and not confined to Newfoundland but carried on mainly in international waters — Employees employed only in international shipping undertaking, a readily separable segment of Crosbie undertaking — Parliament has authority to legislate with respect to shipping undertaking not confined to Province including authority to legislate with respect to employment of Canadian personnel by Canadian employer pursuant to power under s. 91(10) of B.N.A. Act, 1867 to legislate with respect to navigation and shipping — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 2, 108, 121, 125(2),(3)(b),(c), 126 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], s. 91(10).

Application to review and set aside decision of Canada Labour Relations Board which dismissed applicant's application for certification as bargaining agent for a unit of

Le Syndicat international des marins canadiens—CTC-FAT-COI (requérant)

a c.

Crosbie Offshore Services Limited, la Guilde de la marine marchande du Canada, la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers et le Conseil canadien des relations du travail (intimés)

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juges Pratte et Le Dain—Ottawa, 8, 9, 10 février et 5 mars 1982.

c.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Relations du travail — Le Conseil canadien des relations du travail a excipé de son incompetence pour rejeter la demande introduite par le requérant pour être accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité composée d'employés de l'intimée Crosbie Offshore Services Limited — Ces employés travaillaient à titre de marins à bord de navires qui faisaient la navette entre Terre-Neuve et des plates-formes pétrolières opérant au large et des navires, transportant principalement des approvisionnements — Les autres fonctions consistaient dans la récupération et la mise en place des ancres, le remorquage, la protection contre les icebergs et la prestation du service de secours — Les navires ne s'occupaient ni de forage ni d'exploration — 60% des activités de Crosbie consistaient à fournir des équipages aux navires et aux plates-formes — Fournir de l'équipage aux navires occupait 80% des activités d'armement de la société — Crosbie était l'employeuse des employés en question — Demande accueillie — Le Conseil avait compétence — Compte tenu des dispositions précises relatives à l'application du Code contenues dans les art. 2, 108, 121, 125 et 126, le Conseil n'avait aucun pouvoir discrétionnaire à exercer — La compétence dépend des faits relatifs à l'ouvrage, à l'entreprise ou affaire — Une fois établi le bien-fondé d'une demande de redressement sous le régime de l'art. 28, la Cour n'a pas la liberté de refuser d'intervenir — L'exploitation est à bon droit qualifiée d'entreprise «maritime» et ne se limite pas à des activités à l'intérieur de Terre-Neuve, mais elle s'exerce en grande partie dans les eaux internationales — Les employés travaillaient uniquement dans l'entreprise maritime internationale, secteur d'activité nettement séparable de l'entreprise Crosbie — Le pouvoir qu'a le Parlement de légiférer sur l'entreprise maritime qui ne confine pas ses activités à la province, notamment le pouvoir de légiférer sur l'emploi du personnel canadien par un employeur canadien, relève du pouvoir que confère l'art. 91(10) de l'A.A.N.B., 1867, de légiférer sur la navigation et les bâtiments ou navires (shipping) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 2, 108, 121, 125(2),(3)(b),(c), 126 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], art. 91(10).

j

Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a rejeté la demande introduite par le requérant pour être

employees of the respondent Crosbie Offshore Services Limited. Board held that it did not have jurisdiction to entertain the application because the Newfoundland Labour Relations Board had concluded that it had jurisdiction; that the applicant's application to the Canada Labour Relations Board was a manoeuvre made for the purpose of avoiding the effect of the decision of the Newfoundland Board and to gain some tactical advantage by raising a constitutional issue; that the primary function of the Canada Labour Relations Board was to resolve labour relations problems rather than to engage in "debate on the cutting edge of disputes between provinces and the federal government"; and, that "to assume jurisdiction in these cases or act in any way to make events more complex is not in the interests of serving the ends of collective bargaining legislation and the resources available to administer it." The employees in question worked as seamen on vessels that plied between Newfoundland and drilling rigs and ships engaged in exploring for oil or gas at locations on the continental shelf more than 12 miles and less than 200 miles off the coast of Newfoundland. The primary function of the vessels was to transport supplies. The ancillary functions were anchoring handling, towing, iceberg protection and stand-by. Each of the vessels was under the time charter to and at the disposal of the oil company for which the drilling or exploration work was being done. The vessels were not engaged in the drilling or exploration itself. The business of the respondent Crosbie consisted, to the extent of 60%, in the supplying of Canadian crews to man the vessels and the rigs. The other 40% consisted of catering to one of the rigs, marketing, agency and local purchasing services to the operators of the drill ships and rigs. The supply of crews for the vessels accounted for 80% of the activity of the company in supplying crews. The respondent Crosbie is the employer of the employees in question. On joining a ship, the men are required to sign articles with the master governing their service, but they continue to be employees of the respondent Crosbie. The respondents Crosbie and the Canada Labour Relations Board submitted that the Board had a discretion to refuse to exercise its jurisdiction to entertain the applications for certification. They also submitted that the grant of relief on review under section 28 is discretionary. The applicant and the Canadian Merchant Service Guild argued that the ships in which the employees served were engaged in a transportation operation that extended beyond the limits of the Province and was thus within federal legislative jurisdiction. The Attorney General of Canada submitted that the enterprise or undertaking in which the ships and their crews were engaged was the exploration operation being conducted by oil companies on the continental shelf. The argument asserted the exclusive right of the Federal Crown to explore for and exploit mineral resources in the sea bed of the continental shelf and the exclusive authority of Parliament to legislate in respect of such resources and operations to explore for and exploit them. The Attorney General of Newfoundland contended that the enterprise or undertaking was local in nature, the regulation of the labour relations of which is within the legislative authority of Newfoundland and that such authority is not affected even if parts of the operations or of the duties of the employees are performed within and parts without the territorial limits of the Province. The issue is whether the Board had jurisdiction to hear the application.

accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité composée d'employés de l'intimée Crosbie Offshore Services Limited. Le Conseil a jugé qu'il n'avait pas compétence pour connaître de la demande, le Conseil des relations du travail de Terre-Neuve s'étant déclaré compétent; que la demande introduite par le requérant devant le Conseil canadien des relations du travail constituait une manœuvre destinée à éviter l'effet de la décision rendue par le Conseil de Terre-Neuve, et à prendre l'avantage sur le plan de la stratégie en soulevant une question constitutionnelle; que le rôle principal du Conseil canadien des relations du travail était de résoudre les conflits de travail et non de s'engager dans «le débat sur les épineux problèmes qui opposent les provinces au gouvernement fédéral»; et qu'«accepter de connaître des présentes affaires ou de prendre quelque mesure que ce soit pour rendre les choses encore plus compliquées ne répondrait pas aux objectifs des lois sur la négociation collective et ne serait pas dans l'intérêt des instances chargées de l'appliquer». Les employés en question étaient employés à titre de marins à bord de navires qui faisaient la navette entre Terre-Neuve et les plates-formes pétrolières et les navires qui faisaient de l'exploration pétrolière ou gazière dans le plateau continental, en divers endroits situés entre 12 et 200 milles au large des côtes de Terre-Neuve. Ces navires avaient pour fonction principale le transport d'approvisionnements. Les fonctions auxiliaires consistaient dans l'ancrage, le remorquage, la protection contre les icebergs et la prestation du service de secours. Tous ces navires étaient affrétés à temps par la société pétrolière pour laquelle s'effectuait le travail de forage ou d'exploration, et étaient à la disposition de cette société. Les navires ne s'occupaient ni de forage ni d'exploration. Soixante pour cent des activités de l'intimée Crosbie consistaient à fournir des équipages canadiens aux navires et aux plates-formes. Le reste de ses activités, soit 40%, consistait dans l'approvisionnement d'une des plates-formes, dans la prestation des services de commercialisation, d'entremise et d'achats locaux aux exploitants des navires de forage et des plates-formes. Fournir de l'équipage aux navires occupait 80% des activités d'armement de la société. L'intimée Crosbie est l'employeuse des employés en question. Pour servir à bord d'un navire, ceux-ci doivent signer avec le capitaine un contrat d'engagement, mais ils continuent à être au service de l'intimée Crosbie.

g Les intimés Crosbie et le Conseil canadien des relations du travail font valoir que le Conseil avait le pouvoir discrétionnaire de refuser d'exercer sa compétence pour connaître des demandes en accréditation. Ils soutiennent également que l'octroi de redressement sous le régime de l'article 28 est facultatif. Le requérant et la Guilde de la marine marchande du Canada prétendent que les navires où travaillaient les employés faisaient partie d'une entreprise de transport qui s'étendait au-delà des limites de la province et qui relevait donc de la compétence législative fédérale. Le procureur général du Canada soutient que l'entreprise à laquelle participaient les navires et leurs équipages était l'exploration effectuée par des sociétés pétrolières sur le plateau continental. Cet argument fait valoir que la Couronne fédérale a le droit exclusif d'explorer les fonds marins du plateau continental et d'y exploiter les ressources minérales, et que le Parlement a le pouvoir exclusif de légiférer sur ces ressources et sur les opérations d'exploration et d'exploitation qui s'y rapportent. Le procureur général de Terre-Neuve soutient qu'il s'agit d'une entreprise de nature locale, dont les relations de travail relèvent, quant à leur réglementation, de Terre-Neuve, et que ce pouvoir demeure

Held, the decision is set aside and the matter referred back to the Board to be dealt with on the basis that the Board had jurisdiction to deal with the matter.

Per Thurlow C.J.: Having regard to the comprehensive provisions for the application of the Code contained in sections 2 and 108, to the use of the verb "shall" in sections 121, 125 and 126, to the use of the verb "may" in subsection 125(2) and in paragraphs 125(3)(b) and (c) and to the use of each of them in other provisions of the Code, the Board had no discretion to exercise. Whether or not the Board had jurisdiction depended entirely upon the facts relating to the work, undertaking or business in which the employees in question were employed at the material time. The material time was when the application was before the Board. As to the submission that the grant of relief under section 28 is discretionary, the Court has consistently taken the view that when a case for relief under section 28 has been made out it has no discretion to refuse to intervene. However, even if this view of the law is incorrect and if relief under section 28 should be regarded as discretionary, nothing in the circumstances either as to the conduct of the applicant or otherwise would warrant the Court in exercising a discretion to deny relief if the facts disclose that the application was one that the Canada Labour Relations Board had jurisdiction to entertain. What the respondent Crosbie does is supply shipping for the servicing of underwater exploration undertakings. Even reduced to the two elements of performance of a contract for the use of a vessel and employing a crew for it, this operation is accurately characterized as a "shipping" undertaking or business within the ordinary meaning of the word "shipping". The operation is not confined to shipping activities within Newfoundland. It is an operation in which the activities of the vessels involved are carried on for the most part in international waters, though in part also in Newfoundland. The transportation and other services are for the most part carried out in international waters. This is the normal and habitual course of the operation and it is in these activities that the seamen employed by the respondent Crosbie carry out their duties. As this undertaking is one of shipping, the operation of which is not confined to the Province of Newfoundland, the authority to legislate in respect to it, including the authority to legislate with respect to the employment of Canadian personnel in it in terms of their employment by a Canadian employer and their labour relations with their Canadian employer falls within the authority of Parliament, under section 91, head 10 of *The British North America Act, 1867* to legislate in respect of navigation and shipping and not within any of the powers of a provincial legislature to legislate in respect of local undertakings, civil rights or matters of a local nature within the provinces. Further these employees are employed only in the international shipping undertaking carried on by the respondent Crosbie and this undertaking is a readily separable segment of the Crosbie undertaking as a whole.

entier même si les activités ou les fonctions de ces employés s'exercent en partie à l'intérieur des limites territoriales de la province et en partie à l'extérieur de celles-ci. Il échet d'examiner si le Conseil avait compétence pour connaître de la demande.

^a *Arrêt*: la décision est infirmée, et l'affaire renvoyée au Conseil pour qu'il l'examine à nouveau en partant du principe que le Conseil était compétent pour connaître de l'affaire.

^b Le juge en chef Thurlow: Compte tenu de la portée générale des dispositions relatives à l'application du Code contenues dans les articles 2 et 108, de l'emploi des formes verbales «exerce» et «doit» aux articles 121, 125 et 126, de l'emploi de la forme verbale «peut» au paragraphe 125(2) et aux alinéas 125(3)(b) et (c) et de l'emploi de chacun d'entre eux dans d'autres dispositions du Code, le Conseil n'avait aucun pouvoir discrétionnaire à exercer. La compétence du Conseil dépendait entièrement des faits relatifs à l'ouvrage, entreprise ou affaire pour lequel les employés en question ont été embauchés à l'époque en cause. L'époque pertinente est celle où le Conseil était saisi de la demande. Quant à l'argument que l'octroi de redressement sous le régime de l'article 28 est facultatif, la Cour a toujours estimé qu'une fois établi le bien-fondé d'une demande de redressement sous le régime de cet article, elle n'a pas la liberté de refuser d'intervenir. Toutefois, même si cette opinion était erronée et que l'octroi d'un redressement en vertu de l'article 28 devait être considéré comme facultatif, rien dans les faits de l'espèce, que ce soit dans la conduite du requérant ou autre chose, ne justifie que la Cour, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, refuse le redressement sollicité s'il ressort des faits que la demande relevait de la compétence du Conseil canadien des relations du travail. L'intimée Crosbie fournit des navires destinés au service des entreprises d'exploration sous-marine. Même si elle est réduite à deux éléments, savoir l'exécution d'un contrat pour l'utilisation d'un navire et l'engagement d'un équipage pour ce navire, cette exploitation est exactement qualifiée d'entreprise «maritime» au sens ordinaire du terme «maritime». L'exploitation ne se limite pas à des activités maritimes à l'intérieur des limites de Terre-Neuve. Il s'agit d'une entreprise dans laquelle les activités des navires qui y participent s'exercent en grande partie dans les eaux internationales, quoiqu'en partie en Terre-Neuve également. La prestation des services, notamment des services de transport, se fait en grande partie dans les eaux internationales. Il s'agit là du cours normal et habituel de l'exploitation, et c'est dans cette sphère d'activité que les marins employés par l'intimée Crosbie s'acquittent de leurs tâches. Comme cette entreprise est une entreprise maritime et que son exploitation ne se cantonne pas dans la province de Terre-Neuve, le pouvoir de légiférer en cette matière, notamment le pouvoir de légiférer sur l'emploi d'un personnel canadien dans cette entreprise, sur les conditions d'emploi fixées par un employeur canadien et sur les relations de travail avec ce dernier, relève, en vertu de l'article 91, rubrique 10 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, du pouvoir qu'a le Parlement de légiférer sur la navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*), et non de l'un quelconque des pouvoirs qu'a une législature provinciale de légiférer sur les entreprises locales, sur les droits civils ou sur les matières d'une nature locale dans les provinces. En outre, ces employés travaillent uniquement dans l'entreprise maritime internationale de l'intimée Crosbie, et il s'agit d'un secteur d'activité nettement separable de l'ensemble de l'entreprise Crosbie.

Per Le Dain J.: The Board characterized the activity as an integral part of the offshore oil exploration undertaking, relying upon *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2d) 673 (C.A.), affirming (1960) 21 D.L.R. (2d) 345 (Ont. H.C.) to support this characterization. The shipping activity in the present case is quite different. It is of a different magnitude and scope and of a distinct and self-contained character.

Northern Telecom Limited v. Communications Workers of Canada [1980] 1 S.C.R. 115, applied. *City of Montreal v. Harbour Commissioners of Montreal* [1926] A.C. 299, applied. *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife* [1977] 2 S.C.R. 729, referred to. *Reference re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* [1955] S.C.R. 529, referred to. *Seafarers' International Union of Canada v. Zapata Marine Services Inc.* [1980] 2 Can LRBR 7, referred to. *Three Rivers Boatman Limited v. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] S.C.R. 607, distinguished. *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2d) 673 (C.A.), affirming (1960) 21 D.L.R. (2d) 345 (Ont. H.C.), distinguished. *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] S.C.R. 851, distinguished.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Joseph Nuss, Q.C. and *J. Brian Riordan* for applicant.

Ernest Rovet for respondent Crosbie Offshore Services Limited.

Raynold Langlois, Q.C. and *Claude Joli-Cœur* for respondent Canadian Merchant Service Guild.

No one appearing for respondent Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers.

Gordon Henderson, Q.C. and *Emilio Binavince* for respondent Canada Labour Relations Board.

Brad Smith, Q.C. and *Marc Jewett* for intervenor Attorney General of Canada.

W. G. Burke-Robertson, Q.C. for intervenor Attorney General of Newfoundland.

SOLICITORS:

Ahern, Nuss & Drymer, Montreal, for applicant.

Rovet & Associates, Toronto, for respondent Crosbie Offshore Services Limited.

Langlois, Drouin & Associés, Montreal, for respondent Canadian Merchant Service Guild.

Le juge Le Dain: S'appuyant sur l'affaire *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2^e) 673 (C.A.), confirmant (1960) 21 D.L.R. (2^e) 345 (H.C. Ont.), le Conseil a caractérisé les activités comme faisant partie intégrante de l'entreprise d'exploration pétrolière sous-marine. L'activité maritime dans la présente affaire est tout à fait différente. Elle est d'une ampleur et d'une portée différentes et revêt un caractère distinct et indépendant.

Jurisprudence: arrêts appliqués: *Northern Telecom Limitée c. Les Travailleurs en communication du Canada* [1980] 1 R.C.S. 115; *City of Montreal c. Harbour Commissioners of Montreal* [1926] A.C. 299. Décisions mentionnées: *Le Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife* [1977] 2 R.C.S. 729; *In re le renvoi sur la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* [1955] R.C.S. 529; *Seafarers' International Union of Canada c. Zapata Marine Services Inc.* [1980] 2 Can LRBR 7. Distinction faite avec les arrêts: *Three Rivers Boatman Limited c. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] R.C.S. 607; *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2^e) 673 (C.A.), confirmant (1960) 21 D.L.R. (2^e) 345 (H.C. Ont.); *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] R.C.S. 851.

DEMANDE de contrôle judiciaire.

AVOCATS:

Joseph Nuss, c.r. et *J. Brian Riordan* pour le requérant.

Ernest Rovet pour l'intimée Crosbie Offshore Services Limited.

Raynold Langlois, c.r. et *Claude Joli-Cœur* pour l'intimée la Guilde de la marine marchande du Canada.

Personne n'a comparu pour l'intimée la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers.

Gordon Henderson, c.r. et *Emilio Binavince* pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Brad Smith, c.r. et *Marc Jewett* pour l'intervenant le procureur général du Canada.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

PROCEUREURS:

Ahern, Nuss & Drymer, Montréal, pour le requérant.

Rovet & Associates, Toronto, pour l'intimée Crosbie Offshore Services Limited.

Langlois, Drouin & Associés, Montréal, pour l'intimée la Guilde de la marine marchande du Canada.

Herridge, Tolmie, Ottawa, for respondent Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers.

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent Canada Labour Relations Board.

Deputy Attorney General of Canada for intervenor Attorney General of Canada.

Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa, for intervenor Attorney General of Newfoundland.

Herridge, Tolmie, Ottawa, pour l'intimée la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

THURLOW C.J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside the decision of the Canada Labour Relations Board which dismissed, on the ground that the Board did not have constitutional jurisdiction to entertain it, the applicant's application for certification under the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as the bargaining agent for a unit of some 116 employees of the respondent Crosbie Offshore Services Limited described as:

All unlicensed employees employed aboard all vessels operated by the employer in Canada excluding all licensed employees or any other person who, in the opinion of the Board, exercises management functions. The vessels operate out of ports in the Province of Newfoundland and transport supplies to oil rigs or other equipment, vessels and/or places beyond the limits of the Province of Newfoundland.

The application to review and set aside was supported by the respondent, Canadian Merchant Service Guild, and by the Attorney General of Canada. It was opposed by the respondent, Crosbie, by the Attorney General of Newfoundland, and by the Canada Labour Relations Board. The respondent, Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers, filed no memorandum of argument and took no part in the proceedings.

The positions taken by the several parties varied widely. Briefly put, that of the applicant and of Canadian Merchant Service Guild focused on the fact that the ships in which the employees served were engaged in a transportation operation that extended beyond the limits of the Province of Newfoundland and was thus within federal legisla-

LE JUGE EN CHEF THURLOW: La demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a excipé de son incompétence pour rejeter la demande introduite par le requérant en vertu du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, pour être accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité composée de 116 employés de l'intimée Crosbie Offshore Services Limited. Cette unité est décrite comme suit:

[TRADUCTION] Tous les employés non brevetés travaillant à bord de tous les navires exploités par l'employeur au Canada, à l'exclusion de tous les employés brevetés ou de toute autre personne qui, de l'avis du Conseil, occupe des fonctions de direction. A partir de ports dans la province de Terre-Neuve, ces navires approvisionnent des plates-formes pétrolières ou d'autres installations, des navires et d'autres endroits au-delà des limites de la province de Terre-Neuve.

La Guilde de la marine marchande du Canada, intimée, et le procureur général du Canada soutenaient la demande d'examen et d'annulation. S'y opposaient: l'intimée Crosbie, le procureur général de Terre-Neuve et le Conseil canadien des relations du travail. La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers, intimée, n'a pas déposé d'exposé de moyens ni participé aux procédures.

Les points de vue adoptés par les différentes parties étaient très variés. En bref, le requérant et la Guilde de la marine marchande du Canada insistent principalement sur le fait que les navires où travaillaient les employés faisaient partie d'une entreprise de transport qui s'étendait au-delà des limites de la province de Terre-Neuve et qui rele-

tive jurisdiction. That of the Attorney General of Canada rested on the submission that the enterprise or undertaking in which the ships and their crews were engaged was the exploration operation being conducted by oil companies operating drilling rigs and drilling ships on the continental shelf to the eastward of Newfoundland and Labrador. The argument asserted the exclusive right of the Crown in right of Canada to explore for and exploit mineral resources in the sea bed of the continental shelf and the exclusive authority of Parliament to legislate in respect of such resources and operations to explore for and exploit them. The Attorney General of Newfoundland, while reserving Newfoundland's position on matters relating to proprietary interest in or legislative jurisdiction over natural resources in the continental shelf off the Province's coast, took the position that a decision on such matters was not required for the determination of this application, that the enterprise or undertaking in which the employees are engaged is a local undertaking, the regulation of the labour relations of which is within the legislative authority of the legislature of Newfoundland and that such authority is not affected even if parts of the operations or of the duties of the employees are performed within and parts without the territorial limits of the Province. Both the respondent, Crosbie, and the Canada Labour Relations Board took the position that whether or not it had jurisdiction to entertain the applications for certification the Board had a discretion to refuse to exercise its jurisdiction and in the situation before it was justified in exercising that discretion so as to reject and dismiss the application. They also submitted that the grant of relief on review under section 28 of the *Federal Court Act* is discretionary and that in the circumstances the discretion should be exercised to deny relief.

The Board's decision on the applicant's application also dealt with and dismissed for the same reasons three other applications for certification, one by Canadian Merchant Service Guild in respect of a unit comprising licenced personnel employed on the same vessels and two by Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers, one for the licenced and the other for the unlicenced employees. In summary, the Board's reasons for its conclusion, as I read them,

a vait donc de la compétence législative fédérale. Le procureur général du Canada fait valoir que l'entreprise à laquelle participaient les navires et les équipages était l'exploration effectuée par des sociétés pétrolières qui exploitaient des installations et des navires de forage sur le plateau continental à l'est de Terre-Neuve et du Labrador. Cet argument fait valoir que la Couronne du chef du Canada a le droit exclusif d'explorer les fonds marins du plateau continental et d'y exploiter les ressources minérales, et que le Parlement a le pouvoir exclusif de légiférer sur ces ressources et sur les opérations d'exploration et d'exploitation qui s'y rapportent. Tout en se réservant d'exposer

 b la position de Terre-Neuve quant à la propriété des ressources naturelles du plateau continental au large des côtes de la province ou à la compétence législative sur celles-ci, le procureur général de Terre-Neuve soutient qu'une décision à l'égard de ces questions n'était pas requise pour trancher la présente demande, que l'entreprise dans laquelle travaillent les employés est une entreprise locale dont les relations de travail relèvent, quant à leur réglementation, de la législation de Terre-Neuve, et que ce pouvoir demeure entier même si les activités ou les fonctions de ces employés s'exercent en partie à l'intérieur des limites territoriales de la province et en partie à l'extérieur de celles-ci. Que le Conseil ait eu compétence ou non pour instruire les demandes en accréditation, selon les deux intimés Crosbie et le Conseil canadien des relations du travail, celui-ci avait le pouvoir discrétionnaire de refuser d'exercer sa compétence et, en l'espèce, était fondé à se prévaloir de ce pouvoir pour rejeter la demande. Toujours selon eux, sur examen sous le régime de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il est loisible à la Cour d'accorder ou non le redressement sollicité et, eu égard

 c aux faits de la cause, ce pouvoir devrait être exercé pour refuser ce redressement.

 d e f g h

Dans sa décision à l'égard de la demande introduite par le requérant, le Conseil a également tranché et rejeté, pour les mêmes raisons, trois autres demandes en accréditation, l'une d'elles ayant été introduite par la Guilde de la marine marchande du Canada pour représenter une unité composée de personnel breveté travaillant sur les mêmes navires, et les deux autres, par la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers: une pour les employés brevetés

were that the Newfoundland Labour Relations Board on application by the same unions for certification in respect of the same personnel had concluded that it had jurisdiction and had proceeded to take a vote of the employees, that the applicant's application to the CLRB, which was filed after the vote was taken but before it was counted, was a procedural manoeuvre made for the purpose of avoiding the effect of the decision of the Newfoundland Board and to gain some tactical advantage by raising a constitutional issue; that the primary function of the CLRB was to resolve labour relations problems rather than to engage in "debate on the cutting edge of disputes between provinces and the federal government", and, that "to assume jurisdiction in these cases or act in any way to make events more complex is not in the interests of serving the ends of collective bargaining legislation and the resources available to administer it." The Board thereupon proceeded to "dismiss these applications on the ground we do not have constitutional jurisdiction."

The Board's reasons, or some of them, might conceivably be considered adequate as reasons for declining to exercise its jurisdiction to entertain the applicant's application if the Board had any discretion in the matter. But having regard to the comprehensive provisions for the application of the *Canada Labour Code* contained in sections 2 and 108, to the use of the verb "shall" in sections 121, 125 and 126, to the use of the verb "may" in subsection 125(2) and in paragraphs 125(3)(b) and (c) and to the use of each of them in other provisions of the Code, the Board, in my opinion, had no discretion to exercise. Whether or not the Board had jurisdiction depended entirely on the facts and the Board, as I view the matter, had no option but to consider those facts and take a position as to whether or not they showed that the Board had jurisdiction and to be guided accordingly, and by that alone, in either entertaining or declining to entertain the application.

et l'autre pour les employés non brevetés. En bref, les motifs invoqués par le Conseil pour parvenir à sa conclusion étaient, si je comprends bien, les suivants. Le Conseil des relations du travail de Terre-Neuve, saisi de demandes en accréditation introduites par les mêmes syndicats à l'égard du même personnel, avait conclu à sa compétence et procédé à la tenue d'un scrutin de représentation. La demande introduite par le requérant devant le CCRT, qui avait été déposée après la tenue du scrutin, mais avant le dépouillement de celui-ci, constituait une manœuvre procédurale destinée à éviter l'effet de la décision rendue par le Conseil de Terre-Neuve, et à prendre l'avantage sur le plan de la stratégie en soulevant une question constitutionnelle. Le rôle principal du CCRT était de résoudre les conflits de travail et non de s'engager dans «de débat sur les épineux problèmes qui opposent les provinces au gouvernement fédéral», et qu'«accepter de connaître des présentes affaires ou de prendre quelque mesure que ce soit pour rendre les choses encore plus compliquées ne répondrait pas aux objectifs des lois sur la négociation collective et ne serait pas dans l'intérêt des instances chargées de l'appliquer». Le Conseil décida par la suite de «rejeter les présentes requêtes pour la raison que nous n'avons pas la compétence constitutionnelle».

Les motifs invoqués par le Conseil, ou quelques-uns d'entre eux, pourraient peut-être être considérés comme des motifs adéquats lui permettant de refuser d'exercer sa compétence pour instruire la demande du requérant, si tant est que le Conseil jouisse d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Mais compte tenu de la portée générale des dispositions relatives à l'application du *Code canadien du travail* contenues dans les articles 2 et 108, de l'emploi des formes verbales «exerce» et «doit» aux articles 121, 125 et 126, de l'emploi de la forme verbale «peut» au paragraphe 125(2) et aux alinéas 125(3)(b) et (c) et de l'emploi de chacun d'entre eux dans les autres dispositions du Code, le Conseil n'avait, selon moi, aucun pouvoir discrétionnaire à exercer. La compétence du Conseil dépendait entièrement des faits, et, à mon avis, il ne pouvait faire autrement que de prendre en considération ces faits et de décider si ceux-ci indiquaient que le Conseil avait compétence, et de déterminer, en conformité avec cette seule conclusion, s'il convenait d'instruire ou de refuser d'instruire cette demande.

It follows that on the basis of the reasons given by the Board the dismissal of the application cannot be sustained. I should add that the submission that the grant of relief under section 28 of the *Federal Court Act* is discretionary has been made on more than one occasion in the past and the Court has consistently taken the view that when a case for relief under section 28 has been made out it has no discretion to refuse to intervene. However, even if this view of the law is incorrect and if relief under section 28 should be regarded as discretionary to the same extent as *certiorari* is discretionary I see nothing in the circumstances either as to the conduct of the applicant or otherwise which would warrant the Court in exercising a discretion to deny relief if the facts disclose that the application was one that the CLRB had jurisdiction to entertain. Accordingly I would reject the submissions of the respondent, Crosbie, and of the Board.

The issue that in my view must be determined on this application is whether the CLRB had jurisdiction to entertain the applicant's application. That, as I have indicated, turns on the facts relating to the work, undertaking or business in which the employees in question were employed at the material time. The material time in my opinion was when the application was before the Board. If for any reason the Board did not have jurisdiction at the moment the application was filed it might still entertain the application if, by reason of changes in the situation prior to the Board disposing of the application, jurisdiction in fact existed. On the other hand if, notwithstanding the fact that there was jurisdiction when the application was filed, changes in the meantime in the work, undertaking or business had left the Board without jurisdiction the purported exercise of it at that point could not be justified.

The relevant provisions of the *Canada Labour Code* are section 108 providing for the application of Part V and the definition of "federal work, undertaking or business" in section 2. They read:

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

Il s'ensuit qu'étant donné les motifs invoqués par le Conseil, le rejet de la demande ne saurait être confirmé. Je devrais ajouter qu'on a fait valoir plus d'une fois dans le passé que l'octroi de redressement sous le régime de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* est facultatif, et que la Cour a toujours estimé qu'une fois établi le bien-fondé d'une demande de redressement sous le régime de cet article, elle n'a pas la liberté de refuser d'intervenir. Toutefois, même si cette opinion était erronée et que l'octroi d'un redressement en vertu de l'article 28 devait être considéré comme facultatif au même titre que le bref de *certiorari*, je ne vois rien dans les faits de l'espèce, que ce soit dans la conduite du requérant ou autre chose, qui justifierait que la Cour, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, refuse le redressement sollicité s'il ressort des faits que la demande relevait de la compétence du CCRT. Par conséquent, j'estime qu'il y a lieu de rejeter les prétentions de l'intimée, Crosbie, et du Conseil.

La question qui, à mon avis, doit être tranchée en l'espèce est de savoir si le CCRT avait compétence pour connaître de la demande du requérant. Comme je l'ai indiqué, les faits relatifs à l'ouvrage, entreprise ou affaire pour lequel les employés en question ont été embauchés à l'époque en cause constituent l'élément essentiel de cette question. L'époque pertinente était, à mon avis, celle où le Conseil était saisi de la demande. Si, pour quelque raison que ce soit, le Conseil n'avait pas compétence au moment du dépôt de la demande, il pourrait quand même instruire celle-ci si des changements dans la situation survenus avant la décision du Conseil sur la demande lui conféraient compétence. D'autre part, si, malgré le fait qu'il y avait compétence au moment du dépôt de la demande, des changements intervenus entre-temps dans l'ouvrage, entreprise ou affaire avaient enlevé au Conseil sa compétence, l'exercice de sa compétence à ce moment ne saurait être justifié.

Les dispositions importantes du *Code canadien du travail* sont l'article 108 prévoyant l'application de la Partie V et l'article 2 donnant la définition d'«entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale». Ces articles sont ainsi conçus:

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

employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

2. In this Act

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

(a) a work, undertaking or business operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada;

(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;

(c) a line of steam or other ships connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

(d) a ferry between any province and any other province or between any province and any other country other than Canada;

(e) aerodromes, aircraft or a line of air transportation;

(f) a radio broadcasting station;

(g) a bank;

(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;

As it is apparent from the wording that this definition embraces "any work, undertaking or business" that is within the legislative authority of the Parliament of Canada" and as under section 108 Part V is to apply to employees employed upon or in connection with the operation of any such federal work, undertaking or business and their employers in their relations with such employees the question that arises as to the jurisdiction of the Board in a case of this kind is essentially one of whether, constitutionally, the particular work, undertaking or business in which the employees are employed is one that falls within the legislative authority of Parliament. If so, the Board will have jurisdiction. Otherwise it will not.

The constitutional principles on which the issue must be determined are summarized in the following passage from the judgment of Dickson J. in

¹ For a discussion of the scope of the expression see *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife* [1977] 2 S.C.R. 729 per Pigeon J. at pages 736-738.

employés.

2. Dans la présente loi

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

a) tout ouvrage, entreprise ou affaire réalisé ou dirigé dans le cadre de la navigation et des expéditions par eau (internes ou maritimes), y compris la mise en service de navires et le transport par navire partout au Canada;

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) toute ligne de navires à vapeur ou autres, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

d) tout service de transbordeurs entre provinces ou entre une province et un pays autre que le Canada;

e) tout aéroport, aéronef ou ligne de transport aérien;

f) toute station de radiodiffusion;

g) toute banque;

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;

Comme il ressort du texte précédent que cette définition comprend «tout ouvrage, entreprise ou affaire» ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada» et comme sous le régime de l'article 108, la Partie V s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale et aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, la question qui se pose quant à la compétence du Conseil dans un cas de ce genre est essentiellement de savoir si, sur le plan de la Constitution, l'ouvrage, entreprise ou affaire pour lequel les employés sont engagés ressort au pouvoir législatif du Parlement. Dans l'affirmative, le Conseil est compétent. Autrement, il ne l'est pas.

Les principes constitutionnels à l'aide desquels la question doit être tranchée sont résumés dans le passage suivant du jugement rendu par le juge

¹ Pour une discussion de la portée de cette expression, voir *Le Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife* [1977] 2 R.C.S. 729, le juge Pigeon, aux pages 736 à 738.

*Northern Telecom Limited v. Communications Workers of Canada*²:

The best and most succinct statement of the legal principles in this area of labour relations is found in Laskin's *Canadian Constitutional Law* (4th ed., 1975) at p. 363:

In the field of employer-employee and labour-management relations, the division of authority between Parliament and provincial legislatures is based on an initial conclusion that in so far as such relations have an independent constitutional value they are within provincial competence; and, secondly, in so far as they are merely a facet of particular industries or enterprises their regulation is within the legislative authority of that body which has power to regulate the particular industry or enterprise . . .

In an elaboration of the foregoing, Mr. Justice Beetz in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission* ([1979] 1 S.C.R. 754) set out certain principles which I venture to summarize:

(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 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.* ([1974] 1 Can. L.R.B.R. 29), 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

² [1980] 1 S.C.R. 115 at pages 131-133.

Dickson dans l'affaire *Northern Telecom Limitée c. Les Travailleurs en communication du Canada*²:

C'est dans l'ouvrage *Canadian Constitutional Law* de Laskin (4^e éd., 1975) que se trouve l'énoncé le plus exact et concis des principes juridiques applicables en matière de relations de travail (à la p. 363):

[TRADUCTION] En matière de relations de travail entre employeur et employé, le partage des compétences entre le Parlement et les législatures provinciales est fondé sur une première conclusion selon laquelle, dans la mesure où elles ont un aspect constitutionnel indépendant, ces relations relèvent de la compétence provinciale, et sur une deuxième conclusion, selon laquelle, dans la mesure où elles ne constituent qu'un aspect de certaines industries ou entreprises, leur réglementation relève de la compétence constitutionnelle de l'organisme habilité à réglementer l'industrie ou l'entreprise dont il s'agit . . .

Elaborant cette thèse, le juge Beetz a formulé dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum* ([1979] 1 R.C.S. 754) certains principes que je me risque à résumer comme suit:

(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 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.* ([1974] 1 Can. L.R.B.R. 29), 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

² [1980] 1 R.C.S. 115 aux pages 131 à 133.

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.

Later, after discussing the communications enterprise of Bell Canada that was involved as a federal undertaking in the question at issue, Dickson J. continued [at page 135]:

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

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

I turn now to the facts. The record before the Court is comprised of:

- (1) the material that was forwarded to the Court by the CLRJ in compliance with Rule 1402(3), consisting of the application and responses thereto, correspondence relating to it including submissions and, notably, the report of an officer appointed by the Board to investigate and report on the application;
- (2) some 18 volumes of historical documents including maps relating to Newfoundland and Labrador filed by the Attorney General of Canada by leave of the Court as bearing on the question of ownership and legislative authority in relation to rights to explore for and exploit mineral resources in the continental shelf off Newfoundland and Labrador; and
- (3) an affidavit of Richard A. Spellacy, the president of the respondent Crosbie, and a transcript of his cross-examination thereon which

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;

[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.

Plus loin, après avoir discuté de l'entreprise de communications de Bell Canada dont il était question, en tant qu'entreprise fédérale, dans la question en litige, le juge Dickson ajoute [à la page 135]:

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

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

J'aborde maintenant les faits. Le dossier dont dispose la Cour comprend:

- (1) les documents transmis à la Cour par le CCRT conformément à la Règle 1402(3), savoir la demande et les réponses à celle-ci, la correspondance y afférente, dont les mémoires, et, notamment, le rapport d'un fonctionnaire nommé par le Conseil pour faire enquête et rapport sur la demande;
- (2) quelque 18 volumes de documents historiques, dont des cartes relatives à Terre-Neuve et au Labrador, déposés, sur autorisation de la Cour, par le procureur général du Canada relativement à la question de la propriété et du pouvoir législatif en matière des droits d'exploration du plateau continental, au large de Terre-Neuve et du Labrador et d'exploitation des ressources minérales qui s'y trouvent; et
- (3) l'affidavit de Richard A. Spellacy, président de l'intimée Crosbie, et la transcription de son contre-interrogatoire sur cet affidavit, qui est

became part of the case pursuant to an order of the Court.

Despite its bulk the record gives but a cloudy picture of the work, undertaking or business in which the employer is engaged and in which the employees are employed. The following facts, however, emerge.

The employees in question at the material time worked as seamen on some ten vessels that plied between St. John's or Botwood in Newfoundland and drilling rigs, of which there were three, and drilling ships, of which there were four, engaged in exploring for oil or gas in the continental shelf at locations more than twelve miles and less than 200 miles off the coast of Newfoundland. The functions of these vessels were

- (1) to carry supplies and material to and from the rigs and drill ships
- (2) to provide a stand-by service
- (3) to provide iceberg patrol and protection
- (4) to tow the rigs as required, and
- (5) to position and retrieve anchors for the rigs as required.

Each of the vessels was at the material times under time charter to and, as to the service to be rendered from time to time, at the disposal of the oil company for whom the drilling or exploration work of a rig or drill ship was being carried on. The towing of rigs was infrequent and amounted to five to seven per cent of the work of the vessels. Two of the vessels were of a larger size and did no towing or anchoring. They were simply supply vessels. The duration of voyages from port to the rig or drill ship and return to port varied from as little as a day to three weeks, the average duration being about five days. Service in retrieving and positioning anchors for the three rigs would be required when the rigs moved from one drilling location to another. Regulations called for a service vessel to be stationed near the rigs continuously to lend assistance if required. A tour on stand-by duty would run from two to seven days. Occasionally, the vessels also transported personnel of the rigs and drill ships from and to port when the weather was such as to prevent their being trans-

devenue une pièce du procès par suite d'une ordonnance de la Cour.

En dépit de son volume, le dossier ne donne qu'une image floue de l'ouvrage, entreprise ou affaire de l'employeur pour lequel les employés sont embauchés. Voici toutefois les faits saillants.

A l'époque en cause, les employés en question étaient employés à titre de marins à bord d'une dizaine de navires qui faisaient la navette entre St-Jean ou Botwood (Terre-Neuve) et trois plates-formes pétrolières et quatre navires de forage qui faisaient de l'exploration pétrolière ou gazière dans le plateau continental, en divers endroits situés entre douze et 200 milles au large des côtes de Terre-Neuve. Ces navires avaient pour fonctions

- (1) le transport d'approvisionnements et de matériel à destination et en provenance des plates-formes et des navires de forage
- (2) la prestation du service de secours
- (3) la surveillance des icebergs et la protection contre ceux-ci
- (4) le remorquage des plates-formes en cas de besoin, et
- (5) la mise en place et la récupération des ancres pour les plates-formes quand il le faut.

Aux époques en cause, tous ces navires étaient affrétés à temps par la société pétrolière pour laquelle s'effectuait le travail de forage ou d'exploration à partir d'une plate-forme ou d'un navire de forage, et étaient, quant aux services à rendre de temps à autre, à la disposition de cette société. Le remorquage de plates-formes était rare et représentait de cinq à sept pour cent des activités des navires. Deux de ceux-ci étaient d'une plus grande dimension et ne faisaient ni de remorquage ni d'ancrage. Ils étaient simplement des navires ravitailleurs. La durée des voyages aller-retour à partir d'un port à la plate-forme ou au navire de forage variait entre une journée et trois semaines, la durée moyenne étant de cinq jours. La récupération et la mise en place des ancres pour les trois plates-formes s'imposaient lorsqu'elles se déplaçaient d'un lieu de forage à un autre. Des règlements exigeaient qu'un navire de servitude demeure continuellement près des plates-formes pour prêter assistance au besoin. Un voyage en service de secours pouvait prendre de deux à sept jours.

ported by helicopter. Iceberg protection included putting a rope around an iceberg and towing it when possible to prevent its endangering a rig. The vessels were all specially designed for these purposes and were capable of being used for them in servicing underwater exploration and drilling operations almost anywhere in the world.

Except in so far as it rendered assistance in the manner indicated, the vessel was not engaged in the drilling or exploration itself which was being carried on by or for the oil company to which the vessel was time chartered. When the charter expired the vessel might be rechartered to the same or another oil company or be sent elsewhere. On one occasion one of the vessels on going off charter had towed a ship destined for scrap to Spain. Upon arrival in Spain the seamen supplied by the respondent returned to Canada.

Nine of the ten ships were registered in West Germany and the other in Liberia. All ten had been chartered by their German owners to OSA Ltd., a United Kingdom corporation which had transferred the charters to Crosbie Enterprises Limited, a Newfoundland corporation which owns 51% of the shares of the respondent Crosbie. Prior to September 10, 1980, when the applicant's application was filed, the charters had been transferred to the respondent Crosbie. They were held by that company throughout the material period and at the time of the dismissal of the application by the Board on December 30, 1980. Whether these were time or bare boat charters is not clear. It is not unlikely that they had some features of a bare boat charter and some of a time charter. Each of the vessels had a German master and a German first engineer. Whether they were employees of the owner or of OSA Limited or of the respondent Crosbie is not clear. The probability is that they were employees of the owners.

Parfois, les navires transportaient également le personnel des plates-formes et des navires de forage en provenance et à destination des ports lorsque ce personnel ne pouvait voyager par hélicoptère à cause du mauvais temps. La protection contre les icebergs consistait notamment à mettre une corde autour d'un iceberg et à le remorquer si cela était possible pour l'empêcher de mettre en danger une plate-forme. Ces navires ont tous été spécialement conçus à ces fins et pouvaient être utilisés pour fournir les services que comportent les opérations d'exploration et de forage sous-marins presque partout dans le monde.

A part l'assistance fournie de la manière indiquée, le navire ne s'occupait pas de forage ni d'exploration, cette tâche étant exécutée par la société pétrolière à qui le navire a été frété à temps ou pour le compte de celle-ci. A l'expiration du contrat d'affrètement, le navire pouvait être envoyé ailleurs ou frété de nouveau à la même société pétrolière ou à une autre. A une occasion, un des navires dont le contrat d'affrètement venait d'expirer avait remorqué, jusqu'en Espagne, un navire destiné à la ferraille. Aussitôt arrivés en Espagne, les marins fournis par l'intimée revinrent au Canada.

Neuf des dix navires étaient immatriculés en Allemagne de l'Ouest et l'autre au Libéria. Tous les dix avaient été frétés par leurs armateurs allemands à OSA Ltd., société du Royaume-Uni qui avait cédé les contrats d'affrètement à Crosbie Enterprises Limited, société de Terre-Neuve qui possède 51% des actions de l'intimée Crosbie. Avant le 10 septembre 1980, date à laquelle la demande du requérant a été déposée, les contrats d'affrètement avaient été cédés à l'intimée Crosbie, qui les détenait pendant toute l'époque en cause et au moment du rejet par le Conseil de la demande le 30 décembre 1980. Il n'est pas clair s'il s'agissait d'affrètements à temps ou coque nue. Il n'est pas impossible que ces contrats présentent à la fois des caractéristiques de l'affrètement à temps et de l'affrètement coque nue. Le capitaine et le maître-mécanicien de chacun des navires étaient allemands. Il n'est pas clair s'ils étaient des employés de l'armateur ou d'OSA Limited ou de l'intimée Crosbie. Ils étaient probablement employés des armateurs.

Since the decision of the Board was given, the number of vessels involved has decreased to eight, at least one vessel has been substituted for another, three or four of the vessels have begun operating under Canadian flag and the charters have been transferred to Crosbie OSA Limited, a Newfoundland corporation 51% owned by the respondent Crosbie. None of these changes has any effect, as it seems to me, on my conclusion. They all occurred after the material period and in my view they would make no difference either way to the question of jurisdiction even if they had occurred in the material period.

The respondent Crosbie is but one of a number of subsidiaries of Crosbie Enterprises Limited. Its business, at the material time, consisted, to the extent of 60%, in the recruiting and employing of Canadian crews to man the vessels and the rigs. The other 40% of its undertaking consisted of catering to one of the rigs, marketing, agency and local purchasing services to the operators of the drill ships and rigs and the operation of a business known as KAPPA, the nature of which was not described. The supply of crews for the vessels accounted for 80% of the activity of the company in supplying crews. Since the applicant's application was filed, revenue from the supplying of crews has declined in proportion to other revenues. Whether it declined in volume does not appear. The respondent Crosbie is only one of several companies engaged in supplying and servicing the exploration activities of the seven drill ships and rigs. It is the employer of the employees in question. Its business is centred at St. John's. It pays the employees and provides for other employment benefits and for transportation to St. John's. On joining a ship the men are required to sign articles with the master governing their service in it. Presumably in the case of a ship of German registry these would be the articles required by the law of that country. Though they thus become subject to the master and the law of the vessel they continue to be employees of the respondent Crosbie.

The record does not disclose the country in which the rigs and drill ships are registered. Operating, as they do, in international waters there is no reason to presume that they are of Canadian registry. The ships are specially designed and con-

Depuis la décision du Conseil, le nombre des navires en cause a été réduit à huit; un navire au moins a été substitué à un autre; trois ou quatre des navires ont commencé à naviguer sous pavillon canadien, et les affrètements ont été cédés à Crosbie OSA Limited, société de Terre-Neuve dont 51% des actions appartiennent à l'intimée Crosbie. Il me semble qu'aucun de ces changements n'influe sur ma conclusion. Ils ont tous eu lieu après la période en cause et, de toute façon, ils ne modifieraient en rien la question de compétence même s'ils s'étaient produits pendant l'époque en cause.

L'intimée Crosbie n'est qu'une des nombreuses filiales de Crosbie Enterprises Limited. A l'époque en cause, 60% de ses activités consistaient à recruter et à embaucher des équipages canadiens pour les navires et les plates-formes. Le reste de ses activités, soit 40%, consistait dans l'approvisionnement d'une des plates-formes, dans la prestation des services de commercialisation, d'entremise et d'achats locaux aux exploitants des navires de forage et des plates-formes, et dans l'exploitation d'une entreprise appelée KAPPA, dont la nature n'est pas décrite. Fournir de l'équipage aux navires occupait 80% des activités d'armement de la société. Depuis le dépôt de la demande du requérant, le revenu tiré de ce service a baissé par rapport à d'autres revenus. On ne sait pas s'il a baissé en volume ou non. L'intimée Crosbie n'est qu'une des différentes sociétés qui approvisionnent les sept navires de forage et plates-formes dans leurs activités d'exploration et qui leur fournissent les services nécessaires. Elle est l'employeuse des employés en question. Ses affaires se concentrent à St-Jean. Elle paye les employés et leur fournit d'autres avantages sociaux et des moyens de transport à St-Jean. Pour servir à bord d'un navire, ils doivent signer avec le capitaine un contrat d'engagement. Dans le cas d'un navire immatriculé en Allemagne, ce contrat serait probablement celui requis par la loi de ce pays. Bien qu'ils relèvent ainsi du capitaine et de la loi du navire, ils continuent à être au service de l'intimée Crosbie.

Le dossier ne révèle pas le pays où ces plates-formes et navires de forage sont immatriculés. Puisque les travaux se font dans les eaux internationales, il n'y a pas lieu de présumer qu'ils sont immatriculés au Canada. Ces navires sont spécia-

structed for drilling at sea, and are equipped with devices that enable them to maintain themselves in position on the drill site without anchors. The rigs are also ships. They have means of self-propulsion but for one reason or another may be towed to a drill site. When located, the rig can be partly submerged and operate while resting on the bottom in water not more than 120 feet deep. In deeper waters and in particular in those here involved the rig is partially submerged but floats. It is maintained in its position by anchors, which, as already indicated, are placed in position by the service vessels.

On the record there is no reason to conclude that any of the various persons or corporations involved in providing the service vessels or their service to the exploration operations are, in interest or otherwise, the same as or under the control, as subsidiaries or otherwise, of the oil companies or others by or for whom the exploration undertakings are being carried out.

As it appears to me, what the respondent Crosbie does is done in league with foreign parties operating on an international scene in the supply of shipping for the servicing of underwater exploration undertakings. In this the undertaking of the respondent Crosbie is but a segment of the business of providing the service vessels and performing the required transportation and other services. The segment, in the case of any vessel, consists of either taking a charter or assuming an existing charter of the vessel, rechartering the vessel, if need be, to an oil company engaged in exploration activities, assuming to the oil company charterer responsibility for the owners' obligations under the charter to render the transportation and other services contracted for and employing certificated and other seamen and supplying them as required to serve on the vessel under the command of its master.

I should say at this point that even reduced to the two elements of performance of a contract for the use of a vessel and employing a crew for it, this operation, in my opinion, is accurately characterized as a "shipping" undertaking or business

lement conçus et construits pour le forage en mer, et sont équipés de dispositifs leur permettant de se maintenir sur le lieu de forage sans qu'il soit besoin de jeter l'ancre. Les plates-formes sont aussi des navires. Elles sont autopropulsées, mais pour une raison ou une autre, peuvent être remorquées jusqu'à un lieu de forage. Une fois mise en place, la plate-forme peut être en partie submergée et fonctionne tout en reposant sur le fond lorsque l'eau n'a pas plus de 120 pieds de profondeur. En eau plus profonde et en particulier dans les eaux dont s'agit, la plate-forme est partiellement submergée mais flotte. Elle est maintenue en position par des ancres qui, comme il a été indiqué, sont mises en place par les navires de servitude.

Compte tenu du dossier, il n'y a pas lieu de conclure que l'une quelconque des différentes personnes ou sociétés fournissant les navires de servitude ou offrant leurs services en matière d'exploration est, en participation ou autrement, en tant que filiale ou autrement, identique aux sociétés pétrolières ou autres qui font ou qui font faire de l'exploration ou qu'elle est contrôlée par celles-ci.

A mon avis, ce que fait l'intimée Crosbie se fait de concert avec des entreprises étrangères fournissant, sur la scène internationale, des navires destinés au service des entreprises d'exploration sous-marine. Dans ce sens, l'entreprise de l'intimée Crosbie ne constitue qu'une partie de l'entreprise consistant à fournir des navires de servitude et les services requis, notamment les services de transport. Cette partie de l'entreprise, dans le cas de tout navire, consiste soit à souscrire un contrat d'affrètement ou à prendre en charge l'affrètement existant du navire, à affréter de nouveau le navire, quand il le faut, à une société pétrolière qui s'adonne à des activités d'exploration, à assumer envers la société pétrolière affrétante la responsabilité des obligations contractées par les armateurs en vertu de l'affrètement, de fournir les services de transport ou les autres services prévus au contrat, à employer des marins brevetés et autres et à les fournir au besoin pour servir sur le navire sous les ordres de son capitaine.

A ce stade-ci, je devrais dire que même si elle est réduite à deux éléments, savoir l'exécution d'un contrat pour l'utilisation d'un navire et l'engagement d'un équipage pour ce navire, cette exploitation est, à mon avis, exactement qualifiée d'entre-

within the ordinary meaning of the word "shipping". That view is, I think, enhanced by the fact that a multiplicity of ships and of charters is involved.

Is the undertaking then one that is within the legislative authority of Parliament? The answer is, I think, reasonably clear. The operation is not confined to shipping activities within Newfoundland. It is not shipping in inland waters from one port in Newfoundland to another port in Newfoundland³. Nor is it an operation between Newfoundland ports involving, to a minor extent having regard to the undertaking as a whole, passage through international waters en route between Newfoundland ports⁴. It is an operation in which the activities of the vessels involved in it are carried on for the most part in international waters, though in part also in Newfoundland. The transportation and other services are for the most part carried out in international waters. The deliveries of supplies transported are made and the services are rendered to other ships operated by others in international waters. This is the normal and habitual course of the operation and it is in these activities that the seamen employed by the respondent Crosbie carry out their duties.

It seems to me that as this undertaking is one of shipping, the operation of which is not confined to the Province of Newfoundland, the authority to legislate in respect to it, including the authority to legislate with respect to the employment of Canadian personnel in it, the terms of their employment by a Canadian employer and their labour relations with their Canadian employer, falls within the authority of Parliament, under section 91, head 10 of *The British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], to legislate in respect of navigation and shipping and not within any of

³ *Three Rivers Boatman Limited v. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] S.C.R. 607. Compare *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2d) 673 (C.A.), affirming (1960) 21 D.L.R. (2d) 345 (Ont. H.C.).

⁴ *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] S.C.R. 851.

prise [TRADUCTION] «maritime» au sens ordinaire du terme «maritime». J'estime que ce point de vue se trouve renforcé par le fait qu'une multiplicité de navires et de contrats d'affrètement est en cause.

^a L'entreprise relève-t-elle alors du pouvoir législatif du Parlement? Je pense que la réponse est raisonnablement claire. L'exploitation ne se limite pas à des activités maritimes à l'intérieur des limites de Terre-Neuve. Il ne s'agit pas d'activités maritimes dans les eaux intérieures d'un port terre-neuvien à un autre port terre-neuvien³. Il ne s'agit pas non plus d'une entreprise comportant un va-et-vient entre des ports de Terre-Neuve nécessitant, dans une faible mesure, eu égard à l'ensemble de l'entreprise, la navigation en eaux internationales pour se rendre d'un port terre-neuvien à un autre⁴. Il s'agit d'une entreprise dans laquelle les activités des navires qui y participent s'exercent en grande partie dans les eaux internationales, quoiqu'en partie en Terre-Neuve également. La prestation des services, notamment des services de transport, se fait en grande partie dans les eaux internationales. C'est à d'autres navires exploités par d'autres dans les eaux internationales qu'est faite la livraison des approvisionnements transportés et que sont fournis les services. Il s'agit là du cours normal et habituel de l'exploitation, et c'est dans cette sphère d'activité que les marins employés par l'intimée Crosbie s'acquittent de leurs tâches.

A mon sens, cette entreprise est une entreprise maritime; son exploitation ne se cantonne pas dans la province de Terre-Neuve; le pouvoir de légiférer en cette matière, notamment le pouvoir de légiférer sur l'emploi d'un personnel canadien dans cette entreprise, sur les conditions d'emploi fixées par un employeur canadien et sur les relations de travail avec ce dernier, relève donc, en vertu de l'article 91, rubrique 10 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], du pouvoir qu'a le Parlement de légiférer sur la navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*), et non de l'un

³ *Three Rivers Boatman Limited c. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] R.C.S. 607. Comparer avec *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2^e) 673 (C.A.), confirmant (1960) 21 D.L.R. (2^e) 345 (H.C. Ont.).

⁴ *Agence Maritime Inc. c. Conseil canadien des relations ouvrières* [1969] R.C.S. 851.

the powers of a provincial legislature to legislate in respect of local undertakings, civil rights or matters of a local nature within the provinces⁵. In reaching this conclusion I do not regard it as necessary to seek to fit the undertaking into any of the exceptions to section 92, head 10 or to the power of Parliament under section 91, head 29.

Power to legislate in respect of such an undertaking, as it seems to me, is included in the power conferred on the Parliament of Canada by section 91, head 10 to legislate in respect of shipping. It was held by the Privy Council in *City of Montreal v. Harbour Commissioners of Montreal*⁶ that the power so conferred is to be widely construed. In my opinion a shipping undertaking of this kind which, because it is not confined to operations within a province but is essentially of an international character, cannot fall within provincial legislative authority, must, in respect of what in it is amenable to Canadian legislation, fall within the power of Parliament in relation to shipping under section 91, head 10.

Further, on the facts as I see and have described them, it is only in this particular undertaking of the respondent Crosbie that the employees in question are engaged. It is their normal and habitual employment in the Crosbie operation. They carry out no other function for Crosbie. They do not work on Crosbie premises on land or (excepting the licenced personnel on the same vessels) with other Crosbie employees. They are thus clearly identifiable and severable as a group from other persons employed in the Crosbie undertaking as a whole and in the other business activities of the respondent Crosbie as well. A change or reduction in percentage of revenue from the supply of these employees to the vessels is not important. What matters is that these employees are employed only in the international shipping undertaking carried on by the respondent Crosbie and that it is a readily separable segment of the Crosbie undertak-

⁵ Reference re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act [1955] S.C.R. 529.

⁶ [1926] A.C. 299.

quelconque des pouvoirs qu'a une législature provinciale de légiférer sur les entreprises locales, sur les droits civils ou sur les matières d'une nature locale dans les provinces⁵. En tirant cette conclusion, je ne juge pas nécessaire de chercher à faire entrer cette entreprise dans l'une quelconque des exceptions à l'article 92, rubrique 10, ou au pouvoir que le Parlement tient de l'article 91, rubrique 29.

A mon avis, le pouvoir de légiférer sur une telle entreprise relève du pouvoir conféré au Parlement du Canada par l'article 91, rubrique 10, celui de légiférer sur les bâtiments ou navires (*shipping*). Dans l'affaire *City of Montreal v. Harbour Commissioners of Montreal*⁶, le Conseil privé a jugé que le pouvoir ainsi conféré doit être largement interprété. A mon sens, une entreprise maritime de ce genre qui, parce qu'elle ne confine pas ses activités à une province, revêt donc un caractère essentiellement international, ne saurait relever du pouvoir législatif provincial. Elle doit en effet, à l'égard des éléments dans cette entreprise qui relèvent de la législation canadienne, ressortir au pouvoir du Parlement en matière de bâtiments ou de navires (*shipping*) prévu à l'article 91, rubrique 10.

En outre, il ressort des faits, tels que je les vois et que je les ai décrits, que c'est uniquement dans le cadre de cette entreprise particulière de l'intimée Crosbie que les employés en question sont embauchés. Il s'agit de leur activité normale et habituelle dans l'exploitation de l'entreprise Crosbie. Ils ne s'acquittent pas d'autres tâches pour l'entreprise Crosbie. Ils ne travaillent pas à terre, dans des locaux de Crosbie, ni (à l'exception du personnel breveté sur les mêmes navires) avec d'autres employés de celle-ci. Ils constituent donc un groupe nettement distinct d'autres personnes employées dans l'ensemble de l'entreprise Crosbie et aussi dans les autres activités commerciales de celle-ci. Un changement ou une réduction du pourcentage de revenu tiré de l'équipement de ces navires en personnel n'importe pas. Ce qui importe, c'est que ces employés travaillent uniquement dans l'entreprise maritime internationale de

⁵ In re le renvoi sur la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail [1955] R.C.S. 529.

⁶ [1926] A.C. 299.

ing as a whole and of the respondent Crosbie as well.

I am accordingly of the view that the employees here in question at the material times were engaged in a shipping undertaking that was within the legislative authority of the Parliament of Canada, that the undertaking was a federal work, undertaking or business within the meaning of the definition in section 2 of the *Canada Labour Code* and that the Canada Labour Relations Board, both at the time the applicant's application for certification was filed and when it was dismissed, as well as in the meantime, had jurisdiction to entertain and deal with the application and should have dealt with it on its merits.

Having reached this conclusion on the basis of the nature of the Crosbie undertaking in which the employees in question were employed as a shipping undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada, it is unnecessary to consider or deal with the question whether a basis for federal jurisdiction over the labour relations of the employees in question could be established by regarding the oil and gas exploration undertaking of the oil companies as a federal undertaking and the Crosbie service and supply operation as an integral and essential part of it. To resolve the matter on that basis would, if one were persuaded that the Crosbie operation could be so regarded, involve deciding in favour of the Crown in right of Canada questions as to the respective rights and authority of Newfoundland and Canada over the continental shelf and the exploration and exploitation of mineral resources therein. In my view such questions should not be addressed or answered except when and to the extent that it becomes necessary to do so. Accordingly and notwithstanding the very careful presentation made by Mr. Smith on behalf of the Attorney General of Canada in support of the federal position, these matters should in my opinion be left for a time when determination of the points is essential to the decision of the case then before the Court.

I would set aside the decision and refer the matter back to the Canada Labour Relations

l'intimée Crosbie, et qu'il s'agit là d'un secteur d'activité nettement séparable de l'ensemble de l'entreprise Crosbie et de l'intimée Crosbie même.

^a J'estime donc qu'aux époques en cause, les employés en question participaient à une entreprise maritime qui relevait du pouvoir législatif du Parlement du Canada, que l'entreprise était une entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale au sens de la définition que donne l'article 2 du *Code canadien du travail*, et que le Conseil canadien des relations du travail, tant au moment du dépôt par le requérant de la demande en accréditation qu'à celui du rejet de cette dernière, et également dans l'intervalle, avait compétence pour instruire et trancher la demande et aurait dû la juger au fond.

^d Puisque je suis arrivé à cette conclusion sur la base de ce que l'entreprise Crosbie à laquelle participaient les employés en question revêtait la nature d'une entreprise maritime relevant du pouvoir législatif du Parlement du Canada, il n'est pas nécessaire de prendre en considération ou de trancher la question de savoir s'il est possible de conclure à la compétence fédérale sur les relations de travail des employés en question en considérant l'exploration pétrolière et gazière des sociétés pétrolières comme une entreprise fédérale, et l'entreprise d'entretien et d'approvisionnement de la Crosbie comme une partie vitale et essentielle de cette exploration. Trancher le litige en fonction de cette position du problème nécessiterait, si l'on était persuadé que l'entreprise Crosbie pouvait être ainsi considérée, qu'on tranche en faveur de la Couronne du chef du Canada des questions relatives aux droits et pouvoirs respectifs de Terre-Neuve et du Canada sur le plateau continental et sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales s'y trouvant. A mon avis, de telles questions ne doivent être étudiées ou tranchées que lorsqu'il est nécessaire de le faire et dans la mesure où il est nécessaire de le faire. Donc, malgré l'exposé très soigné fait par l'avocat Smith au nom du procureur général du Canada à l'appui du point de vue fédéral, ces questions ne devraient, à mon avis, être tranchées qu'au moment où cela est essentiel à la solution d'un litige porté devant le tribunal.

^j J'estime qu'il y a lieu d'infirmier la décision et de renvoyer l'affaire au Conseil canadien des relations

Board to be dealt with on the basis that the Board had jurisdiction, at the time when the applicant's application was dismissed, to deal with the application on its merits.

PRATTE J.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: I agree that the application should be disposed of in the manner proposed by the Chief Justice and for the reasons given by him.

I only wish to add a few words on the question of characterization which was raised by the decision of the Newfoundland Labour Relations Board in *The Seafarers' International Union of Canada v. Zapata Marine Services Inc.* [1980] 2 Can LRBR 7 and the submission of the Attorney General of Canada. The Board took the position that the activity on which the crews of the supply vessels were engaged was not shipping but was rather an integral part of the offshore oil exploration undertaking. Counsel for the Attorney General of Canada said that he agreed with this characterization of the activity, although not, of course, with the conclusion of the Newfoundland Board as to legislative jurisdiction. Both the Newfoundland Board and the Attorney General of Canada relied, in support of this characterization, on the decisions of the Ontario High Court and Court of Appeal in *Underwater Gas Developers Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2d) 673 (C.A.), affirming (1960) 21 D.L.R. (2d) 345 (Ont. H.C.). There, an application for certification was made for some thirty-nine employees of various kinds engaged in various aspects of a wholly intra-provincial undertaking for establishing and servicing sites for the drilling of gas underwater in Lake Erie. The work of the undertaking required the use of vessels of various kinds, and some of the employees were engaged as crew of the vessels and some in carrying out work of various kinds on the vessels. Others worked on the shore and on the tower. Both Smily J. in the High Court and Aylesworth J.A. in the Court of Appeal held that the activity of the vessels was not shipping within the

du travail pour qu'il l'examine de nouveau en partant du principe que le Conseil était compétent, à l'époque du rejet de la demande introduite par le requérant, pour statuer sur le fond de celle-ci.

^a LE JUGE PRATTE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

* * *

^b

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

^c LE JUGE LE DAIN: Je souscris à la décision et aux motifs du juge en chef.

^d Je désire seulement dire quelques mots à propos de la question de caractérisation soulevée dans la décision qu'a rendue le Conseil des relations du travail de Terre-Neuve dans l'affaire *The Seafarers' International Union of Canada c. Zapata Marine Services Inc.* [1980] 2 Can LRBR 7, et dans l'argumentation du procureur général du Canada. D'après le Conseil, les activités auxquelles participaient les équipages des navires ravitailleurs n'étaient pas une entreprise maritime (*shipping*), mais faisaient plutôt partie intégrante de l'entreprise d'exploration pétrolière sous-marine. L'avocat du procureur général du Canada dit qu'il était d'accord avec cette caractérisation des activités, mais ne l'était pas, bien entendu, avec la conclusion du Conseil de Terre-Neuve quant à la compétence législative. Tant le Conseil de Terre-Neuve que le procureur général du Canada ont, à l'appui de cette caractérisation, invoqué les décisions rendues par la Haute Cour de l'Ontario et la Cour d'appel de la même province dans l'affaire *Underwater Gas Developers Ltd. c. Ontario Labour Relations Board* (1960) 24 D.L.R. (2^e) 673 (C.A.), confirmant (1960) 21 D.L.R. (2^e) 345 (H.C. Ont.). Dans cette affaire, une demande en accréditation a été introduite pour quelque trente-neuf employés de diverses catégories travaillant dans divers secteurs d'une entreprise dont les activités se déroulent entièrement à l'intérieur des limites de la province en vue de la mise en place et du service d'installations de forage gazier sous-marin dans le lac Érié. Cette entreprise nécessitait l'utilisation de navires de divers genres, et certains de ces employés faisaient partie de l'équipage des

meaning of subsection 91(10) of the *B.N.A. Act*, but was part of the overall undertaking for the establishment and servicing of underwater gas well sites. Assuming, with respect, that that was a correct characterization in that case, the present case is in my opinion quite different. The shipping activity in the present case is of a different magnitude and scope and of a distinct and self-contained character. Its principal function is the transportation of supplies, and the ancillary functions of anchoring handling, towing, iceberg protection and stand-by, all of which are performed for the semi-submersible rigs and only some of which are performed for the drilling ships, do not in my opinion make the activity any the less activity which can only be properly characterized as shipping. Even if the Province were found to have legislative jurisdiction to regulate the exploration and exploitation of natural resources on the continental shelf that could not in my opinion have the effect of removing the supply vessels from the general federal legislative jurisdiction with respect to an extra-provincial shipping undertaking. It is conceivable that the vessels might then be subject to provincial regulation in certain aspects of their activity, but the labour relations between the crew and their employer would remain an integral part of federal legislative jurisdiction with respect to shipping.

navires; d'autres s'occupaient de divers travaux sur ceux-ci. D'autres encore travaillaient à terre et sur la plate-forme. Tant le juge Smily de la Haute Cour que le juge d'appel Aylesworth de la Cour d'appel ont jugé que les activités des navires ne constituaient pas une entreprise maritime relevant du paragraphe 91(10) de l'*A.A.N.B.* (bâtiments ou navires (*shipping*)), mais faisaient partie de l'entreprise globale de mise en place et de service des installations de forage gazier sous-marin. A supposer, avec déférence, qu'il s'agisse là d'une bonne caractérisation dans cette affaire, l'espèce présente, à mon avis, est tout à fait différente. L'activité maritime dans la présente affaire est d'une ampleur et d'une portée différentes et revêt un caractère distinct et indépendant. Le fait que sa fonction principale soit le transport d'approvisionnements, et que les fonctions accessoires soient l'ancrage, le remorquage, la protection contre les icebergs et le secours, tous ces services étant destinés aux plates-formes partiellement submergées, et quelques-uns d'entre eux seulement aux navires de forage, ne diminue en rien, à mon avis, le caractère maritime (*shipping*) de cette activité. Même si l'on conclut à la compétence législative de la province pour réglementer l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental, cela ne pourrait, à mon avis, avoir pour effet de soustraire les navires ravitailleurs au pouvoir général du fédéral de légiférer sur une entreprise maritime (*shipping*) dont les activités s'étendent au-delà des limites d'une province. Il se peut que ces navires ressortent à la réglementation provinciale pour ce qui est de certains aspects de leurs activités, mais les relations de travail entre les membres de l'équipage et leur employeur relèvent complètement de la compétence législative fédérale relative aux bâtiments ou navires (*shipping*).