

A-392-74

British Columbia Packers Limited, Nelson Bros. Fisheries Ltd., The Canadian Fishing Company Limited, Queen Charlotte Fisheries Limited, Tofino Fisheries Ltd., Seafood Products Limited, J. S. McMillan Fisheries Ltd., Norpac Fisheries Ltd., The Cassiar Packing Co. Ltd., Babcock Fisheries Ltd., Francis Millerd & Co. Ltd. and Ocean Fisheries Ltd. (Respondents) (Applicants)

v.

Canada Labour Relations Board (Respondents Trial Division)

and

British Columbia Provincial Council United Fishermen and Allied Workers Union (Appellants) (Respondents Trial Division)

and

Native Brotherhood of British Columbia, Fishing Vessel Owners Association of British Columbia, Pacific Trollers Association, Attorney General of British Columbia, Attorney General of Newfoundland and Attorney General of Nova Scotia (Intervenors)

Court of Appeal, Jackett C.J., Sheppard and Smith D.J.J.—Vancouver, October 15, 16 and 20, 1975.

Jurisdiction—Application for prohibition—Union seeking certification as bargaining agent for fishermen—No power of certification in Canada Labour Relations Board—Prohibition granted against Board—Appeal—Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 2, as am. S.C. 1972, c. 18, ss. 107, 108, 126, 146, 154—British North America Act, ss. 91(2), (10), (12), (15), (16), (24), (29), 92(10), (13), (16).

Respondents were engaged in processing fish for sale to outlets within and outside the Province of British Columbia. They procured fish under contracts made in the Province with the captains, crews and owners of fishing vessels. The fishing was carried on within and outside provincial territorial waters. Appellant union applied to the Canada Labour Relations Board for certification as bargaining agent for the crews of the vessels of which the captains, crews and owners entered into special arrangements with the applicants, when a fishing boat returned to port. The intervenors, the Fishing Vessel Owners Association of British Columbia and the Pacific Trollers Association, were associations representing independent boat owners or crews selling fish to various processors without any special arrangements. They were not involved in the certification, but supported the position of applicants. On a section 28 application for review of the Board's jurisdiction, the Court of Appeal had held

A-392-74

British Columbia Packers Limited, Nelson Bros. Fisheries Ltd., The Canadian Fishing Company Limited, Queen Charlotte Fisheries Limited, Tofino Fisheries Ltd., Seafood Products Limited, J. S. McMillan Fisheries Ltd., Norpac Fisheries Ltd., The Cassiar Packing Co. Ltd., Babcock Fisheries Ltd., Francis Millerd & Co. Ltd. et Ocean Fisheries Ltd. (Intimées) (Requérantes)

b

c.

Le Conseil canadien des relations du travail (Intimé en première instance)

c et

Le conseil provincial de la Colombie-Britannique du Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés (Appellants) (Intimés en première instance)

d et

Native Brotherhood of British Columbia, Fishing Vessel Owners Association of British Columbia, Pacific Trollers Association, Le procureur général de la Colombie-Britannique, Le procureur général de Terre-Neuve et Le procureur général de la Nouvelle-Écosse (Intervenants)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges suppléants Sheppard et Smith—Vancouver, les 15, 16 et 20 octobre 1975.

Compétence—Demande de bref de prohibition—Syndicat demandant son accréditation comme agent négociateur de pêcheurs—Défaut de compétence du Conseil canadien des relations du travail—Bref de prohibition accordé contre le Conseil—Appel—Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 2 et ses modifications, S.C. 1972, c. 18, art. 107, 108, 126, 146, 154—Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91(2), (10), (12), (15), (16), (24), (29), 92(10), (13), (16).

Les intimées exploitent des entreprises de transformation de poisson dont les produits sont commercialisés à l'intérieur et à l'extérieur de la province de la Colombie-Britannique. Elles se procurent du poisson grâce à des contrats conclus dans la province avec les capitaines, les équipages et les propriétaires des navires de pêche. La pêche se fait à l'intérieur et à l'extérieur des eaux territoriales provinciales. Le syndicat appelant a demandé au Conseil canadien des relations du travail son accréditation comme agent négociateur des équipages des navires dont les capitaines, les équipages ou les propriétaires avaient conclu des ententes spéciales avec les requérantes au sujet de la prise, au retour d'un navire de pêche. Les intervenantes, à savoir la Fishing Vessel Owners Association of British Columbia et la Pacific Trollers Association, représentent des propriétaires de navires indépendants ou des membres d'équipage qui vendent du poisson à différents fabricants sans aucune

([1973] F.C. 1194) that the Board's decision to hear the application was not the type of decision reviewable under section 122(1) of the *Canada Labour Code*, at least until the Board had rendered the decision which it was specifically authorized to render, that is, whether the Union was to be certified or not. The Board failed to act on the Court's suggestion that it raise the question before the Court, under section 28(4) of the *Federal Court Act*. Respondents' application for prohibition ([1974] 2 F.C. 913) was granted, and appellants appeal therefrom.

Held, the appeal is dismissed. Section 91(12) of the *British North America Act* authorizes Parliament to make laws in relation to "fisheries", but does not extend beyond that to the making of laws in relation to things reasonably incidental to carrying on a fishing business, such as labour relations and disposition of the products of the business when such things do not in themselves fall within the concept of "fisheries."

Reference re Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act [1955] S.C.R. 529; *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada* [1937] A.C. 377; *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia* [1930] A.C. 111 and *Canadian Pacific Railway v. Bonsecours* [1899] A.C. 367, applied.

APPEAL.

COUNSEL:

S. R. Chamberlain for appellants, B.C. Provincial Council et al.

D. Aylen, Q.C., for Canada Labour Relations Board.

D. R. Munroe for Native Brotherhood of B.C.

W. K. Hanlin for Fishing Vessel Owners Association of B.C.

P. D. Fraser for Pacific Trollers Association.

W. Burke-Robertson, Q.C., and *G. S. Levey* for respondents, B.C. Packers et al.

K. A. MacInnis for Attorney General of Nova Scotia.

J. A. Nesbitt, Q.C., for Attorney General of Newfoundland.

N. J. Prelypchan for Attorney General of British Columbia.

entente spéciale. La demande d'accréditation ne les concerne pas directement, mais ces associations appuient la thèse des requérantes. A la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 28 visant l'examen de la compétence du Conseil à statuer sur sa propre compétence, la Cour d'appel décida ([1973] C.F. 1194) qu'il ne s'agissait pas d'une décision susceptible d'un examen en vertu de l'article 122(1) du *Code canadien du travail*, du moins jusqu'à ce que le Conseil ait rendu une décision sur la question de l'accréditation du syndicat, ce qui relève précisément de ses pouvoirs. Le Conseil n'a pas estimé nécessaire de soulever la question devant la Cour en vertu des dispositions de l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, comme celle-ci l'avait suggéré. La Division de première instance a accueilli la demande de bref de prohibition présentée par les intimées ([1974] 2 C.F. 913); appel est interjeté de cette décision.

Arrêt: l'appel est rejeté. L'article 91(12) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* autorise le Parlement à adopter des lois relatives aux «pêcheries» mais ne s'étend pas au-delà de ce domaine pour autoriser l'adoption de lois relatives aux activités normalement accessoires à l'exploitation d'une entreprise de pêche, comme les relations du travail et l'écoulement des produits de l'entreprise, lorsque ces activités elles-mêmes ne relèvent pas de la notion de «pêcheries».

Arrêts appliqués: *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; *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada* [1937] A.C. 377; *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique* [1930] A.C. 111 et *Le Canadien Pacifique c. Bonsecours* [1899] A.C. 367.

APPEL.

AVOCATS:

S. R. Chamberlain pour les appelants, le Conseil provincial de la Colombie-Britannique et autres.

D. Aylen, c.r., pour le Conseil canadien des relations du travail.

D. R. Munroe pour Native Brotherhood of B.C.

W. K. Hanlin pour Fishing Vessel Owners Association of B.C.

P. D. Fraser pour Pacific Trollers Association.

W. Burke-Robertson, c.r., et *G. S. Levey* pour les intimées, B.C. Packers et autres.

K. A. MacInnis pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

J. A. Nesbitt, c.r., pour le procureur général de Terre-Neuve.

N. J. Prelypchan pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

SOLICITORS:

Rankin, Robertson, Giusti, Chamberlain & Donald, Vancouver, for B.C. Provincial Council et al.

G. S. Levey, Vancouver, for B.C. Packers Ltd., et al.

Deputy Attorney General of Canada for Canada Labour Relations Board.

D. R. Munroe, Vancouver, for Native Brotherhood of B.C.

J. I. Bird, Q.C., Vancouver, for Fishing Vessel Owners Association of B.C.

P. D. K. Fraser, Vancouver, for Pacific Trollers Association.

PROCUREURS:

Rankin, Robertson, Giusti, Chamberlain & Donald, Vancouver, pour le Conseil provincial de la Colombie-Britannique et autres.

G. S. Levey, Vancouver, pour B.C. Packers Ltd. et autres.

Le sous-procureur général du Canada pour le Conseil canadien des relations du travail.

D. R. Munroe, Vancouver, pour Native Brotherhood of B.C.

J. I. Bird, c.r., Vancouver, pour Fishing Vessel Owners Association of B.C.

P. D. K. Fraser, Vancouver, pour Pacific Trollers Association.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

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

JACKETT C.J.: This is an appeal from a judgment delivered by the Trial Division¹ (pursuant to an originating motion for a writ of prohibition brought by the respondent companies)² prohibiting the Canada Labour Relations Board from proceeding "with the several applications" made by the appellant, British Columbia Provincial Council United Fishermen and Allied Workers Union, for "certification" under the *Canada Labour Code*³ as bargaining agent for fishermen and crew of fishing boats as employees of all or any of the respondent companies (who are referred to by the learned Trial Judge and are hereinafter referred to as "the processors").

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Appel est interjeté du jugement rendu par la Division de première instance¹ (à la suite d'une demande de bref de prohibition, présentée par les compagnies intimées)², interdisant au Conseil canadien des relations du travail de donner suite «aux diverses demandes» présentées par l'appelant, le conseil provincial de la Colombie-Britannique du Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés, en vertu du *Code canadien du travail*³, aux fins d'accréditation comme agent négociateur des pêcheurs et des équipages des navires de pêche, employés par l'une quelconque des compagnies intimées (appelées par le savant juge de première instance et ci-après «des fabricants»).

There was, before the learned Trial Judge, substantial agreement on the underlying facts, which are stated by him as follows [at page 916]:

En première instance, les parties étaient, dans une large mesure, d'accord sur les faits de l'espèce et le savant juge les a exposés comme suit [à la page 916]:

The applicants ... are firms engaged in the business of procuring various types of fish by means of purchases and also by special arrangements with the captains, crews and owners of fishing vessels. The processors then process and pack the fish and sell it to outlets both inside and outside of the Province of British Columbia.

Les requérantes ... sont toutes des compagnies dont l'entreprise consiste à acheter différents types de poissons ou à s'en procurer grâce à des ententes spéciales avec les capitaines, les équipages et les propriétaires des navires de pêche. Les fabricants transforment et emballent le poisson, puis le vendent à l'intérieur ou à l'extérieur de la province de la Colombie-Britannique.

The respondent Union has applied in the case of each of the processors to the respondent Board for certification as official bargaining agent for the crews of the fishing vessels, whose

Pour chacun des fabricants, le syndicat intimé a demandé au conseil intimé son accréditation comme agent négociateur officiel des équipages des navires de pêche, dont les propriétaires,

¹ [1974] 2 F.C. 913.

² *I.e.* the respondents other than the Canada Labour Relations Board.

³ R.S.C. 1970, c. L-1 as amended.

¹ [1974] 2 C.F. 913.

² C.-à-d. les intimés autres que le Conseil canadien des relations du travail.

³ S.R.C. 1970, c. L-1 et ses modifications.

owners, captains and crews enter into special arrangements for the sharing of the selling price of each catch with each of the processor purchasers when a fishing boat returns to port.

[Pages 918-919]:

The facts are relatively simple and are undisputed. They are contained almost entirely in the affidavit of one K. M. Campbell, filed on the present motion on behalf of the processors. Generally speaking, the latter purchase fish from the fishermen on the basis of either written or oral agreements under which provision is made for the payment to the fishermen of a percentage of the proceeds from the purchase of each catch which is delivered to the agents or servants of the processors, where it is purchased by one of the processors. Each processor provides a settlement accounting service under which an accounting is made for each catch to the boat owner and crew of the fishing vessel.

From the gross proceeds of the sale of the catch, termed the "gross stock," certain agreed upon operating costs are first deducted. From the balance, a percentage share known as the "boat share" is credited to the owner of the boat. At times, the boat is owned by the captain or partly by the captain and the members of his crew or by other persons not members of the crew and including at times the processors themselves. Although it is not mentioned in the affidavit in support of the motion, this fact was fully conceded by all parties and appears from the proceedings before the Board. In any event, the "boat share" goes to the owner or owners, whoever he or they may be.

From the remainder of the proceeds of the catch, known in the industry as the "net stock credit," certain other costs, such as the cost of food for the crew and other crew personnel expenses incurred on the trip are deducted. The remaining balance is divided among the crew including the captain in accordance with previously agreed-upon shares. Where the owner or part-owner is part of the crew as captain or otherwise he also gets a share as such, in addition to the "boat share."

Where the catch is poor, resulting in a loss on the trip (referred to as a "hole trip") the loss is charged to the owner and crew in the same ratio as the "net stock credit" would have been shared. A full accounting of the above is made for each catch, to each member of the crew, by the processor, as purchaser.

The contracts, oral or written, covering the purchase of fish by the processors from the fishermen, delineate the minimum prices to be paid for the fish and the manner and means of the division of the "gross stock proceeds." All purchases made by the processors are made in the Province of British Columbia.

Before referring to the questions that arise in this case, it is expedient to make reference to the legislative scheme involved.

For present purposes, the somewhat complicated

les capitaines et les équipages ont conclu des ententes spéciales sur le partage du prix de vente de chaque prise avec chacun des fabricants acheteurs, au retour du navire de pêche.

a [Aux pages 918-919]:

Les faits sont relativement simples et incontestés. La plupart sont exposés dans l'affidavit d'un certain K. M. Campbell, versé au dossier de la présente requête au nom des fabricants. En règle générale, ces derniers achètent du poisson aux pêcheurs selon des ententes écrites ou orales qui prévoient le paiement aux pêcheurs d'un pourcentage sur le produit de la vente de chaque prise, livrée aux employés ou préposés des fabricants, et éventuellement achetée par l'un d'eux. Chaque fabricant s'occupe de la comptabilité des paiements, établissant aussi les montants dus pour chaque prise au propriétaire et équipage du navire de pêche.

Certains coûts d'exploitation, arrêtés par les parties, sont d'abord déduits du produit brut de la vente de la prise, appelé aussi «valeur brute». Un certain pourcentage du solde, connu sous le nom de «part du bateau» est porté au crédit du propriétaire du bateau. Ce bateau peut appartenir au capitaine ou à la fois au capitaine et aux membres de son équipage ou encore à d'autres personnes ne faisant pas partie de l'équipage, y compris, dans certains cas, les fabricants eux-mêmes. Bien qu'il n'en soit fait aucunement mention dans l'affidavit déposé à l'appui de cette requête, ce fait fut pleinement admis par toutes les parties et ressort des procédures engagées devant le conseil. De toutes façons, la «part du bateau» revient aux propriétaires, quels qu'ils soient.

Du reste du produit de la prise, connu dans le métier sous le nom de «crédit net», on déduit encore un certain nombre d'autres frais, dont le coût de la nourriture de l'équipage et d'autres dépenses engagées lors du voyage pour le personnel. Le solde est divisé entre les membres de l'équipage, y compris le capitaine, selon des proportions convenues à l'avance. Lorsque le propriétaire ou co-propriétaire fait partie de l'équipage, en qualité de capitaine ou autre, il reçoit aussi sa part à titre de membre de l'équipage, en sus de «la part du bateau».

Lorsque la prise est faible et que le voyage se solde par une perte (on parle alors d'un «voyage à vide»), la perte est portée au compte du propriétaire et de l'équipage selon les proportions qu'on aurait utilisées pour calculer le «crédit net». Le fabricant, à titre d'acheteur, s'occupe de la comptabilité de chaque prise et pour chaque membre de l'équipage.

Les contrats, oraux ou écrits, couvrant l'achat du poisson aux pêcheurs par les fabricants, déterminent les prix minimaux du poisson ainsi que la procédure et les modalités du partage de la «valeur brute». Les fabricants effectuent tous leurs achats en Colombie-Britannique.

Avant d'analyser les problèmes qui se posent en l'espèce, il importe de se référer à leur cadre législatif.

A cette fin, les dispositions assez complexes du

provisions of the *Canada Labour Code* concerning "certification"⁴ may be summarized in an oversimplified way. Pursuant to section 126, the Canada Labour Relations Board (hereinafter referred to as "the Board") may certify a "trade union", which is, by definition, an "organization of employees . . . the purposes of which include the regulation of relations between employers and employees", as the "bargaining agent" for a bargaining "unit", which is, by definition, "a group of two or more employees". Where the Board has certified a bargaining agent for a bargaining unit, the "employer of the employees" may (sections 146 *et seq.*) require the bargaining agent, or be required by the bargaining agent, to "commence collective bargaining" for the purpose of entering into a "collective agreement", which, by definition, is an agreement between an "employer" and a "bargaining agent" containing provisions respecting "terms and conditions of employment and related matters", and, once a collective agreement is entered into, it is "binding" not only upon "every employee in the bargaining unit" but also upon the "employer" (section 154).

*Code canadien du travail*⁴ relatives à «d'accréditation» peuvent être résumées d'une manière très schématique. Conformément à l'article 126, le Conseil canadien des relations du travail (ci-après appelé «le Conseil») peut accréditer un «syndicat» qui est, par définition une «association d'employés . . . ayant notamment pour objet de régler les relations entre employeurs et employés», à titre d'«agent négociateur» d'une «unité», qui est par définition «un groupe de deux employés ou plus». Lorsque le Conseil a accrédité un agent négociateur pour une unité de négociation, l'«employeur de ces employés» peut (articles 146 et suivants) mettre en demeure l'agent négociateur ou être mis en demeure par celui-ci d'«entamer des négociations collectives» en vue de la conclusion d'une «convention collective» qui, par définition, est une convention entre un «employeur» et un «agent négociateur» contenant des dispositions relatives aux «conditions d'emploi et questions connexes»; une fois conclue, la convention collective «lie» non seulement «tout employé de l'unité de négociation» mais encore l'«employeur» (article 154).

This general legislative scheme for bringing about a regulation of relations between an employer and all the persons employed by him in a particular unit of employees is now well understood with respect to relations between persons who fall within the ordinary sense of the words "employer" and "employee". Generally speaking, from a constitutional point of view in Canada, such relations fall, except where exceptions are found in section 91 of the *British North America Act*, within the legislative jurisdiction of the provincial legislatures; and so we find that Part V of the *Canada Labour Code*, which is entitled "Industrial Relations" and contains the provisions concerning "certification", is applicable only (section 108) 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 such employees "in their relations with such employees" and that, by definition (section 2), "federal work,

Ce cadre législatif régissant l'établissement de réglementations des relations entre un employeur et toutes les personnes qu'il emploie dans une unité donnée d'employés est maintenant bien compris en ce qui a trait aux relations entre personnes relevant de la définition courante des termes «employeur» et «employé». D'une manière générale et du point de vue constitutionnel au Canada, de telles relations, sauf les exceptions prévues à l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, relèvent de la compétence législative des provinces; ainsi la Partie V du *Code canadien du travail*, intitulée «Relations industrielles» et contenant les dispositions relatives à «l'accréditation», s'applique seulement (article 108) aux «employés» dans le cadre d'une «entreprise fédérale» et aux «patrons» de ces employés «dans leurs rapports avec ces derniers», et par définition (article 2), «entreprise fédérale» signifie dans le *Code canadien du travail* tout ouvrage, entreprise ou affaire «ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du

⁴ As amended by S.C. 1972, c. 18.

⁴ Tel que modifié par S.C. 1972, c. 18.

undertaking or business” means, in the *Canada Labour Code*, a work, undertaking or business “within the legislative authority of the Parliament of Canada.”⁵ While the latter definition does not say so explicitly, it is suggested that it is implicit in it that a work, undertaking or business is only a “federal work, undertaking or business” within the meaning of those words in the different parts of the *Canada Labour Code* if such work, undertaking or business is within the legislative authority of the Parliament of Canada in so far as the subject matter of the appropriate part of the *Canada Labour Code* is concerned.⁶ The certification provisions of the *Canada Labour Code* only apply, therefore, in respect of persons who fall within the ordinary meaning of “employee” and “employer”, to a work, undertaking or business that is of such a nature that Parliament has authority to make laws regulating relations between the operator thereof and his employees.

A problem arises in this case because Part V of the *Canada Labour Code* contains a definition of “employee” for the purposes of that Part that extends the meaning of “employee” to include “a dependent contractor” which term is defined, for the purposes of Part V, to include a fisherman “who is not employed by an employer” but who is a party to a contract under the terms of which he is entitled to a “part of the proceeds of a joint fishing venture in which he participates”.⁷ (It is to be noted that there is no corresponding provision adding a similar artificial meaning to the word “employer” or to the expression “terms and conditions of employment” in the definition of “collective agreement” although the power of the Canada Labour Relations Board to deal with the applications for certification that are the subject matter of the judgment appealed from is dependent upon reading those expressions as though such meanings have been impliedly added.)

All the applications for certification giving rise to the proceedings in this case follow the same general pattern. The appellant makes the applica-

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

⁶ Presumably every work, undertaking or business is within the legislative authority of Parliament in so far as certain laws, such as criminal laws, are concerned.

⁷ See section 107(1).

Canada.⁵ Bien que cette dernière définition ne le dise pas expressément, on considère qu'implicitement une entreprise constitue un «ouvrage, entreprise ou affaire fédérale» au sens de cette expression dans les différentes parties du *Code canadien du travail*, seulement si l'ouvrage, l'entreprise ou l'affaire ressortit au pouvoir législatif du Parlement du Canada, en ce qui a trait à l'objet de la partie pertinente du *Code canadien du travail*.⁶ Donc les dispositions du *Code canadien du travail* relatives à l'accréditation s'appliquent seulement, en ce qui concerne les personnes répondant à la définition courante des termes «employé» et «employeur», à une entreprise pour laquelle le Parlement a le pouvoir de légiférer sur la réglementation des relations entre le patron et ses employés.

Un problème se pose en l'espèce, du fait que la Partie V du *Code canadien du travail* contient, aux fins de cette partie, une définition du mot «employé» qui en étend la signification pour y inclure «un entrepreneur dépendant», qui, selon la définition de ce terme aux fins de la Partie V, comprend un pêcheur «qui n'est pas employé par un employeur» mais qui est partie à un contrat aux termes duquel il a droit à «une fraction du revenu d'une entreprise commune de pêche à laquelle il participe»⁷. (On remarquera qu'aucune disposition n'ajoute de signification artificielle correspondante aux mots «employeur» ou à l'expression «conditions d'emploi» dans la définition du terme «convention collective», quoique la compétence du Conseil canadien des relations du travail relativement à l'examen des demandes d'accréditation, qui font l'objet du jugement en appel, dépende de l'interprétation de ces expressions entendues dans cette acception large.)

Toutes les demandes d'accréditation donnant lieu à la procédure en l'espèce sont calquées sur le même modèle. L'appelant, en tant que «syndicat»,

⁵ Comparer avec 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 Probablement tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortit au pouvoir législatif du Parlement, en ce qui concerne tout au moins certaines lois, comme les lois criminelles.

⁷ Voir l'article 107(1).

tion as a "trade union", one of the processors is shown, by the application, as the "employer" and the "bargaining unit" desired is described, by the application, as consisting of "fishermen" delivering to the processor under terms of agreements "providing payment to said fishermen of a percentage of the proceeds received from fish so delivered, in the Province of British Columbia and adjacent waters."

The principal attack, made by the processors by the application in the Trial Division, on the jurisdiction of the Board to grant certification to the appellant pursuant to such applications is that the subject matter of the "law" authorizing such certification, if the *Canada Labour Code* does authorize it, is beyond the legislative authority of the Canadian Parliament. The subsidiary attack, which need not be considered unless the first attack fails, is that, properly construed, the *Canada Labour Code* does not authorize certification in the circumstances of this case.

The attack based on the unconstitutionality of the portion of the *Canada Labour Code* in question involves a consideration of the following provisions of the *British North America Act*:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

2. The Regulation of Trade and Commerce.

12. Sea Coast and Inland Fisheries.

15. Banking, Incorporation of Banks, and the issue of Paper Money.

16. Savings Banks.

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

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

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within

présente la demande qui désigne l'un des fabricants comme l'«employeur» et qui décrit l'«unité de négociation» projetée comme comprenant les «pêcheurs» approvisionnant le fabricant aux termes de contrats [TRADUCTION] «prévoyant le paiement auxdits pêcheurs d'une fraction du revenu reçu pour le poisson ainsi livré dans la province de la Colombie-Britannique et les eaux côtières.»

Le principal moyen, soulevé par les fabricants dans leur requête devant la Division de première instance et contestant au Conseil la compétence pour accorder l'accréditation à l'appelant consiste à dire que l'objet de la «loi» autorisant une telle accréditation, si tant est que le *Code canadien du travail* l'autorise, ne ressortit pas à la compétence législative du Parlement canadien. Le moyen subsidiaire—qu'il n'y a lieu d'examiner que si le premier moyen est rejeté—est que le *Code canadien du travail*, interprété correctement, n'autorise pas l'accréditation dans les circonstances de l'espèce.

Le moyen fondé sur l'inconstitutionnalité d'une partie du *Code canadien du travail* met en cause les dispositions suivantes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*:

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

2. La réglementation du trafic et du commerce.

12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.

15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.

16. Les caisses d'épargne.

24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la

the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

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

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

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

b. Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country:

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

13. Property and Civil Rights in the Province.

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

At the outset, it must be emphasized that this is not a case where the law attacked is a law regulating relations between an employer and persons employed by that employer under contracts for services.⁸ The law attacked in this case is rather a law that, for purposes of the constitutional attack, is assumed to be a law regulating the negotiation of contracts for the sale or other disposition of fish by fishermen who are “not employed by an employer” to a processor who is not their employer. Such law may be regarded, if the necessary assumptions are made to give it the effect that all parties seem to assume that it was intended to have, as a law regulating the sale of fish or as a law regulating that part of the business of fishing or of a “fisheries” business that constitutes disposal of the fish after they have been caught.

In my view, assuming that Part V of the *Canada Labour Code* can be read as impliedly extending the meaning of the word “employer” to a person in the position of a processor in this case and as impliedly extending the meaning of “terms and

⁸ In respect of such employees, Part V of the *Canada Labour Code* would appear to be a compound of a number of “laws”, within the meaning of that word in section 91, each of which is in relation to a particular class of activity or class of business that falls within some portion of section 91.

catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:

a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, où s'étendant au-delà des limites de la province;

b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;

c. Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces;

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

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

Tout d'abord, il faut souligner qu'il ne s'agit pas ici d'une attaque dirigée contre une loi réglementant les relations entre un employeur et ses employés en vertu de contrats de fourniture de services.⁸ En l'espèce, l'attaque est dirigée contre une loi qui, aux fins du moyen d'inconstitutionnalité, est censée réglementer la négociation de contrats relatifs à la vente ou cession du poisson par des pêcheurs, qui ne sont «pas employés par un employeur», à un fabricant qui n'est pas leur employeur. En supposant remplies les conditions nécessaires pour qu'elle produise les effets que, d'après les parties, elle était censée produire, on peut admettre que cette loi réglemente la vente du poisson ou cette partie de l'entreprise de pêche ou de «pêcheries» que constitue l'écoulement du poisson après la pêche.

A mon avis, en supposant qu'on puisse interpréter la Partie V du *Code canadien du travail* comme étendant implicitement le sens du mot «employeur» à une personne se trouvant dans la situation du fabricant en l'espèce et celui de l'ex-

⁸ A propos de ces employés, il semble que la Partie V du *Code canadien du travail* est un recueil de «lois» au sens de ce terme à l'article 91, réglementant chacune une catégorie d'activité ou d'entreprise particulière relevant des dispositions de l'article 91.

conditions of employment” to the terms on which fishermen sell or dispose of fish to a processor, the “law” resulting from extension of Part V to the regulation of such sales or dispositions is clearly not within the authority conferred on Parliament by section 91 of the *British North America Act* unless it can be regarded as a law “in relation to” a matter coming within the class of subjects set out in section 91(12), namely “Sea Coast and Inland Fisheries”. In my view it is not fairly arguable, and it was not argued in this Court, that, as framed, such “law” is a law in relation to a subject falling within

(a) “The regulation of trade and commerce” (as section 91(2) has been interpreted by the jurisprudence),⁹

(b) “Indians”,

(c) a work or undertaking to which section 91(29) applies,

(d) the implementation of treaties, or

(e) any other class of subjects not assigned by the *British North America Act* to the legislatures of the provinces.

With considerable hesitation, I have concluded that, as framed, such law is not a law in relation to a subject falling within the class of subjects “Sea Coast and Inland Fisheries”.¹⁰

In so far as prior decisions are concerned, section 91(12) has not been found to go beyond what may be described conveniently, but not precisely, as police regulation of “fisheries” regarded as

⁹ Compare *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada* [1973] A.C. 377.

¹⁰ By virtue of section 108 of the *Canada Labour Code*, Part V only applies to persons employed upon or in connection with the operation of a “work”, an “undertaking” or a “business”. Constitutionally, a local work or undertaking in a province is, as such, within the legislative jurisdiction of the provincial legislature unless it falls within paragraph *a.*, *b.* or *c.* of section 92(10) of the *British North America Act* and it is not suggested here that the law under attack can be supported as a law in relation to such a work or undertaking or a work or undertaking that is not a local work or undertaking in any province. It must, therefore, be supported, if it is to be supported, as being in relation to a “business” that falls within section 91.

pression «conditions d’emploi» aux conditions auxquelles les pêcheurs vendent et cèdent le poisson à un fabricant, il est évident que la «loi» découlant de l’extension de la Partie V à la réglementation desdites ventes et cessions déborde le cadre de la compétence conférée au Parlement par l’article 91 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique*, à moins qu’on ne puisse la considérer comme une législation «relative à» une matière tombant dans les catégories de sujets énumérés à l’article 91(12), savoir «les pêcheries des côtes de la mer et de l’intérieur». A mon avis, on ne peut sérieusement soutenir—et on ne l’a pas fait à l’audience—que cette «loi», telle qu’elle est formulée, concerne une matière tombant dans l’une des catégories suivantes:

a) «La réglementation du trafic et du commerce» (d’après l’interprétation que la jurisprudence et la doctrine ont donnée à l’article 91(2)),⁹

b) «Les indiens»,

c) Les travaux ou entreprises auxquels s’applique l’article 91(29),

d) La ratification des traités, ou

e) Toute autre catégorie de sujets non assignés par l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* aux législatures des provinces.

J’ai conclu, après beaucoup d’hésitation, que cette législation, telle que formulée, ne concerne pas un sujet entrant dans la catégorie des «pêcheries des côtes de la mer et de l’intérieur».¹⁰

§ Selon la jurisprudence antérieure, l’article 91(12) ne va pas au-delà de ce que l’on peut décrire, d’une manière convenable mais imprécise, comme la surveillance et la réglementation des

⁹ Comparer avec l’arrêt: *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada* [1937] A.C. 377.

¹⁰ En vertu de l’article 108 du *Code canadien du travail*, la Partie V s’applique uniquement aux personnes employées dans le cadre d’une «entreprise». Du point de vue constitutionnel, une entreprise de nature locale à l’intérieur d’une province relève, en tant que telle, de la compétence de la législature provinciale, à moins qu’elle ne tombe dans l’une des catégories visées aux alinéas *a.*, *b.* ou *c.* de l’article 92(10) de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique*; on n’a pas prétendu ici que l’on puisse soutenir que la législation contestée se rapporte à une telle entreprise ou à une entreprise qui n’est pas de nature locale à l’intérieur d’une province. On doit donc soutenir, s’il y a lieu, qu’elle concerne une «entreprise» visée par l’article 91.

property rights, the activity of removing fish from the water or the places where that activity is carried on. Clearly, so regarded, section 91(12) is not broad enough to authorize a law in relation to the sale of fish after it has been caught.¹¹ The difficult question raised by this case is whether the word "fisheries" in section 91(12) also embraces a fishing or "fisheries" business as such, in which event, a law regulating the business could regulate the whole of the management of the business, which would include labour relations between the operator of the business and his employees and the disposition of the fish after it is taken from the water.

Without pretending to have made a careful analysis of all the cases, reading sections 91 and 92 of the *British North America Act* together, in the light of the study that I made of the decisions with reference to section 91(2) for the purposes of *MacDonald v. Vapor Canada Limited*,¹² it would seem to me that the regulation of businesses as such has been carved out of section 91(2) by decisions that are binding on this Court and has been left to the provincial legislatures as being the regulation of matters of a merely local or private nature in the respective provinces except where the regulation of a particular class of business falls within a specific portion of section 91, such as

- (a) a head of section 91 enumerating a specific class of business such as "banking",
- (b) a work or undertaking (which has been held to extend to "management")¹³ that is excluded from section 92 by section 92(10) and thus falls within section 91(29), or
- (c) the introductory words of section 91, where the circumstances make resort thereto appropriate.

Most other heads of federal power, as it seems to me, relate to subject matters other than the regulation of businesses as such—although a particular law of some other character, such as a criminal

¹¹ Compare *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia* [1930] A.C. 111.

¹² [1972] F.C. 1156 (see page 1164).

¹³ Compare *Canadian Pacific Railway v. Bonsecours* [1899] A.C. 367 per Lord Watson at page 372.

«pêcheries» en tant que biens, de l'activité consistant à ramener le poisson de l'eau ou des lieux de pêche. Ainsi envisagé, l'article 91(12) n'a certainement pas une portée assez large pour autoriser une loi relative à la vente du poisson pêché.¹¹ La question difficile posée en l'espèce est de savoir si le terme «pêcheries» à l'article 91(12) vise aussi l'entreprise de pêche ou de «pêcheries» en tant que telle, auquel cas la loi régissant l'entreprise pourrait réglementer toute son administration, ce qui inclurait les relations de travail entre l'exploitant de l'entreprise et ses employés ainsi que l'écoulement du poisson après la pêche.

Sans prétendre avoir soigneusement examiné toutes les décisions, il me semble, en lisant les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à la lumière de l'étude que j'ai faite des décisions se rapportant à l'article 91(2) aux fins de l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Limited*,¹² que la réglementation de l'entreprise en tant que telle a été écartée du domaine d'application de l'article 91(2) par des décisions qui lient cette Cour, et qu'elle a été attribuée aux législatures provinciales comme portant sur des sujets de nature purement locale ou privée à l'intérieur des différentes provinces, sauf si la réglementation d'une catégorie particulière d'entreprise est visée par une disposition spéciale de l'article 91, telle que:

- a) un paragraphe de l'article 91 spécifiant une catégorie d'entreprise comme «les banques»,
- b) un travail ou entreprise (il a été décidé que l'expression s'étend à la «gestion»)¹³ exclu de l'article 92 par l'article 92(10) et relevant ainsi de l'article 91(29), ou
- c) l'introduction de l'article 91, lorsque les circonstances justifient d'y recourir.

La plupart des autres domaines de compétence fédérale, me semble-t-il, concernent des matières autres que la réglementation des entreprises en tant que telles, quoiqu'une loi particulière revêtant

¹¹ Comparer avec *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique* [1930] A.C. 111.

¹² [1972] C.F. 1156 (voir à la page 1164).

¹³ Voir *Le Canadien Pacifique c. Bonsecours* [1899] A.C. 367, lord Watson, à la page 372.

law, may substantially affect the operation of businesses. It follows that, as I read the relevant provisions of the *British North America Act*, heads such as "Navigation and Shipping" and "Sea Coast and Inland Fisheries" like heads such as "weights and measures" and "criminal law" provide for laws in relation to activities of the kind specified whether carried on by persons engaged in business or otherwise and are not heads under which the carrying on of a business as such can be regulated. With some hesitation, therefore, because I am only too aware that there are *dicta* in the decisions, and there are portions of the definition of "federal work, undertaking or business" in the *Canada Labour Code*, that do not seem to accord with my reasoning, I have concluded that section 91(12) authorizes Parliament to make laws in relation to "fisheries" but does not extend beyond that to the making of laws in relation to things reasonably incidental to carrying on a fishing business, such as labour relations and disposition of the products of the business, when such things do not in themselves fall within the concept of "fisheries".

I am of opinion, therefore, that the appeal should be dismissed. Counsel should be heard on the question of costs.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

SHEPPARD D.J.: I agree that the wording of section 91(12) of the *British North America Act*, namely, "Sea Coast and Inland Fisheries" does not extend to the regulating of the business of fishing as such and the appeal is therefore dismissed.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

SMITH D.J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of my lord the Chief Justice and agree with him that this appeal should

un autre caractère, une loi criminelle par exemple, puisse avoir un effet considérable sur l'exploitation d'une entreprise. Il s'ensuit que, selon mon interprétation des dispositions pertinentes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, des domaines tels que «la navigation et les bâtiments ou navires» et «les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» de même que les domaines tels que «les poids et mesures» et «la loi criminelle» visent des lois relatives au genre d'activités précisé, qu'elles soient menées par des personnes faisant des affaires ou autrement, et ne sont pas des domaines de compétence en vertu desquels on peut réglementer l'exploitation d'une entreprise en tant que telle. Donc, avec quelque hésitation, parce que je suis trop conscient du fait que certains *obiter dicta* dans les décisions et certaines parties de la définition de l'expression «entreprise fédérale» au *Code canadien du travail* semblent ne pas cadrer avec mon raisonnement, j'ai conclu que l'article 91(12) autorise le Parlement à adopter des lois relatives aux «pêcheries» mais ne s'étend pas au-delà de ce domaine pour autoriser l'adoption de lois relatives aux activités normalement accessoires à l'exploitation d'une entreprise de pêche, comme les relations du travail et l'écoulement des produits de l'entreprise, lorsque ces activités elles-mêmes ne relèvent pas de la notion de «pêcheries».

J'estime donc que l'appel doit être rejeté. Les avocats seront entendus sur la question des frais et dépens.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT SHEPPARD: Je suis d'accord que la formulation de l'article 91(12) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, notamment l'expression «les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» ne s'étend pas à la réglementation de l'entreprise de pêche en tant que telle et que l'appel est donc rejeté.

i

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de monseigneur le juge en chef et j'estime, comme lui, que cet appel

be dismissed. I fully agree that in the light of prior decisions head 12 of the *British North America Act*, "Sea Coast and Inland Fisheries", is not broad enough to authorize Parliament to enact legislation in relation to the business of fishing, in so far as that business is concerned with labour relations or with the sale of fish after they have been caught.

Jackett C.J., quite logically groups head 10 of section 92 of the *British North America Act*, "Navigation and Shipping", with head 12 of section 91 in holding that the word "Shipping" does not include the business of shipping. However, in view of some of the opinions expressed in the Supreme Court of Canada in *Reference re The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 152 and its applicability in *Respect of Certain Employees of the Eastern Canada Stevedoring Company Limited* [1955] S.C.R. 529, I am in some doubt whether head 10 of section 92 can safely be grouped in this way with head 12 of section 91. In any event the point is not before us in this appeal.

doit être rejeté. J'admets parfaitement qu'à la lumière des décisions antérieures, le domaine de compétence 12 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*,—les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur—n'a pas une portée assez étendue pour autoriser le Parlement à légiférer sur l'entreprise de pêche, dans la mesure où cette entreprise porte sur les relations du travail ou la vente de poisson après la pêche.

^b D'une manière tout à fait logique, le juge en chef Jackett associe le domaine de compétence du paragraphe 10 de l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, c'est-à-dire la navigation et les bâtiments ou navires, avec celui du paragraphe 12 de l'article 91 en décidant que l'expression «bâtiments ou navires» (*shipping*) ne vise pas l'entreprise maritime. Cependant, en raison des opinions exprimées à la Cour suprême du Canada dans *Renvoi relatif à la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.R.C. 1952, c. 152 et son application à certains employés de *Eastern Canada Stevedoring Company Limited* [1955] R.C.S. 529, je ne suis pas certain que le paragraphe 10 de l'article 92 puisse être valablement associé de cette façon au paragraphe 12 de l'article 91. En tout cas, nous n'avions pas à statuer sur ce point en l'espèce.