

A-428-81

A-428-81

**Verreault Navigation Inc. (Applicant)**

v.

**Seafarers' International Union of Canada, AFL-CIO-CLTC and Canada Labour Relations Board (Respondents)**

Court of Appeal, Pratte, Ryan JJ. and Lalande D.J.—Montreal, May 21; Ottawa, July 20, 1982.

*Labour relations — Canada Labour Relations Board certifying S.I.U. as bargaining agent at shipyard — Board not exceeding jurisdiction — Dredging a federal work, undertaking or business — Applicant failing to establish shipyard separate from dredging business — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 2.*

*Jurisdiction — Canada Labour Relations Board — Board not exceeding jurisdiction in certifying Union at combined shipyard and dredging business — Dredging a federal work, undertaking or business — Employer failing to establish shipyard separate from dredging business — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 2.*

*Constitutional law — Distribution of powers — Navigation and shipping — Federal power under s. 91(10) of Constitution Act, 1867 — Dredging is federal work, undertaking or business — Employer operating combined dredging and shipyard business — Shipyard used to build and repair dredging equipment — C.L.R.B. having jurisdiction to certify Union as bargaining agent — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1, s. 91(10).*

*Judicial review — Applications to review — Labour relations — Canada Labour Relations Board certifying S.I.U. as bargaining agent for employees at applicant's shipyard — Whether Board exceeding jurisdiction — Dredging a federal work, undertaking or business — Activity closely tied to navigation, federal head of power under s. 91(10), Constitution Act, 1867 — Applicant failing to establish shipyard separate from dredging business — Board not concluding applicant operating two businesses — Application dismissed, Lalande D.J. dissenting — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1, s. 91(10) — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 2(a), 108 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

**Verreault Navigation Inc. (requérante)**

c.

**Syndicat international des marins canadiens, FAT-COI-CTC et Conseil canadien des relations du travail (intimés)**

Cour d'appel, juges Pratte et Ryan, juge suppléant Lalande—Montréal, 21 mai; Ottawa, 20 juillet 1982.

*Relations du travail — Le Conseil canadien des relations du travail a accredité le S.I.M. comme agent négociateur au chantier maritime — Le Conseil n'a pas excédé sa compétence — Une entreprise de dragage est une entreprise fédérale — La requérante n'a pas établi que le chantier naval était une entreprise distincte de l'entreprise de dragage — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 2.*

*Compétence — Conseil canadien des relations du travail — Le Conseil n'a pas excédé sa compétence en accreditant le Syndicat pour les employés du chantier naval combiné à l'entreprise de dragage — Une entreprise de dragage est une entreprise fédérale — L'employeur n'a pas établi que le chantier naval était une entreprise distincte de l'entreprise de dragage — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 2.*

*Droit constitutionnel — Répartition des pouvoirs — Navigation et marine marchande — Pouvoir du fédéral en vertu de l'art. 91(10) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Une entreprise de dragage est une entreprise fédérale — L'employeur exploite une entreprise de dragage combinée à un chantier naval — Le chantier naval est utilisé pour construire et réparer le matériel de dragage — Le C.C.R.T. est compétent pour accredité le Syndicat comme agent négociateur — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1, art. 91(10).*

*Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Relations du travail — Le Conseil canadien des relations du travail a accredité le S.I.M. comme agent négociateur des employés du chantier maritime de la requérante — Le Conseil a-t-il excédé sa compétence? — Une entreprise de dragage est une entreprise fédérale — Activité intimement liée à la navigation qui relève du pouvoir fédéral en vertu de l'art. 91(10) de la Loi constitutionnelle de 1867 — La requérante n'a pas établi que le chantier naval était une entreprise distincte de l'entreprise de dragage — Le Conseil n'a pas jugé que la requérante exploitait deux entreprises — Demande rejetée, juge suppléant Lalande dissident — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1, art. 91(10) — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 2a) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49), 108 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.*

## CASE JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Regina v. Nova Scotia Labour Relations Board, Ex Parte J.B. Porter Co. Ltd.* (1968), 68 D.L.R. (2d) 613 (N.S.S.C.).

## COUNSEL:

*André Joli-Cœur, Rémi Chartier and Claude Joli-Cœur* for applicant.

*Joseph Nuss, Q.C.* for respondent Seafarers' International Union of Canada, AFL-CIO-CLTC.

*Michel Décary* for respondent Canada Labour Relations Board.

## SOLICITORS:

*Langlois, Drouin & Associés*, Quebec City, for applicant.

*Ahern, Nuss & Drymer*, Montreal, for respondent Seafarers' International Union of Canada, AFL-CIO-CLTC.

*Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb*, Montreal, for respondent Canada Labour Relations Board.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

PRATTE J.: The applicant operates both a dredging business and a shipyard. It is asking in accordance with section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] that a decision of the Canada Labour Relations Board, which certified respondent Union as the bargaining agent for the employees at its shipyard, be set aside. It maintains that the Board exceeded its jurisdiction in making that decision.

The applicant did not raise the argument on which it relies at this time in the proceeding before the Board. It simply contended that it was in fact operating a single undertaking, a dredging business, and that its shipyard was only a part of that undertaking. It concluded that its employees should not be divided into two bargaining units, but be grouped into a single unit comprising employees affected both at the shipyard and in the dredging business.

Counsel for the applicant maintained that the Board decided to certify the Union as the bargain-

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Regina v. Nova Scotia Labour Relations Board, Ex parte J.B. Porter Co. Ltd.* (1968), 68 D.L.R. (2d) 613 (C.S.N.-É.).

## AVOCATS:

*André Joli-Cœur, Rémi Chartier et Claude Joli-Cœur* pour la requérante.

*Joseph Nuss, c.r.*, pour le Syndicat international des marins canadiens, FAT-COI-CTC, intimé.

*Michel Décary* pour le Conseil canadien des relations du travail, intimé.

## PROCUREURS:

*Langlois, Drouin & Associés*, Québec, pour la requérante.

*Ahern, Nuss & Drymer*, Montréal, pour le Syndicat international des marins canadiens, FAT-COI-CTC, intimé.

*Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb*, Montréal, pour le Conseil canadien des relations du travail, intimé.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE PRATTE: La requérante exploite en même temps une entreprise de dragage et un chantier naval. Elle demande l'annulation, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] d'une décision du Conseil canadien des relations du travail qui a accrédité le Syndicat intimé comme agent négociateur des employés de son chantier. Elle prétend que le Conseil a excédé sa compétence en prononçant cette décision.

Devant le Conseil, la requérante n'a pas soulevé le moyen qu'elle invoque aujourd'hui. Elle a seulement soutenu qu'elle n'exploitait, en fait, qu'une seule entreprise qui était une entreprise de dragage et que son chantier n'était qu'une partie de cette entreprise. Elle concluait qu'il ne convenait pas de diviser ses employés en deux unités de négociation, mais qu'il fallait plutôt les grouper en une seule unité comprenant à la fois les employés affectés au chantier naval et au dragage.

L'avocat de la requérante prétend que le Conseil a décidé d'accréditer le Syndicat comme agent

ing agent for employees at the shipyard because it considered that applicant's shipyard was a separate business from its dredging work. This being so, he submitted, the Board exceeded its jurisdiction in making the decision *a quo*, because a shipyard is not a "federal work, undertaking or business" within the meaning of section 2 of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1].<sup>1</sup> He added that, in any case, even if the shipyard ought to be considered a part of or accessory to the dredging business, the Board's jurisdiction in the matter was doubtful because it was not clear that a dredging business is a federal work, undertaking or business. However, counsel for the applicant expressly refused to plead this argument; he stated that it was in his client's interest to remain silent on this point.

I should first say that a dredging business seems to me to be a federal work, undertaking or business, as the Supreme Court of Nova Scotia held in *Regina v. Nova Scotia Labour Relations Board, Ex parte J.B. Porter Co. Ltd.* (1968), 68 D.L.R. (2d) 613 (N.S.S.C.). Dredging is an activity which involves excavating sea or riverbeds, primarily in order to create, repair or maintain navigation lanes and harbours. In my opinion, a dredging business is a federal work, undertaking or business, not because it uses floating equipment or generally does business in several provinces, but because its activity is so closely tied to navigation that it falls within the authority of the federal Parliament, under subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867*,\* to legislate on "Navigation and Shipping".

<sup>1</sup> Section 2 of the Code gives a definition of the expression "federal work, undertaking or business", which at the beginning reads:

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;

\* 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1.

négociateur des employés du chantier naval parce qu'il a considéré que le chantier naval de la requérante était une entreprise distincte de son entreprise de dragage. Cela étant, le Conseil, a-t-il dit, a excédé sa compétence en prononçant la décision attaquée parce qu'un chantier naval n'est pas une «entreprise fédérale» au sens de l'article 2 du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1, mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49]<sup>1</sup>. Il a ajouté que, de toute façon, même si le chantier naval devait être considéré comme une partie ou un accessoire de l'entreprise de dragage, la compétence du Conseil en la matière serait douteuse parce qu'il ne serait pas certain qu'une entreprise de dragage soit une entreprise fédérale. Cependant, l'avocat de la requérante s'est expressément refusé à plaider ce moyen; il a affirmé que l'intérêt de sa cliente exigeait qu'il demeure silencieux sur ce point.

Je veux d'abord dire qu'une entreprise de dragage me paraît être une entreprise fédérale comme l'a décidé la Cour suprême de Nouvelle-Écosse dans l'affaire *Regina v. Nova Scotia Labour Relations Board, Ex parte J.B. Porter Co. Ltd.* (1968), 68 D.L.R. (2d) 613 (C.S.N.-É.). Le dragage est une activité qui consiste à creuser les fonds sous-marins dans le but principal de créer, réparer ou entretenir des voies navigables et des ports. Une entreprise de dragage est, à mon avis, une entreprise fédérale, non pas parce qu'elle utilise des équipements flottants ou parce qu'elle fait normalement affaires dans plusieurs provinces, mais parce que son activité est si intimement liée à la navigation qu'elle ressortit au pouvoir du Parlement fédéral, en vertu du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*\*, de légiférer en matière de «Navigation and Shipping».

<sup>1</sup> L'article 2 du Code donne une définition de l'expression «entreprise fédérale» dont le début se lit comme suit:

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;

\* 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1.

In order to succeed, therefore, counsel for the applicant had to begin by establishing that the business of the shipyard was separate from the dredging business operated by the applicant. This he did not do. He sought to rely on the findings of fact contained in the decision *a quo*. However, contrary to what he maintained, the Board never concluded that the applicant was operating two entirely separate businesses; it only expressed doubts on the point, and held that the applicant's two activities were sufficiently separate for it to be advisable to divide its employees into two bargaining units. Moreover, the information contained in the record and the evidence presented to the Board (in particular Volumes XVI, XVII and XVIII of the Appeal Book) provide no basis for concluding that the shipyard, the primary purpose of which is to build and repair the applicant's dredging equipment, is anything but a part of the dredging business.

In these circumstances, I cannot say that the Board exceeded its jurisdiction in making the decision *a quo*. I would accordingly dismiss the application.

RYAN J.: I concur.

\* \* \*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

LALANDE D.J. (*dissenting*): The applicant is asking this Court, pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*, to set aside a decision of the Canada Labour Relations Board on July 3, 1981, certifying respondent Union as the bargaining agent for the employees at its shipyard at Les Méchins.

The Board found that the shipyard was not merely an adjunct to the applicant's dredging operations, that it had activities independent of those operations and that employees at the shipyard and those affected at the dredging business should form part of separate bargaining units. It is not for this Court to revise these findings of fact.

The decision of Cowan C.J. in *Regina v. Nova Scotia Labour Relations Board, Ex parte J.B. Porter Co. Ltd.* (1968), 68 D.L.R. (2d) 613

Pour réussir, l'avocat de la requérante devait donc commencer par établir que le chantier naval était une entreprise distincte de l'entreprise de dragage exploitée par la requérante. Il ne l'a pas fait. Il a voulu s'appuyer sur les constatations de fait contenues dans la décision attaquée. Mais, contrairement à ce qu'il a prétendu, le Conseil n'a jamais jugé que la requérante exploitait deux entreprises entièrement distinctes; il a seulement exprimé des doutes sur ce point et jugé que les deux activités de la requérante étaient suffisamment distinctes pour qu'il soit opportun de diviser ses employés en deux unités de négociation. D'autre part, les renseignements que contiennent le dossier et la preuve faite devant le Conseil (en particulier aux volumes XVI, XVII et XVIII du Dossier d'appel) ne permettent pas de conclure que le chantier naval, qui existe dans le but principal de construire et réparer l'équipement de dragage de la requérante, soit autre chose qu'une partie de l'entreprise de dragage.

Dans ces circonstances, je ne peux dire que le Conseil ait excédé sa compétence en prononçant la décision attaquée. Je rejeterais donc la requête.

LE JUGE RYAN: Je suis d'accord.

\* \* \*

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE (*dissentant*): La requérante demande l'annulation, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, d'une décision du Conseil canadien des relations du travail du 3 juillet 1981 accréditant le Syndicat intimé comme agent négociateur des employés de son chantier maritime à Les Méchins.

Le Conseil a constaté que le chantier maritime n'était pas que l'accessoire des opérations de dragage de la requérante, qu'il avait une activité indépendamment de ces opérations et que les employés du chantier et ceux affectés au dragage devaient faire partie d'unités de négociation distinctes. Il ne nous appartient pas de réviser ces constatations.

La décision du juge en chef Cowan dans l'affaire *Regina v. Nova Scotia Labour Relations Board, Ex parte J.B. Porter Co. Ltd.* (1968), 68

(N.S.S.C.), does not seem to be applicable, for it states at page 623:

The application in the case at bar relates to employees of the applicant company [for a writ of *certiorari*] who are land-based at its Dartmouth depot.

The Dartmouth depot has one purpose only and that is to support the company's fleet of ships and water-borne engineering and construction and dredging plant. [Emphasis added.]

The Chief Justice further found [at pages 622 and 623]:

No work at the Dartmouth depot is done for the public and the work at the depot is solely to serve the company's floating craft in the Atlantic area.

The question raised by this application is therefore whether the employees of a shipyard—which unlike that at Dartmouth does not exist exclusively to maintain ships and dredgers belonging to the same employer—are within federal jurisdiction as to their labour relations, or whether they should remain under provincial jurisdiction. They would only come within federal jurisdiction if they are “employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business” (section 108 of the *Canada Labour Code* [as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1]).

In the circumstances, in order to say that the applicant's business of building and repairing ships is federal, this activity as a business must fall within the legislative power of the Parliament of Canada because it takes place

... for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada;

In order to determine the meaning to be given to the phrase “*mise en service de navires*” in paragraph (a) of section 2 of the *Canada Labour Code*, reference must be had to the English version. This speaks of the “operation of ships”, which does not include building and repair.

In my view a shipyard, which does not form part of a federal work, undertaking or business as in *Porter*, is not in itself a federal work, undertaking or business. It is accordingly not surprising to see from the record that bargaining agents in Canadian shipyards are certified by the provincial authorities.

D.L.R. (2d) 613 (C.S.N.-É.), ne me semble pas être pertinente, car, à la page 623, il est dit:

[TRADUCTION] La demande dans l'affaire en instance se rapporte aux employés de la compagnie requérante [pour un bref de *certiorari*] qui sont affectés aux installations terrestres de son dépôt de Dartmouth.

Le dépôt de Dartmouth n'a qu'une utilité, subvenir à l'entretien de la flotte de navires de la compagnie et aux installations flottantes de génie, de construction et de dragage. [C'est moi qui souligne.]

Le juge en chef avait constaté aussi [aux pages 622 et 623]:

[TRADUCTION] Aucun travail au dépôt de Dartmouth n'est exécuté pour le public; les travaux qui y sont effectués le sont seulement pour les bâtiments flottants de la compagnie dans la région de l'Atlantique.

La question que pose cette requête est donc de savoir si les employés d'un chantier maritime—qui n'est pas, comme celui de Dartmouth, exclusivement affecté à la maintenance de navires et de dragues appartenant au même employeur—relèvent de la compétence fédérale pour leurs relations de travail ou s'ils ne doivent pas rester sous la juridiction provinciale. Ils ne passeraient sous la juridiction fédérale que s'ils sont «dans le cadre d'une entreprise fédérale» (article 108 du *Code canadien du travail* [mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1]).

Or, en l'occurrence, pour dire que l'entreprise de construction et de réparation de navires de la requérante est fédérale, il faut que cette activité comme entreprise ressorte au pouvoir législatif du Parlement du Canada du fait qu'elle se réalise

... 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;

Pour préciser le sens à donner à l'expression «mise en service de navires» dans cet alinéa a) de l'article 2 du *Code canadien du travail*, il faut se reporter à la version anglaise. Il s'agit de «*operation of ships*», ce qui ne comprend pas la construction et la réparation.

À mon avis, un chantier maritime, ne faisant pas partie intégrante d'une entreprise fédérale comme dans l'affaire *Porter*, n'est pas en soi une entreprise fédérale. Aussi il n'est pas étonnant de voir, d'après le dossier, que les agents négociateurs dans les chantiers maritimes au Canada sont accrédités par les autorités provinciales.

If the applicant's shipyard is regarded as forming part of its dredging business, in my opinion that does not alter the answer that must be given to the question of jurisdiction raised by this application.

Dredging does not fall under the constitutional heading of "Navigation and Shipping" any more than does the building and repair of ships. Like the building of a wharf, dredging is connected with and related to navigation, but it is not an activity carried on "*for or in connection with navigation*". It should also be noted that a dredger is not a ship within the meaning of the *Canada Shipping Act* [R.S.C. 1970, c. S-9].

The fact that the applicant carries on its dredging business in more than one province does not change this and does not make it a federal work, undertaking or business for the purposes of the *Canada Labour Code*.

I conclude that the Board exceeded its jurisdiction in certifying the respondent Union and that its decision should be set aside.

Si l'on considère le chantier maritime de la requérante comme faisant partie de son entreprise de dragage, cela ne change pas, à mon avis, la réponse qu'il faut donner à la question de compétence que pose cette requête.

Le dragage, pas plus que la construction et la réparation de navires, ne tombe sous le chef constitutionnel de «*Navigation and Shipping*». Draguer, tout comme construire un quai, se relie et a des rapports à la navigation, mais ce n'est pas une activité qui s'exerce «dans le cadre de la navigation». Il faut noter aussi qu'une drague n'est pas un navire au sens de la *Loi sur la marine marchande du Canada* [S.R.C. 1970, chap. S-9].

Le fait que la requérante exerce son entreprise de dragage dans plus d'une province n'ajoute rien et n'en fait pas une entreprise fédérale pour les fins du *Code canadien du travail*.

Ma conclusion est que le Conseil a excédé sa compétence en accédant le Syndicat intimé et que sa décision doit être annulée.