

A-281-86

A-281-86

**In the matter of the *Canada Labour Code***

and

**In the matter of a reference by the Canada Labour Relations Board pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act***

INDEXED AS: CANADA LABOUR CODE (RE)

Court of Appeal, Pratte, Heald and MacGuigan JJ.—Vancouver, October 28; Ottawa, November 24, 1986.

*Constitutional law — Distribution of powers — Labour relations — Applications for certification respecting employees of construction company replacing bridges belonging to Canadian National Railways — “Macro-relationship” between subsidiary operation and core federal undertaking critical factor in determining constitutional competence — No federal jurisdiction unless high degree of operational integration of ongoing nature — Case law reviewed — Upon application of case law to facts, Canada Labour Relations Board not having jurisdiction herein — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 — 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).*

*Labour relations — Certification applications — Employer construction company having contract with CN Rail for replacement of railway bridges — Whether Canada Labour Relations Board having constitutional jurisdiction to entertain union's applications — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1.*

Canadian National Railways undertook to replace all of the wooden railway bridges along its British Columbia Northline with ones of steel and concrete. Antioch Construction Corporation contracted with CN Rail to replace some of the bridges. Labour was provided by Glossop Enterprises Ltd., a subcontractor. Glossop's employees were at times controlled and directed by CN Rail's employees.

On applications for certification, the Labour Relations Board of British Columbia and the Canada Labour Relations Board each declined jurisdiction in favour of the other. This impasse having occurred, the Canada Board referred to the Court of Appeal the question whether it has constitutional jurisdiction to entertain the applications.

**Affaire intéressant le *Code canadien du travail***

et

**Un renvoi effectué par le Conseil canadien des relations du travail conformément au paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale***

b RÉPERTORIÉ: CODE CANADIEN DU TRAVAIL (RE)

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et MacGuigan—Vancouver, 28 octobre; Ottawa, 24 novembre 1986.

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Relations du travail — Des requêtes en accréditation ont été présentées relativement à des employés d'une société de construction remplaçant des ponts appartenant à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada — Les «relations d'ensemble» entre l'exploitation de la filiale et l'entreprise principale de nature fédérale constituent le facteur le plus important lorsqu'il s'agit de trancher la question de la compétence constitutionnelle — La compétence fédérale ne peut être établie que si leur exploitation présente un haut niveau d'intégration et si cette intégration possède un caractère continu — Examen de la jurisprudence — Il ressort de l'application de la jurisprudence aux faits de la présente affaire que le Conseil canadien des relations du travail n'est pas compétent en l'espèce — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n<sup>o</sup> 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n<sup>o</sup> 1).*

*Relations du travail — Requêtes en accréditation — L'employeur, une société de construction, a conclu avec CN Rail un contrat prévoyant le remplacement de ponts de chemin de fer — Le Conseil canadien des relations du travail possède-t-il la compétence constitutionnelle pour instruire les requêtes du Syndicat? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1.*

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a entrepris de remplacer tous les ponts de chemin de fer en bois de la Ligne Nord de la Colombie-Britannique par des ponts en acier et béton. Antioch Construction Corporation a conclu avec CN Rail un contrat prévoyant le remplacement de certains de ces ponts. La main-d'œuvre était fournie par Glossop Enterprises Ltd., un sous-entrepreneur. À certains moments, les employés de Glossop se trouvaient placés sous le contrôle et la direction des employés de CN Rail.

Le Labour Relations Board de la Colombie-Britannique et le Conseil canadien des relations du travail ont chacun refusé en faveur de l'autre de se reconnaître compétent à entendre les requêtes en accréditation qui leur ont été présentées. Devant cette impasse, le Conseil canadien a renvoyé devant la Cour d'appel la question de savoir s'il possède la compétence constitutionnelle voulue pour instruire les requêtes.

*Held*, the question is answered in the negative.

The critical factor in determining constitutional jurisdiction in such cases is the macro-relationship between the subsidiary operation and the core federal undertaking. The facts of this relationship should be examined from a functional, practical point of view and for federal jurisdiction to be established there must be a high degree of operational integration of an ongoing nature.

The Board found that the reconstructed bridge was expected to last a long time but that the actual work did not. Therefore the operational integration which may genuinely be seen to exist between Glossop's employees and those of CN Rail was of a temporary rather than of an ongoing nature. Unlike that of the installers in the two *Northern Telecom* decisions, the work here had no aspect of continuity or permanence.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; 93 D.L.R. (3d) 641; 25 N.R. 1; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107; *Northern Telecom Canada Ltd. et al. v. Communication Workers of Canada et al.*, [1983] 1 S.C.R. 733; 147 D.L.R. (3d) 1; 48 N.R. 161.

##### APPLIED:

*Bernshine Mobile Maintenance Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 1 F.C. 422; (1985), 22 D.L.R. (4th) 748; (1985), 62 N.R. 209; *Highway Truck Service Ltd. v. Canada Labour Relations Board* (1985), 62 N.R. 218.

##### CONSIDERED:

*Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367; *Reference in re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505; [1925] 3 D.L.R. 1114; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; [1948] 3 D.L.R. 801; *Attorney-General (Alberta) v. Attorney-General (Canada)*, [1943] A.C. 356; [1943] 2 D.L.R. 1; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] S.C.R. 767; 59 D.L.R. (2d) 145; *Attorney-General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; [1930] 1 D.L.R. 194; *Association des Entrepreneurs en Construction du Québec v. Gazoduc Trans-Québec et Maritimes Inc. et al.* (1981), 132 D.L.R. (3d) 581 (Que. S.C.).

*Arrêt*: il est répondu à la question par la négative.

Le facteur le plus important lorsque, dans des affaires de ce type, il s'agit de trancher la question de la compétence constitutionnelle, est celui des relations d'ensemble existant entre l'exploitation de la filiale et l'entreprise principale de nature fédérale. Les faits se rapportant à cette relation devraient être examinés en mettant l'accent sur leur aspect fonctionnel et pratique. Pour que la compétence fédérale soit établie, leur exploitation doit présenter un haut niveau d'intégration et cette intégration doit avoir un caractère continu.

Le Conseil a conclu que le pont reconstruit durerait probablement longtemps mais que le travail effectué n'était pas long. En conséquence, l'intégration opérationnelle que l'on peut déceler dans les activités des employés de Glossop et de CN Rail revêtait un caractère temporaire plutôt que continu. Contrairement aux travaux des installateurs visés par les deux arrêts *Northern Telecom*, les travaux en l'espèce ne présentaient aucun caractère de continuité ou de permanence.

#### JURISPRUDENCE

d

##### DÉCISIONS SUIVIES:

*Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; 93 D.L.R. (3d) 641; 25 N.R. 1; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107; *Northern Telecom Canada Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre*, [1983] 1 R.C.S. 733; 147 D.L.R. (3d) 1; 48 N.R. 161.

e

f

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Bernshine Mobile Maintenance Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1986] 1 C.F. 422; (1985), 22 D.L.R. (4th) 748; (1985), 62 N.R. 209; *Highway Truck Service Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail* (1985), 62 N.R. 218.

g

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367; *Reference in re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505; [1925] 3 D.L.R. 1114; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; [1948] 3 D.L.R. 801; *Attorney General (Alberta) v. Attorney-General (Canada)*, [1943] A.C. 356; [1943] 2 D.L.R. 1; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] R.C.S. 767; 59 D.L.R. (2d) 145; *Attorney-General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; [1930] 1 D.L.R. 194; *Association des Entrepreneurs en Construction du Québec c. Gazoduc Trans-Québec et Maritimes Inc. et autre* (1981), 132 D.L.R. (3d) 581 (C.S. Qué.).

h

i

j

## REFERRED TO:

*Aeronautics in Canada, In re Regulation and Control of*, [1932] A.C. 54; [1932] 1 D.L.R. 58; *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292.

## COUNSEL:

*J. E. Dorsay and Vanna Spence* for Canada Labour Relations Board.

*B. Laughton* for Pile Drivers & Wharf Builders Union.

*D. Lovett* for Attorney General of British Columbia.

## SOLICITORS:

*Braidwood, Nuttall, MacKenzie, Brewer & Greyell*, Vancouver, for Canada Labour Relations Board.

*Rankin & Company*, Vancouver, for Pile Drivers & Wharf Builders Union.

*Ministry of Attorney General*, Victoria, for Attorney General of British Columbia.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

MACGUIGAN J.: The problem in the present case arises because each of the Labour Relations Board of British Columbia ("the B.C. Board") and the Canada Labour Relations Board ("the CLRB" or the "Canada Board") has declined jurisdiction in favour of the other on applications for certification by the Pile Drivers, Divers, Bridge, Dock and Wharf Builders Union, Local 1549 of United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America ("the Union"). This impasse having occurred, the Canada Board referred to this Court, for hearing and determination under subsection 28(4) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c.10], the question whether it has constitutional jurisdiction to entertain the Union's applications for certification. On this reference the Canada Board relies on its reasons for decision of April 15, 1986.

The employers in question are Antioch Construction Corporation ("Antioch"), which entered into a contract with Canadian National Railways

## DÉCISIONS CITÉES:

*Aeronautics in Canada, In re Regulation and Control of*, [1932] A.C. 54; [1932] 1 D.L.R. 58; *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292.

<sup>a</sup> AVOCATS:

*J. E. Dorsay et Vanna Spence* pour le Conseil canadien des relations du travail.

<sup>b</sup> *B. Laughton* pour Pile Drivers & Wharf Builders Union.

*D. Lovett* pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

## PROCUREURS:

<sup>c</sup> *Braidwood, Nuttall, MacKenzie, Brewer & Greyell*, Vancouver, pour le Conseil canadien des relations du travail.

*Rankin & Company*, Vancouver, pour Pile Drivers & Wharf Builders Union.

<sup>d</sup> *Ministère du Procureur général*, Victoria, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

<sup>e</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

LE JUGE MACGUIGAN: Le problème en l'espèce est soulevé parce que le Labour Relations Board de la Colombie-Britannique (que nous appellerons [TRADUCTION] «le Conseil de la Colombie-Britannique») et le Conseil canadien des relations du travail («le CCRT» ou le «Conseil canadien») ont chacun refusé en faveur de l'autre, de se reconnaître compétent à entendre des requêtes en accréditation présentées par Pile Drivers, Divers, Bridge, Dock and Wharf Builders Union, Section locale 1549 de la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique (que nous dénommerons [TRADUCTION] «le Syndicat»). Devant cette impasse, le Conseil canadien a, conformément au paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10], renvoyé devant cette Cour, pour audition et jugement, la question de savoir s'il possédait la compétence constitutionnelle voulue pour instruire les requêtes en accréditation du Syndicat. Le Conseil canadien, dans le cadre du présent renvoi, s'appuie sur ses motifs de décision en date du 15 avril 1986.

<sup>j</sup> Les employeurs en cause sont d'une part, Antioch Construction Corporation («Antioch»), qui a conclu avec la Compagnie des chemins de fer

(“CN Rail”) for the replacement of wooden railway bridges on CN Rail’s line with steel and concrete bridges, but which itself had no employees on the site in question, and Glossop Enterprises Ltd. (“Glossop”), with which Antioch had a contract for the provision of labour for the project.

Having found that there were insufficient facts before it for an informed judgment, the Canada Board assigned one of its officers to gather the required constitutional facts. In his supplementary report he described the background as follows, Casebook, vol. I, pages 19-23:

Replacement (reconstruction) of wooden railway bridges with steel and concrete structures is, as a general rule, part of an ongoing program within CN Rail. The factors of age, lifespan and general condition of the wooden structures have dictated their replacement by more modern structures. A decision was taken by CN Rail that commencing in 1981 it would undertake an accelerated program of replacement of all of its wooden railway bridges along its B.C. Northline.... The replacement of the wooden railway bridges along this Northline was only one facet of a \$600 M capital reconstruction program to upgrade the Northline in all aspects in order to advance it from secondary to mainline status.

This decision to upgrade was motivated in very large measure by the anticipated large increase in traffic volume over this line as a result of the opening of the Tumbler Ridge coal fields together with other increases in volume over this line already being realized....

The original plan was to replace all of the wooden bridges on the B.C. Northline in two (2) years. Budgetary considerations have precluded this from happening and the present goal is to complete the bridge reconstruction to Prince George by 1987 or 1988 and the remaining bridges east of Prince George by 1991-1992. The \$600 M capital reconstruction program concerning overall upgrading of CN Rail’s Northline was intended to span ten (10) years when first adopted. To date a total of forty-four (44) wooden railway bridges have been replaced between Prince Rupert and Prince George since the accelerated reconstruction program began. A total of twenty-two (22) bridges between these two points remain to be replaced. East of Prince George, approximately forty (40) wooden railway bridges on the B.C. Northline will be replaced over the life of the upgrading program scheduled to be completed by 1991-1992.

A similar bridge replacement (reconstruction) program was carried out in the province of Alberta in the eleven (11) year period between 1970 and 1981....

[T]he movement of rail traffic remains paramount and continues throughout the bridge reconstruction process interrupted

nationaux du Canada («CN Rail») un contrat prévoyant le remplacement de ponts de chemin de fer en bois du réseau de CN Rail par des ponts en acier et béton, mais dont aucun des employés n’a travaillé sur les lieux visés, et d’autre part Glossop Enterprises Ltd. («Glossop»), qui a fourni la main-d’œuvre nécessaire au projet en exécution d’un contrat de sous-traitance conclu avec Antioch.

Ayant conclu que les faits qui lui étaient soumis ne suffisaient pas à lui permettre de porter un jugement éclairé, le Conseil canadien a chargé l’un de ses agents de recueillir les renseignements constitutionnels requis. Dans son rapport supplémentaire, ce dernier a décrit le contexte de cette affaire de la manière suivante (Dossier d’appel, vol. I, pages 19 à 23):

[TRADUCTION] Remplacer (reconstruire) des ponts ferroviaires en bois par des ouvrages en acier et en béton fait généralement partie d’un programme permanent de CN Rail. L’âge, la durée de vie et l’état général des ouvrages en bois exigent de les remplacer par des structures plus modernes. La compagnie a décidé que, à partir de 1981, elle lancerait un programme accéléré pour remplacer tous les ponts en bois de sa Ligne Nord de la C.-B. ... Le remplacement des ponts en bois sur la Ligne Nord n’était qu’un volet du programme principal de reconstruction qui dispose de 600 millions de dollars pour améliorer la Ligne Nord à tous les égards, en vue de l’élever au rang de ligne principale.

Cette décision d’améliorer la ligne a été motivée en très grande partie par la forte augmentation du volume de circulation prévue sur cette ligne par suite du début de l’exploitation des bassins houillers de Tumbler Ridge et d’autres augmentations du volume de circulation sur certains tronçons de cette ligne...

Le plan initial visait à remplacer en deux ans tous les ponts en bois de la Ligne Nord de la C.-B. Pour des raisons budgétaires, cela ne s’est pas matérialisé. L’objectif actuel est d’accomplir la reconstruction des ponts jusqu’à Prince George d’ici 1987 ou 1988 et des autres ponts à l’est de Prince George d’ici 1991 ou 1992. Le programme de reconstruction, qui dispose de 600 millions de dollars et qui a pour but l’amélioration globale de la Ligne Nord de CN Rail devait d’abord s’étendre sur dix ans. Jusqu’ici, soit depuis le début du programme accéléré de reconstruction, on a remplacé au total 44 ponts ferroviaires en bois entre Prince Rupert et Prince George. Il reste au total 22 ponts à remplacer entre ces deux points. À l’est de Prince George, environ 40 ponts ferroviaires en bois de la Ligne Nord de la C.-B. seront remplacés pendant la durée du programme d’amélioration qui est censé être accompli d’ici 1991 ou 1992.

Un programme semblable de remplacement (reconstruction) de ponts a été mis en œuvre en Alberta pendant une période de 11 ans, soit de 1970 à 1981....

[L]a circulation ferroviaire demeure de première importance et continue tout au long du processus de reconstruction du pont;

only for as briefly necessary to complete the final construction phase, i.e. the placement of the steel spans.

Once permission for closure of the line is granted, CN Rail's own employees (Brotherhood of Maintenance of Way personnel) proceed to remove the existing track, ties and ballast. The contractor may be asked to assist in aspects of this process of track and tie removal given the availability of his equipment and manpower but where such assistance is requested the contractor's crews remain under the specific and direct control of CN Rail's own employees at all times. After the existing track, ties and ballast are removed the contractors crews take over and place the new steel spans on the concrete caps. Once this is completed CN Rail's employees again carry out the placement of new ballast, ties and track over the steel spans. Again the contractor's crews may be asked to assist in this process but with the same caveat governing the removal of the old track, ties and ballast. Namely, if requested to assist in this manner they do so under the specific and direct control of CN Rail's own forces. After the new rail is placed on the steel span the contractor's crew resumes responsibility for removing the wooden span and trestle supports of the old bridge which have remained intact to this time. This cutting away and removal of the wooden span and trestle supports while carried out by the contractor's crew is monitored very closely by CN Rail personnel. Following this removal there remains but general site cleanup and in cases salvaging of timber for the contractor's crew before its involvement in the project is considered concluded.

As already stated, the movement of trains through the construction site during the entire reconstruction process remains at all times under the direct and complete control of CN Rail. When a train approaches the construction site operating pursuant to appropriate slow orders, CN Rail's flagman will alert the contractor's foreman to the effect and issue instructions for the contractor's forces to clear the line. Aside from the final closure to permit placement of the steel spans, the contractor's forces must heed the flagman's directions to clear the line and allow for passage of the train. If the contractor's forces are involved in a particularly critical aspect of the piling or capping process the flagman may hold up the approaching train very briefly i.e. 15-20 minutes to allow for this particular and only this particular aspect of construction to be completed. This however is the exception rather than rule.

Only about four of the forty-four bridge reconstructions carried out on CN Rail's Northline between Prince Rupert and Prince George have been carried out with CN Rail's own employees. Antioch successfully bid so far on a total of five bridges, three in the present contract and two previously. At least on this contract Antioch sub-contracted the work to Glossop. The Glossop employees on one project do not necessarily go with Glossop to its next job, and may be dis-

elle est interrompue le moins longtemps possible, en vue de l'accomplissement de l'étape finale, c.-à-d. la mise en place des travées en acier.

Une fois la fermeture de la ligne permise, les employés de CN Rail même (membres de la Fraternité des préposés à l'entretien des voies) enlèvent les rails, les traverses et le ballast. L'entrepreneur peut être appelé à participer vu qu'il a de l'équipement et la main-d'œuvre sur place, mais lorsque cette aide est demandée, ses équipes travaillent en tout temps sous la direction des employés de CN Rail même. Après l'enlèvement des rails, des traverses et du ballast existants, les équipes de l'entrepreneur prennent la relève et installent les nouvelles travées en acier sur les chapeaux de béton. Une fois ce travail terminé, les employés de CN Rail placent de nouveau du ballast, des traverses et des rails sur les travées en acier. À cette étape aussi, les équipes de l'entrepreneur peuvent être appelées à aider, mais aux mêmes conditions qui s'appliquaient à l'enlèvement des vieux rails, des vieilles traverses et du vieux ballast, c'est-à-dire sous la direction des employés de CN Rail même. Lorsque les nouveaux rails sont placés sur la travée en acier, l'équipe de l'entrepreneur assume de nouveau la responsabilité d'enlever la travée en bois et les chevalets du vieux pont qui sont demeurés en place jusqu'à ce moment-là. Le démontage et l'enlèvement de la travée en bois et des chevalets qui sont effectués par l'équipe de l'entrepreneur sont étroitement surveillés par le personnel de CN Rail. Après cette étape, il ne reste à l'équipe de l'entrepreneur qu'à mettre de l'ordre dans le chantier et, dans certains cas, à récupérer du bois de construction, après quoi sa participation au projet est considérée comme terminée.

Je le répète, le passage des trains sur le chantier au cours du processus de reconstruction est en tout temps directement et entièrement contrôlé par CN Rail. Lorsqu'un train s'approche du chantier en suivant les ordres de marche au ralenti, le signaleur de CN Rail en avertit le contremaître de l'entrepreneur et donnera des instructions aux employés de ce dernier pour qu'ils s'écartent de la ligne. Sauf au cours de la fermeture finale pour la mise en place des travées en acier, les employés de l'entrepreneur doivent tenir compte des ordres du signaleur de quitter la ligne et laisser passer le train. S'ils sont à accomplir une étape particulièrement importante du battage des pieux ou de la pose des chapeaux, le signaleur peut arrêter le train qui s'approche pour un temps très limité, c.-à-d. 15 à 20 minutes, afin de leur permettre de terminer leur tâche, mais celle-là seulement. Il s'agit toutefois d'une exception plutôt que de la règle.

Environ seulement quatre des quarante-quatre reconstructions de pont entreprises sur la Ligne Nord de CN Rail entre Prince Rupert et Prince George ont été effectuées par les propres employés de CN Rail. À date, cinq des soumissions relatives à la construction de ponts présentées par Antioch ont été acceptées, trois de celles-ci étant visées par le présent contrat et les deux autres lui étant antérieures. À tout le moins en ce qui concerne le contrat en l'espèce, Antioch a confié le travail en

patched anywhere within the Local's geographic jurisdiction.

Because all three parties appearing on the hearing of this reference (the Canada Board, the Union, and the Attorney General) took positions in favour of provincial jurisdiction, we were effectively left without an adversary process, and so I have been particularly careful to give full weight to arguments which might have been raised on behalf of federal labour relations jurisdiction.

### I

At first blush, the issue seems to be one of an easily-arrived at characterization. That is how it was seen by the Canada Board, Casebook, vol. I, page 23:

The fundamental difference between the approaches of this Board and the B.C. Board lies in the characterization of the work. Is it construction within what is known in the labour relations community as the "construction industry," or is it maintenance of CN Rail's facilities?

The Board had already forecast its answer to this question, Casebook, vol. I, page 4:

After considering all of the material before it the Board has concluded that the work being performed by the employees affected by the applications was construction work rather than part of the operations of CN Rail or maintenance of CN Rail's railway line and as such it could not be said to be an integral or essential part of a federal work, undertaking or business.

The B.C. Board followed its own previous decision in the *Lakh Construction Corporation* case (No. 358-84, decided October 1, 1984), in which it had held in an identical fact situation:

We have concluded that work done by the Employer falls within the federal jurisdiction . . . We have reached this conclusion because we are satisfied that the work performed under this contract is in the nature of upgrading of an existing railway line. It is our view that the replacement of old wooden railway bridges with new concrete and steel railway bridges is in no material way different from the replacement of rails, ties or ballast. The work being done as evidenced by the manner in which it is being done is clearly an essential and integral part of the operation of the existing rail line.

sous-traitance à Glossop. Les employés de Glossop qui travaillent à un projet donné ne participent pas nécessairement à l'entreprise suivante de Glossop, pouvant être envoyés n'importe où dans la région où s'exerce la compétence de la Section locale.

Comme chacune des trois parties comparaisant à l'audience tenue dans le cadre du présent renvoi (le Conseil canadien, le Syndicat et le Procureur général) se sont montrées convaincues que la compétence en la matière était de nature provinciale, nous avons effectivement dû instruire la présente affaire sans le bénéfice d'une procédure contradictoire; aussi ai-je pris particulièrement soin d'accorder toute l'importance voulue aux arguments qui auraient pu être soulevés à l'appui d'une compétence fédérale en matière de relations du travail.

### I

À première vue, la question en litige semble porter sur une description facile à établir. Tel était du moins le point de vue du Conseil canadien (Dossier d'appel, vol. I, page 23):

[TRADUCTION] La différence fondamentale entre l'approche du présent Conseil et celle du Conseil de la C.-B. réside dans la description du travail. S'agit-il de la construction dans ce que le milieu des relations du travail appelle le «secteur de la construction» ou s'agit-il de l'entretien des installations du CN Rail?

Le Conseil avait déjà prévu sa réponse à cette question (Dossier d'appel, vol. I, page 4):

[TRADUCTION] Après avoir examiné tous les documents en sa possession, le Conseil a conclu que le travail effectué par les employés visés par les requêtes en cause était du travail de construction plutôt qu'une partie des opérations de CN Rail ou de l'entretien d'une ligne de chemins de fer de CN Rail, et qu'on ne pouvait donc pas dire qu'il faisait partie intégrante ou essentielle d'une entreprise, d'une affaire ou d'un ouvrage de compétence fédérale.

Le Conseil de la Colombie-Britannique a suivi la décision qu'il avait lui-même rendue dans l'affaire *Lakh Construction Corporation* (n° 358-84, décision rendue le 1<sup>er</sup> octobre 1984), où, devant une situation de fait identique, il avait conclu:

[TRADUCTION] Nous avons conclu que le travail accompli par l'Employeur tombe sous l'autorité fédérale . . . Nous avons tiré cette conclusion parce que nous sommes convaincus que le travail effectué dans le cadre de ce contrat est assimilable à l'amélioration d'une ligne de chemins de fer existante. Nous sommes d'avis que le remplacement de vieux ponts en bois par de nouveaux ponts construits en béton et en acier n'est pas matériellement différent du remplacement des rails, des traverses et du ballast. Comme en témoigne la manière dont il est exécuté, le travail effectué fait clairement partie intégrante et essentielle du fonctionnement de la ligne existante.

Depending upon the categorization, the judicial authority relied on might be either the decision by the Judicial Committee of the Privy Council in *Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367, which emphasized federal jurisdiction [at page 372] “for the construction, repair and alteration of the railway, and for its management” or that of the Supreme Court of Canada in *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; 93 D.L.R. (3d) 641; 25 N.R. 1, which held for provincial labour relations jurisdiction over the construction of airport runways at the new airport at Mirabel.

The *Notre Dame de Bonsecours* case was not a labour relations case at all, but concerned the right of a Quebec municipality through which the railroad ran to order it to clean and put in good order a ditch along its right of way, in default of which it was condemned to pay a fine of \$200. The Court observed that, by virtue of subsection 91(29) of the *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*)], Parliament had the sole right to legislate with respect to classes of subjects like railways expressly excepted from provincial legislative competence by paragraph 92(10)(a) of that Act. Therefore, even while holding that the removal of the obstruction would affect merely the physical condition and not the structure of the ditch, and so was a valid exercise of provincial jurisdiction, Lord Watson nevertheless indicated that there were strict limits on provincial competence, at pages 372-373:

The British North America Act, whilst it gives the legislative control of the appellants' railway quâ railway to the Parliament of the Dominion, does not declare that the railway shall cease to be part of the provinces in which it is situated, or that it shall, in other respects, be exempted from the jurisdiction of the provincial legislatures. Accordingly, the Parliament of Canada has, in the opinion of their Lordships, exclusive right to prescribe regulations for the construction, repair and alteration of

Suivant que cet ouvrage correspondra à l'une ou l'autre de ces descriptions, le précédent invoqué pourra être soit la décision rendue par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Canadian Pacific Railway Company v. Notre Dame de Bonsecours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367, qui a statué que la compétence [à la page 372] [TRADUCTION] «pour la construction, les réparations et les modifications des chemins de fer et pour leur gestion» était dévolue au gouvernement fédéral, soit le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; 93 D.L.R. (3d) 641; 25 N.R. 1, qui a conclu à la compétence provinciale sur les relations de travail ayant trait à la construction des pistes d'atterrissage du nouvel aéroport de Mirabel.

L'arrêt *Notre Dame de Bonsecours*, qui ne concernait aucunement les relations du travail, avait trait au droit d'une municipalité québécoise traversée par un chemin de fer d'ordonner à la société qui l'exploitait de nettoyer et de mettre en bon ordre un fossé longeant son droit de passage, à défaut de quoi elle devait payer une amende de 200 \$. Le tribunal a dit que, en vertu du paragraphe 91(29) de la *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*)], le Parlement avait le droit exclusif de légiférer concernant les catégories de sujets qui, comme les chemins de fer, échappaient expressément à la compétence législative provinciale en vertu de l'alinéa 92(10)a) de cette Loi. En conséquence, tout en concluant que l'enlèvement des matières obstruant le fossé améliorerait simplement l'état matériel dans lequel celui-ci se trouvait, sans en modifier la structure, de sorte que cette opération procédait de l'exercice valide de la compétence provinciale, lord Watson, aux pages 372 et 373, a indiqué que la compétence provinciale comportait des limites strictes:

[TRADUCTION] L'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne au Parlement du Canada l'autorité législative sur le chemin de fer de l'appelante en tant que chemin de fer, mais ne déclare pas que le chemin de fer cessera de faire partie des provinces dans lesquelles il est situé, ni qu'il doit, à d'autres égards, être soustrait à la compétence des législatures provinciales. En conséquence, selon leurs Seigneuries, le Parlement du Canada a le droit exclusif de prescrire des règlements pour la

the railway, and for its management, and to dictate the constitution and powers of the company; but it is, *inter alia*, reserved to the provincial parliament to impose direct taxation upon those portions of it which are within the province, in order to the raising of a revenue for provincial purposes. It was obviously in the contemplation of the Act of 1867 that the "railway legislation," strictly so called, applicable to those lines which were placed under its charge should belong to the Dominion Parliament. It therefore appears to their Lordships that any attempt by the Legislature of Québec to regulate by enactment, whether described as municipal or not, the structure of a ditch forming part of the appellant company's authorized works would be legislation in excess of its powers. If, on the other hand the enactment had no reference to the structure of the ditch, but provided that, in the event of its becoming choked with silt or rubbish, so as to cause overflow and injury to other property in the parish, it should be thoroughly cleaned out by the appellant company, then, the enactment would, in their Lordship's opinion be a piece of municipal legislation competent to the Legislature of Québec. [Emphasis added.]

The *Notre Dame de Bonsecours* case does not deal with labour relations at all, but Lord Watson's dictum that "the Parliament of Canada has . . . exclusive right to prescribe regulations for the construction, repair, and alteration of the railway, and for its management" was extended by subsequent courts to labour relations in respect of enumerated federal powers generally.

So, in *Reference in re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505, at page 511; [1925] 3 D.L.R. 1114, at page 1116, Duff J. wrote for a five-judge Court, in relation to a draft convention limiting the hours of labour in industrial undertakings:

It is now settled that the Dominion, in virtue of its authority in respect of works and undertakings falling within its jurisdiction, by force of section 91, no. 29, and section 92, no. 10, has certain powers of regulation touching the employment of persons engaged on such works or undertakings. The effect of such legislation by the Dominion to execution of this power is that provincial authority in relation to the subject matter is superseded, and remains inoperative so long as the Dominion legislation continues in force. There would appear to be no doubt that, as regards such undertakings—a Dominion railway, for example—the Dominion possesses authority to enact legislation in relation to the subjects dealt with in the draft convention.

Similarly in *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; [1948] 3 D.L.R. 801, where the postmistress of a revenue

construction, les réparations et les modifications des chemins de fer et pour leur gestion, et pour régler la constitution et les pouvoirs de la compagnie; la taxation directe, en vue de prélever des revenus pour des objets provinciaux, des parties de ces chemins de fer qui se trouvent dans les limites provinciales est cependant, entre autres, réservée aux législatures provinciales. Il est évident que l'Acte de 1867 visait à ce que les «législations sur les chemins de fer» au sens strict, applicables aux lignes placées sous sa responsabilité relèvent du Parlement du Dominion. Il paraît donc à leurs Seigneuries que toute tentative par la législature du Québec de régir par législation, qualifiée ou non comme législation municipale, la structure d'un fossé faisant partie des ouvrages autorisés de la compagnie appelante serait exorbitante de ses pouvoirs. En revanche, si la loi ne concerne pas la structure du fossé, mais prévoit qu'advenant une accumulation de détrit et de déchets pouvant déborder du fossé et causer un préjudice à un autre propriétaire de la paroisse, le fossé doit être complètement nettoyé par la compagnie appelante, alors, de l'avis de leurs Seigneuries, il s'agit d'une législation en matière municipale du ressort de la législature du Québec. [C'est moi qui souligne.]

Bien que l'arrêt *Notre Dame de Bonsecours* ne traite aucunement des relations du travail, la remarque incidente de lord Watson suivant laquelle [TRADUCTION] «le Parlement du Canada a le droit exclusif de prescrire des règlements pour la construction, les réparations et les modifications des chemins de fer et pour leur gestion» a, par la suite, été étendue par des tribunaux à la totalité des relations de travail se rapportant aux compétences fédérales énumérées.

Ainsi, dans l'arrêt *Reference in re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505, à la page 511; [1925] 3 D.L.R. 1114, à la page 1116, le juge Duff a écrit au nom d'un banc de cinq juges, relativement à un projet de convention limitant les heures de travail dans les entreprises industrielles:

[TRADUCTION] Il est à présent établi que le Dominion, en vertu du pouvoir qui lui est conféré relativement aux ouvrages et entreprises relevant de sa compétence, possède, en vertu du paragraphe 91(29) ainsi que du paragraphe 92(10), certains pouvoirs de réglementation visant l'emploi des personnes participant à de tels ouvrages ou entreprises. L'exercice par le Dominion de cette compétence législative a pour effet de supplanter la compétence provinciale, laquelle demeure inopérante aussi longtemps que la législation du Dominion demeure en vigueur. Il ne semblerait faire aucun doute que, en ce qui concerne de telles entreprises—un chemin de fer du Dominion, par exemple—le Dominion possède la compétence nécessaire à l'adoption de dispositions législatives relatives aux sujets dont il est traité dans le projet de convention.

De la même manière, dans l'arrêt *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; [1948] 3 D.L.R. 801, où le maître de

post office was prosecuted under the Saskatchewan *Minimum Wage Act* [R.S.S. 1940, c. 310] for paying a temporary employee whom she had engaged from her commission at wages below the minimum prescribed by the Act,<sup>1</sup> it was held that the employee had become part of the postal service, and was therefore under subsection 91(5) of the 1867 Act subject to the exclusive control of the federal parliament. Several of the judges quoted the dictum of Viscount Maugham in *Attorney-General (Alberta) v. Attorney-General (Canada)*, [1943] A.C. 356, at page 370; [1943] 2 D.L.R. 1, at page 9, that "legislation coming in pith and substance within one of the classes specially enumerated in s. 91 is beyond the legislative competence of the provincial legislatures under s. 92."

Again, in *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529; [1955] 3 D.L.R. 721 (the *Stevedores'* case), sections 1-53 of the Act (on which argument alone was heard) were held to be *intra vires* the Parliament of Canada, either under subsection 91(10) relating to navigation and shipping, or under subsection 91(13) on international or interprovincial ferries, or under subsection 91(29) completed by paragraph 92(10)(a), and consequently applied in respect of all employees employed upon or in connection with the operation of the work, undertaking or business, whether manual or clerical. In the words of Abbott J. at pages 592 S.C.R.; 779-780 D.L.R.:

The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion a vital part of the management and operation of any commercial or industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures.

<sup>1</sup> Since the conviction was not appealable to the Supreme Court of Canada, the matter had to be referred to the Court by the Governor-in-Council.

poste d'un bureau de poste à commission a été poursuivi en vertu de la *Minimum Wage Act* [R.S.S. 1940, chap. 310] de la Saskatchewan pour avoir payé à une personne engagée sur une base temporaire, sur ses commissions, une rémunération inférieure au salaire minimum prescrit par la loi<sup>1</sup>, il a été décidé que l'employé était devenu membre du service postal et que, en conséquence, il ressortissait à la compétence exclusive du Parlement fédéral conformément au paragraphe 91(5) de la Loi de 1867. Plusieurs des juges ont cité la remarque incidente du vicomte Maugham dans l'arrêt *Attorney-General (Alberta) v. Attorney-General (Canada)*, [1943] A.C. 356, à la page 370; [1943] 2 D.L.R. 1, à la page 9, remarque selon laquelle [TRADUCTION] «la législation relevant, de par son essence et sa substance, de l'une des catégories de sujets expressément énumérés à l'art. 91 excède la compétence législative conférée aux législatures provinciales par l'art. 92».

À nouveau, dans l'arrêt *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529; [1955] 3 D.L.R. 721 (l'arrêt sur les *Débardeurs*), les articles 1 à 53 de la Loi (les plaidoiries ne portaient que sur ces articles) ont été déclarés *intra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada en vertu soit du paragraphe 91(10) qui concerne la navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*), soit du paragraphe 91(13) qui porte sur les passages d'eau internationaux ou interprovinciaux, soit du paragraphe 91(29), que complète l'alinéa 92(10)a); en conséquence, ces articles ont été appliqués aux questions touchant toutes les personnes employées dans le cadre de l'exploitation de l'ouvrage, de l'entreprise ou de l'affaire visés, que le travail effectué soit manuel ou soit un travail de bureau. Comme le dit le juge Abbott aux pages 592 R.C.S.; 779 et 780 D.L.R.:

[TRADUCTION] Aujourd'hui, le droit de grève et le droit de négocier collectivement sont généralement reconnus et la fixation des heures de travail, du niveau des salaires, des conditions de travail, etc., constitue, à mon avis, un aspect vital de la gestion et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Cela étant, dans le cas d'entreprises relevant de l'autorité du Parlement, c'est à celui-ci, et non aux législatures des provinces, qu'il faut attribuer le pouvoir de réglementer de tels sujets.

<sup>1</sup> Comme il ne pouvait point être interjeté appel de cette condamnation devant la Cour suprême du Canada, la question a dû être renvoyée à la Cour par le gouverneur en conseil.

Finally, in *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] S.C.R. 767; 59 D.L.R. (2d) 145, the Supreme Court reiterated that the regulation of the labour relations of a federal undertaking, service or business is a matter for exclusive federal control. Martland J. wrote for the seven judges, at pages 777 S.C.R.; 153 D.L.R.:

In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent's, as in the case of the regulation of the rates which they charge to their customers, is a "matter" coming within the class of subject defined in s. 92(10)(a) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Consequently, any provincial legislation in that field, while valid in respect of employers not within exclusive federal legislative jurisdiction, cannot apply to employers who are within that exclusive control.

## II

Turning to the other approach as found in the *Construction Montcalm* case, we come to an area of federal jurisdiction, aeronautics, which is not a class of subject expressly enumerated in section 91, but was found to be under the federal general power over peace, order and good government as "a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion": *Aeronautics in Canada, In re Regulation and Control of*, [1932] A.C. 54, at page 77; [1932] 1 D.L.R. 58, at page 70.<sup>2</sup>

It might perhaps therefore be argued that the result in the *Construction Montcalm* case went against federal jurisdiction because the power in question fell under the second of Lord Tomlin's constitutional propositions in *Attorney-General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; [1930] 1 D.L.R. 194, (the *Fish Canneries* case), rather than under the

<sup>2</sup> Their Lordships principally rested federal jurisdiction on section 132 of the Act of 1867, but as that section is now spent, Canada no longer being "Part of the British Empire" continuing federal jurisdiction over aeronautics has to be based on the general power. The transition was made by the Supreme Court in *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292.

Finalemment, dans l'arrêt *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] R.C.S. 767; 59 D.L.R. (2d) 145, la Cour suprême a déclaré à nouveau que la réglementation des relations de travail d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire de nature fédérale est placée sous le contrôle exclusif du Parlement fédéral. Le juge Martland, au nom des sept juges, a écrit aux pages 777 R.C.S.; 153 D.L.R.:

b [TRADUCTION] À mon avis, la réglementation du domaine des relations entre employeur et employé dans une entreprise analogue à celle de l'intimée, comme celle des tarifs qu'elle exige de ses clients, est une «matière» qui entre dans la catégorie de sujets que définit l'art. 92(10)a) et, ceci étant, elle est de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Par c la suite, toute législation provinciale en ce domaine, bien que valable à l'égard des employeurs qui ne relèvent pas de la compétence législative exclusive du Parlement fédéral, ne peut s'appliquer à des employeurs qui sont soumis à ce contrôle exclusif.

## II

Si l'on aborde maintenant la question comme elle a été envisagée dans l'arrêt *Construction Montcalm*, nous pénétrons dans un domaine de compétence fédérale, l'aéronautique, qui ne fait pas e partie des catégories de sujets expressément énumérées à l'article 91, mais que l'on a jugé ressortir à la compétence générale du gouvernement fédéral de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement parce qu'il s'agit d'[TRADUCTION] «une f matière qui a atteint des dimensions telles qu'elle affecte le corps politique du Dominion»: Voir *Aeronautics in Canada, In re Regulation and Control of*, [1932] A.C. 54, à la page 77; [1932] 1 g D.L.R. 58, à la page 70<sup>2</sup>.

Ainsi serait-il peut-être possible de soutenir que la décision rendue dans l'affaire *Construction Montcalm* allait à l'encontre de la compétence fédérale parce que le pouvoir en question était visé h par la seconde des propositions de lord Tomlin en matière constitutionnelle dans l'affaire *Attorney-General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; [1930] 1 D.L.R.

<sup>2</sup> Leurs Seigneuries avaient considéré que la compétence fédérale se fondait principalement sur l'article 132 de la Loi de 1867; cet article est cependant aujourd'hui périmé, le Canada ne faisant plus «partie de l'Empire britannique», de sorte que la compétence fédérale sur l'aéronautique doit maintenant trouver son fondement dans le pouvoir général de légiférer. La transition à cet égard a été faite par la Cour suprême dans l'affaire *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292.

first and third propositions concerning enumerated heads of power and their necessary incidents, but in fact there would be no support for such an interpretation in the majority judgment in *Construction Montcalm*.

On the facts of the case a Quebec construction company, which was constructing runways on federal Crown land at the new Mirabel airport was sued on behalf of its employees by the Quebec Minimum Wage Commission to recover wages, paid vacations and holidays, health insurance premiums and other social security levies, together with ancillary levies and penalties.

The reasons for decision of the seven judges in the majority were delivered by Beetz J., at pages 770-777 S.C.R.; 654-659 D.L.R.; 7-12 N.R.:

The construction of an airport is not in every respect an integral part of aeronautics. Much depends on what is meant by the word "construction". To decide whether to build an airport and where to build it involves aspects of airport construction which undoubtedly constitute matters of exclusive federal concern: the *Johannesson* case. This is why decisions of this type are not subject to municipal regulation or permission . . . Similarly, the design of a future airport, its dimensions, the materials to be incorporated into the various buildings, runways and structures, and other similar specifications are, from a legislative point of view and apart from contract, matters of exclusive federal concern. The reason is that decisions made on these subjects will be permanently reflected in the structure of the finished product and are such as to have a direct effect upon its operational qualities and, therefore, upon its suitability for the purposes of aeronautics. But the mode or manner of carrying out the same decisions in the act of constructing an airport stand on a different footing. Thus, the requirement that workers wear a protective helmet on all construction sites including the construction site of a new airport has everything to do with construction and with provincial safety regulations and nothing to do with aeronautics . . .

In my opinion what wages shall be paid by an independent contractor like *Montcalm* to his employees engaged in the construction of runways is a matter so far removed from aerial navigation or from the operation of an airport that it cannot be said that the power to regulate this matter forms an integral part of primary federal competence over aeronautics or is related to the operation of a federal work, undertaking, service or business. (For the purpose of the main submission, it is unnecessary to express any view as to whether Parliament could, in a provision of an ancillary nature, incidentally touch upon the conditions of employment of workers engaged in the construction of airports.)

194, (l'arrêt *Fish Canneries*), plutôt que par sa première et sa troisième propositions, qui concernaient les compétences énumérées ainsi que celles qui leur étaient accessoires; le jugement rendu par la majorité du tribunal dans l'affaire *Construction Montcalm* n'appuierait cependant point une telle interprétation.

Selon les faits mis en preuve dans cette affaire, une société de construction du Québec, qui construisait sur un terrain de l'État fédéral des pistes devant faire partie du nouvel aéroport de Mirabel, a été poursuivie au nom de ses employés par la Commission du salaire minimum du Québec pour le recouvrement des salaires, congés payés, cotisations d'assurance-maladie et autres cotisations de sécurité sociale ainsi que de contributions et pénalités incidentes.

Les motifs de la décision des sept juges de la majorité ont été prononcés par le juge Beetz, qui a déclaré, aux pages 770 à 777 R.C.S.; 654 à 659 D.L.R.; 7 à 12 N.R.:

La construction d'un aéroport ne fait pas partie intégrante, à tous les points de vue, du domaine de l'aéronautique. Bien des choses dépendent de ce que l'on entend par «construction». La décision de construire un aéroport ou de fixer son emplacement sont indiscutablement des aspects de la construction d'un aéroport qui concernent exclusivement le fédéral: voir l'arrêt *Johannesson*. C'est pourquoi ce genre de décision n'est pas soumis à la réglementation ni à l'autorisation des municipalités . . . De la même façon, les plans du futur aéroport, ses dimensions, les matériaux qui devront entrer dans la construction des différents bâtiments, pistes et structures, et autres caractéristiques de ce genre sont, du point de vue de la législation et indépendamment de tout contrat, des matières qui relèvent exclusivement du fédéral. La raison en est que ces décisions auront un effet permanent sur la structure du produit fini et un effet direct sur ses qualités fonctionnelles, donc sur sa conformité aux fins de l'aéronautique. Mais la situation est différente quand il s'agit des modalités d'exécution de ces décisions lors de la construction même d'un aéroport. Ainsi, l'obligation pour les travailleurs de porter un casque protecteur sur tous les chantiers de construction, y compris celui d'un nouvel aéroport, a trait directement à la construction et à la réglementation provinciale en matière de sécurité mais n'a rien à voir avec l'aéronautique . . . A mon avis, les salaires versés par un entrepreneur indépendant comme *Montcalm* à ses employés chargés de la construction de pistes est une question si éloignée de la navigation aérienne ou de l'exploitation d'un aéroport que le pouvoir de régler cette matière ne peut faire partie intégrante de la compétence principale du fédéral sur l'aéronautique ou être reliée à l'exploitation d'un ouvrage, entreprise, service ou affaire fédérale. (Aux fins du moyen principal, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si le Parlement, par une disposition accessoire, pourrait régler de façon incidente les conditions de travail des ouvriers chargés de la construction des aéroports.)

In the case at bar, the impugned legislation does not purport to regulate the structure of runways. The application of its provisions to *Montcalm* and its employees has no effect on the structural design of the runways; it does not prevent the runways from being properly constructed in accordance with federal specifications; nor has it even been shown, assuming it could be, that "the physical condition" of the runways, as opposed to their structure, is affected by the wages and conditions of employment of the workers who build them.

In submitting that it should have been treated as a federal undertaking for the purposes of its labour relations while it was doing construction work on the runways of Mirabel, *Montcalm* postulates that the decisive factor to be taken into consideration is the one work which it happened to be constructing at the relevant time rather than the nature of its business as a going concern. What is implied, in other words, is that the nature of a construction undertaking varies with the character of each construction project or construction site or that there are as many construction undertakings as there are construction projects or construction sites. The consequences of such a proposition are far reaching and, in my view, untenable: constitutional authority over the labour relations of the whole construction industry would vary with the character of each construction project. This would produce great confusion. For instance, a worker whose job it is to pour cement would from day to day be shifted from federal to provincial jurisdiction for the purposes of union membership, certification, collective agreement and wages, because he pours cement one day on a runway and the other on a provincial highway. I cannot be persuaded that the Constitution was meant to apply in such a disintegrating fashion.

To accept *Montcalm's* submission would be to disregard the elements of continuity which are to be found in construction undertakings and to focus on casual or temporary factors, contrary to the *Agence Maritime* and *Letter Carriers'* decisions. Building contractors and their employees frequently work successively or simultaneously on several projects which have little or nothing in common. They may be doing construction work on a runway, on a highway, on sidewalks, on a yard, for the public sector, federal or provincial, or for the private sector. One does not say of them that they are in the business of building runways because for a while they happen to be building a runway and that they enter into the business of building highways because they thereafter begin to do construction work on a section of a provincial turnpike. Their ordinary business is the business of building. What they build is accidental. And there is nothing specifically federal about their ordinary business.

It does not appear to me that *Montcalm's* position is supported by any aspect of the *Revenue Post Office* case or the *Stevedoring* case. It was held in the former that the Saskatchewan *Minimum Wage Act* did not apply to a person temporarily employed by the postmistress of a revenue post office to work exclusively in post office operations. But the temporary employment was employment in the continuous operation of a federal service. In the *Stevedoring* case this Court held that a stevedor-

En l'espèce, la législation contestée n'a pas pour objet de réglementer la structure des pistes d'atterrissage. L'application de ses dispositions à *Montcalm* et à ses employés n'a aucun effet sur les plans de construction des pistes d'atterrissage; elle n'empêche pas les pistes d'atterrissage d'être construites de la bonne façon conformément aux normes fédérales; il n'a pas été démontré non plus, en admettant qu'on puisse le faire, que «l'état matériel» des pistes d'atterrissage, par opposition à leur structure, est influencé par les salaires et les conditions de travail des ouvriers qui les construisent.

b

Pour dire qu'elle aurait dû être traitée comme une entreprise fédérale aux fins des relations de travail pendant qu'elle effectuait des travaux de construction sur les pistes d'atterrissage, *Montcalm* suppose que le facteur décisif est l'ouvrage auquel elle travaillait au moment pertinent plutôt que la nature de ses activités en tant qu'entreprise active. En d'autres termes, cela veut dire que la nature d'une entreprise de construction varie selon la nature de chaque ouvrage ou de chaque chantier de construction, ou qu'il y a autant d'entreprises de construction que d'ouvrages ou de chantiers de construction. Les conséquences de cette proposition vont fort loin et sont, à mon avis, inadmissibles: le pouvoir constitutionnel de réglementer les relations de travail de toute l'industrie de la construction dépendrait de la nature de chaque chantier. Il en résulterait une grande confusion. Par exemple, un ouvrier dont le travail consiste à couler du ciment serait soumis alternativement à la compétence fédérale et à la compétence provinciale aux fins de l'adhésion syndicale, de l'accréditation, de la convention collective et des salaires, selon qu'il coule du ciment un jour sur une piste d'atterrissage et le lendemain sur une route provinciale. Je ne peux croire que la Constitution exige un tel morcellement.

f

Accepter l'argument de *Montcalm* équivaudrait à ne pas tenir compte des éléments de continuité qu'on peut trouver dans les entreprises de construction et à s'attacher à des facteurs occasionnels et temporaires, contrairement aux arrêts *Agence Maritime* et *Facteurs*. Il arrive fréquemment que les entrepreneurs et leurs employés travaillent successivement ou simultanément à plusieurs chantiers qui n'ont rien ou très peu en commun. Ils peuvent travailler sur une piste d'atterrissage, une autoroute, des trottoirs, une cour, pour le secteur public, fédéral ou provincial, ou pour le secteur privé. Personne ne dira qu'ils exploitent une entreprise de construction de pistes d'atterrissage parce que pendant quelque temps ils construisent une piste d'atterrissage, ou qu'ils se lancent dans une entreprise de construction d'autoroutes parce qu'ils entreprennent la construction d'un tronçon d'autoroute provinciale. Leur activité ordinaire est la construction. Ce qu'ils construisent est accessoire. Et leur activité ordinaire n'a rien de spécifiquement fédéral.

i

Je ne pense pas que la thèse de *Montcalm* soit étayée par l'arrêt *Bureau de poste à commission* ou l'arrêt *Stevedoring*. Dans le premier, on a jugé que la *Loi du salaire minimum* de la Saskatchewan ne s'appliquait pas à une personne engagée temporairement par le maître de poste d'un bureau de poste à commission pour travailler exclusivement à l'exploitation de ce bureau. Mais ce travail temporaire faisait partie de l'exploitation continue d'un service fédéral. Dans l'arrêt *Stevedoring*,

j

ing organization servicing ships engaged exclusively in international shipping was subject to federal law with respect to its labour relations; this was a reference and the order of reference recited that the operations of the stevedoring company during the relevant navigation season consisted exclusively in the loading and unloading of ships engaged in international shipping; the Court (Rand J. dissenting) took the view that it could not go beyond the order; Kellock J. said (at p. 561 [S.C.R.; 753 D.L.R.]) that the issue had to be considered "on the footing of the continuance of the situation" and Cartwright J. (as he then was) said (at p. 584 [S.C.R.; 773 D.L.R.]) that the answer to the constitutional question "should be based on the assumption that the operations of the company are as . . . described" in the order.

A possible interpretation of Beetz J.'s words is that the decisive distinction is that between construction and maintenance, and it was to such a position that Laskin C.J.C. (supported by Spence J.) in the minority strongly reacted at pages 761-762 S.C.R.; 647 D.L.R.; 33-34 N.R.:

The contention that there can be a differentiation for constitutional purposes between construction and maintenance or operation of a federal work or undertaking is inconsistent with a line of cases beginning with *C.P.R. v. Notre-Dame de Bonsecours* ([1899] A.C. 367), dealing with railways which come under federal regulatory authority. In that case, the Privy Council supported the exclusive authority of the Parliament of Canada to prescribe regulations for the construction, repair and alteration of the railway and for its management. It also said that a Province would be exceeding its powers "if it attempted [to interfere] with the structure or management of a work withdrawn entirely from provincial jurisdiction, such as a work authorized by the Dominion by legislation in execution of its powers under s. 92(10)(a)" (at p. 226). What is true as to railways must be equally true as to airports. I do not see how it can be suggested that construction referable to a railway is within exclusive federal competence but construction in respect of a federal enterprise, like an airport or a uranium mine that does not move across provincial boundaries is not. If a company engaged in the construction of an interprovincial railway was working across provincial boundaries, could it be suggested that its employees would be subject to provincial wage legislation according to which side of a provincial boundary it was working on at a particular period?

It appears to me, with respect, that, whereas this objection is well taken with respect to a construction—maintenance dichotomy, this was not the gravamen of the majority decision in *Construction Montcalm* as is made clear by the Court's decision in the two subsequent *Northern Telecom* decisions:

cette Cour a statué qu'une compagnie d'arrimage qui offre ses services à des navires servant exclusivement au transport international est soumise à la loi fédérale quant à ses relations de travail; il s'agissait d'un renvoi et l'ordonnance de renvoi disait qu'au cours de la saison de navigation pertinente, les activités de la compagnie d'arrimage consistaient exclusivement à charger et à décharger les navires servant au transport international; la Cour (le juge Rand étant dissident) a décidé qu'elle ne pouvait aller au-delà de l'ordonnance; le juge Kellock a dit (à la p. 561 [R.C.S.; 753 D.L.R.]) que la question devait être examinée [TRADUCTION] «sur la base de la continuation de la situation» et le juge Cartwright (alors juge puîné) a affirmé (à la p. 584 [R.C.S.; 773 D.L.R.]) que la réponse à la question constitutionnelle [TRADUCTION] «devait être fondée sur l'hypothèse que les activités de la compagnie sont telles . . . que décrites» dans l'ordonnance.

Un interprétation possible des paroles du juge Beetz veut que la distinction décisive s'établisse entre la construction et l'entretien, une proposition à laquelle le juge en chef Laskin (avec l'appui du juge Spence) s'est opposé vivement dans ses motifs dissidents, aux pages 761 et 762 R.C.S.; 647 D.L.R.; 33 et 34 N.R.:

La prétention selon laquelle il existe, en droit constitutionnel, une distinction entre la construction et l'entretien ou l'exploitation d'entreprises ou ouvrages fédéraux, est incompatible avec une série d'arrêts dont le premier, *C.P.R. c. Notre-Dame de Bonsecours* ([1899] A.C. 367), a trait aux chemins de fer qui relèvent du pouvoir de réglementation fédéral. Dans cet arrêt, le Conseil privé a reconnu le pouvoir exclusif du Parlement d'adopter des règlements au sujet de la construction, de la réparation et de l'amélioration d'un chemin de fer et de son administration. Il a également dit qu'une province outrepasserait ses pouvoirs [TRADUCTION] «si elle tentait d'intervenir dans des matières exclusivement assignées au contrôle du Dominion, en essayant par exemple de s'immiscer dans l'administration d'un ouvrage entièrement soustrait à la compétence provinciale, comme celui qu'a autorisé le Dominion par une loi dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de l'al. 92(10)a ou de porter atteinte à sa structure» (à la p. 226). Ce qui est vrai des chemins de fer l'est également des aéroports. Je ne vois pas comment on peut soutenir que la construction d'un chemin de fer est assujettie exclusivement à la compétence fédérale, mais que la construction d'un ouvrage fédéral qui ne s'étend pas au-delà des limites d'une province, comme un aéroport ou une mine d'uranium, ne l'est pas. Si une compagnie entreprend la construction d'un chemin de fer interprovincial, qui franchit donc les limites d'une province, peut-on dire que ses employés ont droit aux salaires prévus par une législation provinciale différente selon qu'ils travaillent dans l'une ou dans l'autre province à un moment donné?

Il m'apparaît, avec déférence, que même si cette objection est bien fondée en ce qui a trait à une dichotomie construction-entretien, la décision de la majorité dans l'affaire *Construction Montcalm*, ainsi qu'il ressort clairement des deux décisions rendues subséquemment par la Cour dans les

*Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107, and *Northern Telecom Canada Ltd. et al. v. Communication Workers of Canada et al.*, [1983] 1 S.C.R. 733; 147 D.L.R. (3d) 1; 48 N.R. 161.

Before moving to those decisions, I would note that in *Association des Entrepreneurs en Construction du Québec v. Gazoduc Trans-Québec & Maritimes Inc. et al.* (1981), 132 D.L.R. (3d) 581 (Que. S.C.), on a fact situation very similar to that in the instant case, Hannan J. distinguished *Construction Montcalm* and held that the labour relations of workers involved in the construction of a natural gas pipeline in the Province of Quebec, as part of an interprovincial natural gas pipeline system, are within federal jurisdiction. He said, at pages 609-611:

The Court is of the opinion that the present case relating to the construction of the extension of a natural gas pipeline, interprovincial, not to say international in its extent, is in its essence, much more clearly analogous to a telephone network or a railway system than to the construction of airport facilities. However, the construction of the work, prior to its becoming an integrated part of such pipeline system will be subject to valid provincial legislation where such would neither interfere with the operation of a federal undertaking nor result in the dismemberment of the federal work, and as long as the undertaking was not a federal undertaking subject to exclusive federal control: see Beetz J. in *Montcalm Construction* . . .

The core federal undertaking within the pipeline system of T.C.P.L., and thus, T.Q.M., and the involvement of Universal in the operation and institution of the federal undertaking as an operating system lead the Court to conclude, with respect for the other opinion, that the undertaking, service or business of T.Q.M. in constructing the natural gas transmission pipeline extension is a federal one, and is removed from provincial jurisdiction and immune from the effect of provincial law.

### III

*Northern Telecom No. 1* arose from a challenge by the employer to the jurisdiction of the CLRB to certify a union as the bargaining agent for certain of its employees. In the absence of sufficient con-

affaires *Northern Telecom*, ne s'appuyait pas sur un tel fondement: *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107, et *Northern Telecom Canada Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre*, [1983] 1 R.C.S. 733; 147 D.L.R. (3d) 1; 48 N.R. 161.

Avant d'examiner ces décisions, je souligne que dans l'affaire *Association des Entrepreneurs en Construction du Québec c. Gazoduc Trans-Québec & Maritimes Inc. et autre* (1981), 132 D.L.R. (3d) 581 (C.S. Qué.), devant une situation de fait ressemblant beaucoup à celle en l'espèce, le juge Hannan, après avoir distingué l'affaire qu'il avait à juger de l'affaire *Construction Montcalm*, a statué que les relations de travail des travailleurs participant dans la province de Québec à la construction d'un pipeline de gaz naturel devant faire partie d'un système interprovincial de pipeline de gaz naturel sont assujetties à la compétence fédérale. Il a dit, aux pages 609 à 611:

[TRADUCTION] Le tribunal est d'avis que la construction de l'extension d'un pipeline de gaz naturel interprovincial, pour ne pas dire international par son étendue, présente fondamentalement des analogies beaucoup plus évidentes avec celle d'un réseau téléphonique ou d'un système de chemin de fer qu'avec la construction d'installations aéroportuaires. Toutefois, la construction de cet ouvrage, avant qu'il ne devienne partie intégrante de ce système de pipeline, sera assujettie à la législation provinciale valide à la condition que l'exploitation de l'entreprise fédérale n'en soit pas entravée et qu'il n'en résulte pas le démembrement de l'ouvrage fédéral, et pourvu que l'entreprise visée ne constitue pas une entreprise fédérale assujettie au contrôle exclusif du Parlement fédéral: voir les motifs prononcés par le juge Beetz dans l'affaire *Montcalm Construction* . . .

Le fait que l'entreprise principale de nature fédérale fait partie du système de pipeline de T.C.P.L. et, en conséquence, de T.-Q.M., et la participation de Universal à l'exploitation et à l'établissement de l'entreprise fédérale en tant que méthode de fonctionnement amènent le tribunal à conclure, avec déférence pour l'opinion contraire, que l'entreprise, le service ou l'affaire que constitue pour T.-Q.M. la construction de l'extension du pipeline de transmission du gaz naturel est de nature fédérale et, en conséquence, est soustraite à la compétence provinciale ainsi qu'aux effets de la législation provinciale.

### III

L'affaire *Telecom n° 1* a pris naissance lorsque l'employeur a contesté la compétence du CCRT à accrédi- ter un syndicat à titre d'agent négociateur pour certains de ses employés. Les faits sur la

stitutional facts to decide the jurisdictional question, the Court dismissed the appeal, but not before setting out the relevant law.

Dickson J. (as he then was), writing for the full Court, summarizes Beetz J.'s judgment in *Construction Montcalm* in six principles, at pages 132 S.C.R.; 13 D.L.R.; 124-125 N.R.:

(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.

It is clear from the ultimate principle that the heart of the test is an operational one. In this vein Dickson J. immediately continues, at pages 132-135 S.C.R.; 14-16 D.L.R.; 125-127 N.R.:

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 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:

question constitutionnelle étant insuffisants pour permettre à la Cour de trancher la question de la compétence, celle-ci, après avoir exposé le droit pertinent à la question en cause, a rejeté l'appel.

<sup>a</sup> Le juge Dickson (c'était alors son titre), prononçant les motifs de l'ensemble des juges de cette Cour, ramène les motifs prononcés par le juge Beetz dans l'affaire *Construction Montcalm* à six principes, aux pages 132 R.C.S.; 13 D.L.R.; 124 et 125 N.R.:

(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.

<sup>c</sup> (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.

<sup>d</sup> (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.

<sup>e</sup> (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.

<sup>f</sup> (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.

<sup>g</sup> (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.

<sup>h</sup> Il ressort clairement du dernier principe énoncé que le critère applicable est essentiellement axé sur les activités de l'entreprise. Dans cet ordre d'idées, le juge Dickson poursuit, aux pages 132 à 135 R.C.S.; 14 à 16 D.L.R.; 125 à 127 N.R.:

<sup>i</sup> 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 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;

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

In the case at bar, the first step is to determine whether a core federal undertaking is present and the extent of that core undertaking. Once that is settled, it is necessary to look at the particular subsidiary operation, *i.e.*, the installation department of Telecom, to look at the "normal or habitual activities" of that department as "a going concern", and the practical and functional relationship of those activities to the core federal undertaking.

Another, and far more important factor in relating the undertakings, is the physical and operational connection between them. Here, as the judgment in *Montcalm* stresses, there is a need to look to continuity and regularity of the connection and not to be influenced by exceptional or casual factors. Mere involvement of the employees in the federal work or undertaking does not automatically import federal jurisdiction. Certainly, as one moves away from direct involvement in the operation of the work or undertaking at the core, the demand for greater interdependence becomes more critical.

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.

This functional, practical approach to the factual character of the ongoing undertaking is further amplified in *Northern Telecom No. 2*. In this case the CLRB declined jurisdiction on applications for certification concerning installers who were engaged in the physical installation of the manufactured products of their employers where eighty percent of the installation was carried out on the telephone company's premises. However, the CLRB then made a reference on a constitutional question to this Court pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act*, which held that there was federal jurisdiction. A seven-judge Supreme

[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.

En l'espèce, il faut d'abord se demander s'il existe une entreprise fédérale principale et en étudier la portée. Puis, il faut étudier l'exploitation accessoire concernée, c.-à-d. le service d'installation de Telecom, les «activités normales ou habituelles» de ce service en tant qu'«entreprise active» et le lien pratique et fonctionnel entre ces activités et l'entreprise fédérale principale.

Un autre facteur, beaucoup plus important aux fins de l'examen de la relation entre des entreprises, est le lien matériel et opérationnel qui existe entre elles. Dans la présente affaire, il faut, comme le souligne le jugement dans *Montcalm*, étudier la continuité et la régularité du lien sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels. La simple participation d'employés à un ouvrage ou à une entreprise fédérale n'entraîne pas automatiquement la compétence fédérale. Il est certain que plus on s'éloigne de la participation directe à l'exploitation de l'ouvrage ou de l'entreprise principale, plus une interdépendance étroite devient nécessaire.

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.

Cette manière fonctionnelle et pratique d'aborder le contexte factuel de l'entreprise active est explicitée davantage dans l'arrêt *Northern Telecom n° 2*. Dans cette affaire, le CCRT a décliné sa compétence à l'égard de requêtes en accréditation concernant des installateurs dont le travail, qui consistait à installer les produits fabriqués par leurs employeurs, était effectué à 80 % dans les locaux de la société de téléphone. Le CCRT a toutefois alors présenté un renvoi sous forme de question constitutionnelle à cette Cour conformément au paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Notre Cour a conclu que la question

Court dismissed the appeal, Beetz and Chouinard JJ. dissenting.

Estey J., in delivering the reasons for judgment of the majority, described Dickson J.'s fourth principle in *Northern Telecom No. 1* as "the principal and dominant consideration," at pages 755 S.C.R.; 26 D.L.R.; 173 N.R.:

1. The principal and dominant consideration in determining the application of the principle enunciated in the *Stevedores'* case is an examination of "the physical and operational connection" between the installers of Telecom and the federal core undertaking, the telephone network, and in particular the extent of the involvement of the installers in the establishment and operation of the federal undertaking as an operating system. I have here taken the liberty of paraphrasing in the terminology of the present record consideration numbered 4 above as enunciated by Dickson J. in the 1980 judgment of this court.

Dickson J., in his own concurring judgment, refers to the same principle, at pages 772 S.C.R.; 5 D.L.R.; 183 N.R. as the "most critical factor" in determining constitutional jurisdiction.

Estey J. continues, at pages 766-767 S.C.R.; 34-35 D.L.R.; 180 N.R.:

We are not here concerned with micro-differences between the function of the installers and that of comparable Bell employees but rather with the macro-relationship between the work of the installers in the subsidiary operation and the functioning of the core undertaking. It is, with all respect to those who have down through the long years of this process otherwise concluded, my view on an examination of the record now before this court, that an application of the *ratio decidendi* of the *Stevedores'* case, *supra*, and the tests for the determination of the appropriate constitutional classification prescribed in this court in *Telecom* 1980, *supra*, leads inexorably to the assignment of the labour relations of these employees of Telecom to the federal jurisdiction. In the words of Beetz J. in *Montcalm, supra*, at page 768 [S.C.R.; 652 D.L.R.]:

... but only if it is demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence . . . .

The facts I have already set out either by excerpts from testimony or from the Board award or the reasons for judgments below. The almost complete integration of the installers' daily work routines with the task of establishing and operating the telecommunications network makes the installation work an integral element in the federal works. The installation teams

visée ressortissait à la compétence fédérale. Un banc de la Cour suprême formé de sept juges a rejeté l'appel formé à l'encontre de cette décision, avec les dissidences du juge Beetz et du juge Chouinard.

Le juge Estey, dans les motifs du jugement qu'il a prononcés pour la majorité, a qualifié le quatrième principe énoncé par le juge Dickson dans l'affaire *Northern Telecom n° 1* de [TRADUCTION] «critère principal d'application», aux pages 755 R.C.S.; 26 D.L.R.; 173 N.R.:

1. Le critère principal d'application du principe énoncé dans l'arrêt sur les *Débardeurs* est l'étude du «lien matériel et opérationnel» entre les installateurs de Telecom et l'entreprise principale de nature fédérale, le réseau téléphonique, et en particulier de l'importance de la participation des installateurs à la création et à l'exploitation de l'entreprise fédérale en tant que méthode de fonctionnement. Je me suis permis de paraphraser, avec la terminologie propre au présent dossier, le critère n° 4, déjà cité, formulé par le juge Dickson dans l'arrêt de cette Cour rendu en 1980.

Le juge Dickson, dans ses motifs de jugement concourants, fait référence au même principe aux pages 772 R.C.S.; 5 D.L.R.; 183 N.R., affirmant que celui-ci constitue le «facteur le plus important» lorsqu'il s'agit de trancher la question de la compétence constitutionnelle.

Le juge Estey poursuit, aux pages 766 et 767 R.C.S.; 34 et 35 D.L.R.; 180 N.R.:

Nous n'avons pas à nous préoccuper des petites différences entre les fonctions des installateurs et celles des employés du même type chez Bell, mais plutôt des relations d'ensemble entre le travail des installateurs dans l'exploitation de la filiale et dans la marche de l'entreprise principale. Avec égards pour ceux qui, au cours des longues années pendant lesquelles le processus a duré, sont venus à la conclusion contraire, après examen du dossier soumis à cette Cour, je suis d'avis que l'application de la *ratio decidendi* de l'arrêt sur les *Débardeurs*, précité, et les critères de détermination de la classification constitutionnelle appropriée énoncés par cette Cour dans l'arrêt *Telecom* de 1980, précité, conduisent inévitablement à l'attribution des relations de travail de ces employés de Telecom à la compétence fédérale. Comme le dit le juge Beetz dans l'arrêt *Montcalm*, précité aux pp. 768 et 769 [R.C.S.; 652 D.L.R.]:

... uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale . . . .

J'ai déjà relaté les faits sous forme d'extraits des témoignages, de citations de la décision du Conseil ou des motifs des jugements des cours d'instance inférieure. L'intégration presque totale du travail quotidien des installateurs aux tâches d'établissement et d'exploitation du réseau de télécommunications fait du travail d'installation un élément intégral de l'entreprise

work the great bulk of their time on the premises of the telecommunications network. The broadening, expansion and refurbishment of the network is a joint operation of the staffs of Bell and Telecom. The expansion or replacement of the switching and transmission equipment, vital in itself to the continuous operation of the network, is closely integrated with the communications delivery systems of the network. All of this work consumes a very high percentage of the work done by the installers.

While it undoubtedly simplifies and clarifies the debate to attempt to define the work of the installers as being either the last step in manufacture or the first step in the operation of the telecommunications network, it is in part misleading to do so. Where the product loses its functional identity upon installation in a large system, it perhaps is not completely accurate to describe its integration as related to its manufacture. Manufacturing in its ordinary connotation refers to the fabrication of a product either from raw material to the complete finished state or the assembly of components and sub-assemblies into a finished product. Here the transmission and switching equipment as such are complete either on delivery to Bell or prior to its connection to the network. The connection to the network is simply putting the product, when finished, to work. The network is not complete without the product but the product is complete without the network. Thus it can be said with accuracy and logic that the installation is a step in the expansion or reconstitution of the federal works, the operating telecommunications network.

Dickson J. in his concurrence made the same point in similar language, at pages 772-773 S.C.R.; 6-7 D.L.R.; 183-184 N.R.:

The appellants argue that the installers' work is merely the end of the manufacturing process; installation is simply effective delivery. The fact that installation of sophisticated equipment is no simple task and involves a significant amount of on-site testing makes no difference. It should be noted that the testing is primarily internal to the system just installed and does not normally involve testing along Bell's full network. It is also conceded that once installation is completed, the equipment is turned over to Bell Canada and it is Bell Canada's employees who are responsible for ordinary maintenance. It is argued that installers essentially do construction work as was found to be under provincial jurisdiction in *Montcalm, supra*.

I agree that the mere fact that installers do on-site testing does not *per se* mean the installers are operating the federal undertaking. I also agree that the fact installation is a complex procedure is not determinative. I do not, however, agree that installers' work is properly characterized as construction as in *Montcalm, supra*. The respondent Communication Workers of Canada gives the following analysis of the work of installers:

The overwhelming majority of N.T.C. installation work involves rearranging, updating or adding to the capacity of the existing, operational facilities of the telephone network.

fédérale. Les équipes d'installation travaillent la plupart du temps dans les locaux occupés par le réseau de télécommunications. L'agrandissement, l'expansion et l'amélioration du réseau constituent une opération conjointe du personnel de Bell et de celui de Telecom. L'expansion ou le remplacement de l'équipement de commutation et de transmission, qui est en lui-même essentiel à l'exploitation continue du réseau, est intimement intégré aux systèmes de prestation des communications du réseau. Tout ce travail absorbe une très grande proportion du travail des installateurs.

Même si la tentative de définir le travail des installateurs, soit comme la dernière étape de la fabrication, soit comme la première étape de l'exploitation du réseau de communications, simplifie et clarifie manifestement le débat, elle est en partie trompeuse. Si le produit perd son identité opérationnelle par suite de son installation dans un grand système, il n'est probablement pas juste de dire que son intégration au système a trait à sa fabrication. Fabrication comporte ordinairement l'idée de faire un produit à partir de matières premières et de l'amener à un état complètement terminé ou d'assembler des composantes et des sous-unités en un produit fini. En l'espèce, l'équipement de transmission et de commutation est complet en lui-même au moment de sa livraison à Bell ou avant son raccordement au réseau. Le raccordement au réseau constitue simplement la mise en marche du produit fini. Le réseau est incomplet sans le produit, mais le produit est complet sans le réseau. Donc on peut affirmer avec exactitude et logique que l'installation constitue une étape dans l'expansion ou le rétablissement d'une entreprise fédérale, c.-à-d. le réseau actif de télécommunications.

Le juge Dickson, dans ses motifs concourants, a exprimé la même idée en des termes approchants, aux pages 772 R.C.S.; 6 et 7 D.L.R.; 183 et 184 N.R.:

Les appelantes ont soutenu que le travail des installateurs n'est que la dernière étape de la fabrication; l'installation n'est que la livraison effective. Le fait que l'installation d'un équipement complexe ne soit pas une tâche simple et exige un grand nombre d'essais sur place ne crée pas de différence. Il faut observer que les essais portent principalement sur le système en cours d'installation et ne visent pas normalement l'essai de l'ensemble du réseau de Bell. On a aussi admis qu'une fois l'installation terminée, l'équipement est confié aux employés de Bell Canada qui se chargent de son entretien normal. On a soutenu que les installateurs font essentiellement du travail de construction qui, selon l'arrêt *Montcalm*, précité, relève de la compétence provinciale.

Je conviens que le simple fait que les installateurs fassent les essais sur place n'implique pas, en soi, qu'ils exploitent l'entreprise fédérale. Je conviens également que le fait que l'installation constitue une procédure complexe n'est pas déterminant. Je n'admets pas cependant que le travail des installateurs puisse être défini comme du travail de construction comme dans l'arrêt *Montcalm*, précité. L'intimé, le Syndicat des travailleurs en communication du Canada, a donné la définition suivante du travail des installateurs:

[TRADUCTION] La presque totalité du travail d'installation accompli par Northern Telecom consiste à réaménager, et à moderniser et à en augmenter la capacité des installations

N.T.C. installers work in existing operational central offices and radio relay stations, improving the network as the needs of the customers of the telephone company evolve. As such their work is not preliminary to the set-up of the telephone network, but rather part of its ongoing expansion and modernization. In the General Switching Division, at least 80% to 90% of the work done by installers involves rearrangements or additions to existing switching equipment in operational central offices. The same figures apply in the Transmission Installation Division, where installers rearrange, improve or expand the capacity of existing radio relay stations.

This is not construction in the sense in which construction was held to be under provincial jurisdiction in *Montcalm*. In *Montcalm*, once the airport was completed, the construction workers would have nothing more to do with the federal undertaking. Bell Canada's operations are much different. The nature of Bell Canada's telecommunications system is that it continually is being renewed, updated, and expanded. Bell's system is highly automated, constantly being improved. It is the installers who perform this task. Although their job is not "maintenance" in the strict sense of the word, I think it is analytically much closer to maintenance than to ordinary construction of a federal undertaking. The installers' work is not preliminary to the operation of Bell Canada's undertaking; the work is an integral part of Bell Canada's operation as a going concern. It was earlier noted the installers have no contact with the rest of Telecom employees. In contrast, they do have contact with, and must closely co-ordinate their work with, Bell Canada employees. In this overall context, installation is not the end of the manufacturing process. It is not even properly described as the beginning of the operation of the federal undertaking. It is simply an essential part of the operations process. The installers' work is not the same kind of participation in the day-to-day operations of the federal undertaking as was present in the *Stevedoring* case or the *Letter Carriers'* case, *supra*, in the sense that Telecom installers ordinarily do not directly service users of the federal undertaking. That does not, however, render the installers' work any less vital to the federal undertaking.

I conclude from the two *Northern Telecom* cases that the critical factor in determining constitutional jurisdiction in such cases is the "macro-relationship" between the subsidiary operation and the core federal undertaking. The facts of this relationship should be examined from a functional, practical point of view, and for federal jurisdiction to be established (1) there must be a high degree of operational integration and (2) it must be of an

existantes du réseau de téléphone. Les installateurs de Northern Telecom travaillent dans les centraux et les stations de répéteurs radio couramment exploitées pour améliorer le réseau selon l'évolution des besoins des clients de la compagnie de téléphone. À ce titre, leur travail n'est pas préalable à la mise en place du réseau de téléphone, mais fait plutôt partie de son agrandissement courant et de sa modernisation. Dans la division générale de la commutation, au moins quatre-vingt-dix pour cent du travail effectué par les installateurs porte sur des réaménagements ou des additions à l'équipement actuel de commutation exploité dans les centraux. Les mêmes pourcentages s'appliquent à la division d'installation des transmissions, où les installateurs réaménagent, améliorent et agrandissent la capacité des stations de répéteurs radio existantes.

Il n'y a pas de construction dans le sens de construction qui relèverait, selon l'arrêt *Montcalm*, de la compétence provinciale. Dans l'arrêt *Montcalm*, après la fin de la construction de l'aéroport, les ouvriers de la construction n'avaient plus rien à voir avec l'entreprise fédérale. L'exploitation de Bell Canada est très différente. Par sa nature même, le réseau de télécommunication de Bell Canada est constamment l'objet de rénovation, de modernisation et d'expansion. Le réseau de Bell est très automatisé et fait l'objet d'améliorations constantes. Ce sont les installateurs qui remplissent cette tâche. Même si leur emploi ne constitue pas de l'«entretien» au sens strict de ce terme, je crois qu'à l'analyse, leur travail est beaucoup plus près de l'entretien que de la construction ordinaire d'une entreprise fédérale. Le travail des installateurs n'est pas antérieur à l'exploitation de l'entreprise de Bell Canada; leur travail fait partie intégrante de l'exploitation de Bell Canada en tant qu'entreprise active. J'ai souligné plus tôt que les installateurs n'ont pas de contact avec les autres employés de Telecom. Par contre, ils ont des contacts et doivent travailler en étroite coordination avec les employés de Bell Canada. Dans ce contexte général, l'installation ne constitue pas la dernière étape de la fabrication. On ne peut même pas vraiment dire non plus que ce soit le début de l'exploitation de l'entreprise fédérale. Elle constitue simplement une partie essentielle du processus d'exploitation. Le travail des installateurs ne représente pas le même genre de participation aux opérations quotidiennes de l'entreprise fédérale que celle qu'on retrouvait dans l'arrêt sur les *Débardeurs* ou l'arrêt sur les *Facteurs*, précités, dans le sens que les installateurs de Telecom ne rendent pas de services directement aux usagers de l'entreprise fédérale. Cela ne rend cependant pas le travail des installateurs moins vital pour l'entreprise fédérale.

À l'examen des deux arrêts *Northern Telecom*, je conclus que le facteur le plus important lorsque, dans des affaires de ce type, il s'agit de trancher la question de la compétence constitutionnelle, est celui des «relations d'ensemble» existant entre l'exploitation de la filiale et l'entreprise principale de nature fédérale. Les faits se rapportant à cette relation devraient être examinés en mettant l'accent sur leur aspect fonctionnel et pratique. Pour que la compétence fédérale soit établie (1) leur exploitation doit présenter un haut niveau d'inté-

ongoing nature. *Construction Montcalm*, therefore, must also be interpreted in this light.

These conclusions exactly fit the results in the two cases written by Urie J. for this Court since the *Northern Telecom* decisions. In *Bernshine Mobile Maintenance Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 1 F.C. 422; (1985), 22 D.L.R. (4th) 748; (1985), 62 N.R. 209, CLRB jurisdiction was upheld where a business of providing tire repair services and tractor and trailer washing services was found vital to the operation of a federal undertaking of interprovincial truck transportation. In *Highway Truck Service Ltd. v. Canada Labour Relations Board* (1985), 62 N.R. 218, the Court similarly upheld federal jurisdiction where a company provided continuous maintenance for transport truck tractors used by an interprovincial trucking company.

#### IV

The full analysis by the CLRB of the critical factor in the constitutional determination is as follows, Casebook, vol. I, pages 31-33:

We come finally to the fourth and most important factor, the physical and operational connection between the core federal undertaking and the particular subsidiary operation. Even if the first three factors pointed to federal jurisdiction (which they do not) we would reach a conclusion of provincial jurisdiction on the basis of the weight of the fourth factor alone.

We cannot see that the reconstruction of a bridge by an outside contractor is any more an integral part of CN Rail's operations as a going concern than would be the building of a new railway station at Vancouver or the addition of ten storeys to its head office in downtown Montreal.

From the officer's report it is clear that it is CN Rail's employees who ensure that the railway continues to operate as a going concern, in as close to a normal fashion as possible. That is not what the contractor is trying to achieve—it is simply building a bridge. The railway continues to operate as a going concern in spite of, not because of, the railway bridge reconstruction.

The B.C. Board found in favour of federal jurisdiction because it found the work to be maintenance of the railway.

gration et (2) cette intégration doit avoir un caractère continu. L'arrêt *Construction Montcalm* doit donc également être interprété à la lumière de ces principes.

<sup>a</sup> Ces conclusions s'harmonisent parfaitement avec celles du juge Urie dans les deux décisions qu'il a rédigées pour cette Cour depuis qu'ont été rendus les arrêts *Northern Telecom*. Dans l'arrêt *Bernshine Mobile Maintenance Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1986] 1 C.F. 422; (1985), 22 D.L.R. (4th) 748; (1985), 62 N.R. 209, la compétence du CCRT a été confirmée, une entreprise qui fournissait des services de réparation de pneus ainsi que des services de lavage de tracteurs et de remorques ayant été jugée essentielle à l'exploitation d'une entreprise fédérale de transport interprovincial par camion. Dans l'arrêt *Highway Truck Service Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail* (1985), 62 N.R. 218, la Cour a, de la même façon, confirmé la compétence du gouvernement fédéral à l'égard d'une société qui assurait sur une base continue l'entretien de tracteurs de semi-remorques utilisés par une société de camionnage interprovincial.

#### IV

L'analyse complète faite par le CCRT du facteur jouant le rôle le plus important dans la détermination de la compétence constitutionnelle est le suivant (Dossier d'appel, vol. I, pages 31 à 33):

[TRADUCTION] Examinons enfin le quatrième facteur, qui est le plus important, à savoir les relations physiques et opérationnelles entre l'entreprise principale de compétence fédérale et l'activité secondaire en question. Même si les trois premiers facteurs étaient en faveur de la compétence fédérale (ce qu'ils ne sont pas), nous concluons à la compétence provinciale en raison du poids du seul quatrième facteur.

<sup>h</sup> Nous ne pouvons pas voir que la reconstruction d'un pont par un entrepreneur de l'extérieur fait davantage partie intégrante des opérations de CN Rail en tant qu'entreprise active que ne le ferait la construction d'une nouvelle gare ferroviaire à Vancouver ou l'adjonction de dix étages à son siège social au centre de Montréal.

<sup>i</sup> Le rapport de l'agent indique clairement que ce sont les employés de CN Rail qui s'assurent que le chemin de fer continue de fonctionner, d'une manière aussi normale que possible. Ce n'est pas ce que l'entrepreneur tente de faire, car il veut simplement construire un pont. Le chemin de fer continue de fonctionner malgré la reconstruction du pont ferroviaire, et non pas grâce à elle.

<sup>j</sup> Le Conseil de la C.-B. a décidé en faveur de la compétence fédérale parce qu'il a jugé qu'il s'agissait d'un travail d'entre-

Maintenance is considered to be integral to a federal undertaking because it is necessary to the day to day operations of the undertaking, (see the Board's decision in *Bernshine, supra*). We have great difficulty characterizing the work as maintenance work, and as part of the operation of the railway as a going concern. The reconstruction of the bridges is an exceptional circumstance, not a normal part of the operation. The reconstructed bridge is presumably expected to last a long time but the actual work does not. That is what distinguishes this case from *Telecom no. 2, supra*, where installation of new equipment was constantly part of Bell's continuous pattern of modernization. Although day to day track maintenance is part of the day to day activities of an operating railway, where an old structure is completely taken away and reconstructed, that is beyond maintenance. It is simply construction.

Certainly, if CN Rail had used its own maintenance of way employees to do the work it would make no difference whether it was called construction or maintenance, the work would remain in federal jurisdiction. But that conclusion would have less to do with the nature of the work as such than with the fact that it would be a non-severable part of a core federal undertaking. Those are the quirks of constitutional law. However, in the circumstances before us where CN Rail has made a conscious decision to contract out work and seeks tenders for construction work from the construction industry, it has clearly made it a construction project severable from the railway. It is in that context the constitutional jurisdiction must be assessed.

Treating the work as construction, the leading case in point is undoubtedly *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission, supra*, wherein the majority of the Supreme Court of Canada, per Mr. Justice Beetz, held that construction of an airport runway was not within federal competence over labour relations. We would apply the same test to the reconstruction of the railway bridge near Smithers, B.C. as the Supreme Court did to new construction in that case. As we intimated earlier, we see no significant difference between new construction to reconstruction, be it a runway, a highway, a pipeline, a building, or a railway bridge. If the work is being done in the construction industry within the boundaries of any province it is our respectful opinion that the primary provincial competence over labour relations should govern. We would find that the labour relations of Antioch and Glossop were regulated by the laws of the province of British Columbia for the purposes of the construction of the bridge near Smithers, B.C.

In my respectful view, the CLRB has too much in mind a clearcut distinction between construction and maintenance. As Dickson J. pointed out in *Northern Telecom No. 2, supra*, at pages 773 S.C.R.; 6 D.L.R.; 183 N.R., those terms are often not so much identical as analogical:

tien de chemins de fer. L'entretien est considéré comme faisant partie intégrante d'une entreprise de compétence fédérale, car il est indispensable aux activités quotidiennes de l'entreprise (voir la décision que le Conseil a rendue dans *Bernshine, précitée*). Il nous est très difficile de considérer le travail en question comme un travail d'entretien et comme une partie du fonctionnement du chemin de fer en tant qu'entreprise active. La reconstruction des ponts est une circonstance exceptionnelle et non pas une partie normale du fonctionnement. Le pont reconstruit durera probablement longtemps, mais le travail effectué n'est pas long. C'est là la différence entre la présente affaire et *Telecom n° 2, précitée*, où l'installation d'un nouvel équipement faisait partie du programme continu de modernisation appliqué par Bell. L'entretien quotidien des rails fait partie des activités quotidiennes d'un chemin de fer en exploitation, mais lorsqu'un vieux pont est entièrement démonté et reconstruit, ce travail va au-delà de l'entretien. Il s'agit simplement d'un travail de construction.

Bien sûr, si CN Rail avait utilisé ses propres employés préposés à l'entretien des voies pour effectuer le travail, il ne serait aucunement important de le qualifier de construction ou d'entretien; il relèverait toujours de la compétence fédérale. Mais cette conclusion serait moins liée à la nature du travail lui-même qu'au fait qu'il serait une partie non distincte d'une entreprise principale de compétence fédérale. Ce sont là les caprices du droit constitutionnel. Toutefois, dans les présentes circonstances, où CN Rail a bien décidé de donner du travail en adjudication et où il a invité le secteur de la construction à présenter des soumissions, il en a clairement fait un projet de construction distinct du chemin de fer. C'est dans ce contexte qu'il faut juger de la compétence constitutionnelle.

Parmi les affaires où ce genre de travail a été considéré comme du travail de construction, l'arrêt de principe est sans aucun doute *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum, précité*, où la majorité des membres de la Cour suprême du Canada, par l'entremise du juge Beetz, a statué que la construction d'une piste d'aéroport ne relevait pas de l'autorité fédérale en ce qui concerne les relations de travail. Nous appliquerons à la reconstruction du pont ferroviaire située près de Smithers (C.-B.) le même critère que celui que la Cour suprême a retenu pour se prononcer sur une nouvelle construction dans cette affaire. Comme nous l'avons fait savoir plus tôt, nous ne voyons pas de grande différence entre la nouvelle construction et la reconstruction, qu'il s'agisse d'une piste, d'une route, d'un oléoduc, d'un bâtiment ou d'un pont ferroviaire. Si le travail est effectué dans le secteur de la construction et dans les limites d'une province, nous estimons respectueusement que la compétence provinciale en matière de relations de travail doit avoir priorité. Nous concluons que les relations de travail d'Antioch et de Glossop étaient régies par les lois de la Colombie-Britannique aux fins de la reconstruction du pont située près de Smithers (C.-B.).

Avec déférence, je suis d'avis que le CCRT établit une distinction trop nette entre la construction et l'entretien. Ainsi que l'a souligné le juge Dickson dans l'arrêt *Northern Telecom n° 2, précité*, aux pages 773 R.C.S.; 6 D.L.R.; 183 N.R., ces termes désignent souvent des réalités qui sont analogues plutôt qu'identiques:

Although their [the Northern Telecom installers] job is not "maintenance" in the strict sense of the word, I think it is analytically much closer to maintenance than to ordinary construction of a federal undertaking.

The fact that the ongoing operation of the railway during construction is the particular responsibility of the railway employees is to my mind a neutral factor, which could equally well go to show the close intermeshing of the subsidiary and core operations, in that the subsidiary employees are at times controlled and directed by the core employees.

Moreover, I do not find decisive CN Rail's decision to contract out the construction work, a point which in oral argument before us counsel for the CLRB contended was the primary factual datum to be considered. No doubt a decision to have the work done in-house, as was apparently the case with four bridges, would render the work "a non-severable part of a core federal undertaking," as the Board avers. But the converse does not follow. If it did, it would be impossible to justify this Court's decisions in the *Bernshine* and *Highway Truck Service* cases, which upheld federal jurisdiction despite contracting-out arrangements.

Nevertheless, it requires only a minimal refocussing of the CLRB's reasons for decision to come to the same conclusion as the Board on the basis of the two *Northern Telecom* decisions as I have analyzed them. The operational integration which may genuinely be seen to exist between Glossop's employees and those of CN Rail are of a temporary rather than of an ongoing nature. As the Board itself put it, "The reconstructed bridge is presumably expected to last a long time but the actual work does not." The work here, whether thought of as construction or as maintenance, is discrete in nature and temporary in duration. Unlike that of the Northern Telecom installers,

Même si leur [les installateurs de Northern Telecom] emploi ne constitue pas de l'«entretien» au sens strict de ce terme, je crois qu'à l'analyse, leur travail est beaucoup plus près de l'entretien que de la construction ordinaire d'une entreprise fédérale.

<sup>a</sup> Le fait que l'exploitation continue du chemin de fer pendant la construction est de la responsabilité particulière des employés de la Compagnie des chemins de fer est, selon moi, un facteur neutre, qui pourrait très bien servir à démontrer que les activités de l'entreprise principale et celles de la filiale sont à ce point reliées que les employés de la filiale se trouvent, à certains moments, placés sous le contrôle et la direction des employés de l'entreprise principale.

<sup>c</sup> De plus, je n'estime pas que la décision de CN Rail de confier les travaux de construction en sous-traitance constitue un élément décisif ainsi que l'a prétendu l'avocat du CCRT qui, dans sa plaidoirie, a affirmé que ce facteur constituait l'élément factuel le plus important à considérer. Il ne fait aucun doute que si CN Rail avait décidé de faire effectuer ces travaux par ses propres employés—comme elle semble l'avoir fait concernant quatre des ponts à transformer—ces travaux, ainsi que le déclare le Conseil, seraient devenus [TRADUCTION] «une partie non distincte d'une entreprise principale de compétence fédérale». Mais l'inverse n'est pas vrai. Si tel était le cas, l'on ne pourrait justifier les décisions rendues par cette Cour dans les affaires *Bernshine* et *Highway Truck Service*, qui ont confirmé des décisions concluant à la compétence fédérale malgré l'existence de contrats de sous-traitance.

<sup>g</sup> Il suffit néanmoins, pour en arriver à la même conclusion que le CCRT en se fondant sur mon interprétation des deux arrêts *Northern Telecom*, d'un léger rajustement des motifs du Conseil. L'intégration opérationnelle que l'on peut déceler dans les activités des employés de Glossop et de CN Rail revêt un caractère temporaire plutôt que continu. Ainsi que le Conseil l'a dit lui-même, [TRADUCTION] «Le pont reconstruit durera probablement longtemps, mais le travail effectué n'est pas long.» Les travaux en l'espèce, qu'on les considère comme appartenant à la catégorie des travaux de construction ou comme relevant de l'entretien, sont discontinus par nature et ont une durée temporaire. Contrairement aux travaux des installateurs de Northern Telecom, ceux-ci ne présentent aucun

the work here has no aspect of continuity or permanence. The work is limited and terminal.

I would therefore answer the question referred in the negative.

PRATTE J.: I agree.

HEALD J.: I agree.

caractère de continuité ou de permanence. Les travaux en l'espèce sont limités et revêtent un caractère final.

Je répondrai donc à la question renvoyée par la négative.

LE JUGE PRATTE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.