

A-486-75

A-486-75

City of Yellowknife (Applicant)

v.

Canada Labour Relations Board and Public Service Alliance of Canada (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow, Urie and Ryan JJ.—
Ottawa, November 6 and 20, 1975.

Judicial review—Canada Labour Relations Board certifying respondent Alliance as bargaining agent for certain employees of applicant—Whether Part V of Canada Labour Code applies to employees of applicant—Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 2, 108 as am. S.C. 1972, c. 18—Municipal Ordinance, R.O.N.W.T. 1974, c. M-15—Northwest Territories Act, R.S.C. 1970, c. N-22, ss. 13 (c),(f),(h),(s),(u),(x)—British North America Act, ss. 91(29), 92(8),(10),(13),(16).

The Canada Labour Relations Board certified the PSAC as bargaining agent for employees (with certain exceptions) of applicant, a municipality incorporated by the Commissioner in Council of the Northwest Territories under the *Municipal Ordinance*. Applicant applies to review and set aside the decision, claiming that the *Canada Labour Code*, Part V, does not apply to its employees.

Held, the Board lacked jurisdiction. Absent from powers conferred on the Commissioner in Council is any power corresponding to that of a provincial legislature under section 92(10) of the *British North America Act* with respect to local works and undertakings. Section 108 of the *Canada Labour Code* applies "in respect of employees... employed upon or in connection with... any federal work, undertaking or business." This expression is defined in section 2, and the key words are "work, undertaking or business." The use of this expression in its context in the definition coupled with the use of the expression "federal work, undertaking or business" so defined confines the operation of the Act to works, undertakings and businesses with respect to which Parliament has authority to legislate. The statute should be read as legislation with respect to works and undertakings that are under federal legislative jurisdiction, whether by reason of section 91(29) and the exceptions to section 92(10) of the *B.N.A. Act*, or otherwise, and to businesses subject to federal legislative jurisdiction. "Business" seems to refer primarily to commercial or industrial matters, not to activities or functions as a whole normally carried out by a municipal corporation. Nor are these activities as a whole a work or undertaking within the meaning of the expression. The Board erred in treating the whole operation of the City as a "work, undertaking or business" within the meaning of the definition.

Toronto Electric Commissioners v. Snider [1925] A.C. 396, applied.

La ville de Yellowknife (Requérante)

c.

Le Conseil canadien des relations du travail et l'Alliance de la Fonction publique du Canada (Intimés)

b Cour d'appel, les juges Thurlow, Urie et Ryan—
Ottawa, les 6 et 20 novembre 1975.

Examen judiciaire—Conseil canadien des relations du travail accréditant l'intimée Alliance à titre d'agent négociateur de certains employés de la requérante—La Partie V du Code canadien du travail s'applique-t-elle aux employés de la requérante?—Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 2, 108 et ses modifications S.C. 1972, c. 18—Ordonnance sur les municipalités, O.R.T.N.O. 1974, c. M-15—Loi sur les territoires du Nord-Ouest, S.R.C. 1970, c. N-22, art. 13(c),(f),(h),(s),(u),(x)—Acte de l'Amérique du Nord britannique, d art. 91(29), 92(8),(10),(13),(16).

Le Conseil canadien des relations du travail a accrédité l'AFPC à titre d'agent négociateur des employés (sauf certaines exceptions) de la requérante, une municipalité constituée par le commissaire en conseil des territoires du Nord-Ouest en vertu de l'*Ordonnance sur les municipalités*. La requérante demande l'examen et l'annulation de la décision, affirmant que la Partie V du *Code canadien du travail* ne s'applique pas à ses employés.

Arrêt: le Conseil n'avait pas compétence. Les pouvoirs conférés au commissaire en conseil ne comprennent aucun pouvoir correspondant à ceux que possèdent les législatures provinciales en vertu de l'article 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en ce qui concerne les travaux et les entreprises d'intérêt local. L'article 108 du *Code canadien du travail* s'applique «aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale.» L'article 2 définit cette expression et les mots-clé sont «entreprise, affaire ou ouvrage.» L'emploi de cette expression dans son contexte dans les définitions joint à l'utilisation de l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» telle qu'elle est définie, restreint l'application de la Loi à des entreprises, affaires ou ouvrages ressortissant aux pouvoirs législatifs du Parlement. Il faut lire la Loi comme étant une loi relative aux entreprises et ouvrages ressortissant au pouvoir législatif fédéral, que ce soit en vertu de l'application de l'article 91(29) et des exceptions à l'article 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ou autrement, et aux affaires assujetties à la compétence législative fédérale. Le mot «affaire» semble se rapporter principalement à des opérations d'une nature commerciale ou industrielle, non aux opérations ou aux fonctions qui relèvent ordinairement, dans leur ensemble, des municipalités. Ces opérations ne sont pas non plus, dans leur ensemble, un ouvrage ou une entreprise au sens de l'expression. Le Conseil a erré en considérant tout le champ d'action de la ville de Yellowknife comme étant un «ouvrage, entreprise ou affaire» au sens de la définition.

Arrêt appliqué: *Toronto Electric Commissioners c. Snider* [1925] A.C. 396.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

G. A. Lucas for applicant.
D. Aylen, Q.C., for respondent Canada Labour Relations Board.
M. Joyal, Q.C., and *G. Robichon* for respondent Public Service Alliance of Canada.

SOLICITORS:

Statton & Lucas, Edmonton, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Canada Labour Relations Board.
Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, for respondent Public Service Alliance of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW J.: This is an application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board certifying the respondent, Public Service Alliance of Canada, under section 126 of the *Canada Labour Code*, as the bargaining agent for a unit of employees of the applicant comprising:

All employees of the City of Yellowknife, Northwest Territories, excluding those employed as secretary-treasurer-manager, assistant secretary-treasurer, solicitor, consulting planning engineer, superintendent, assistant works superintendent, city clerk, executive assistant, executive secretary, accountant, purchasing agent, chief law enforcement officer, law enforcement constable, fire chief, deputy fire chief, fire captain, fire prevention officer, fireman, and fire fighter, and excluding the part-time employee in charge of the Hardie House way station.

The principal issue raised is whether Part V of the *Canada Labour Code* applies to the employees of the applicant. A second issue is whether the Board erred in holding that the constitution of PSAC permitted the admission of the employees in question as members of the Alliance.

The applicant is a municipal corporation incorporated under legislation passed by the Commissioner in Council of the Northwest Territories. Its establishment, organization, proceedings, powers and functions are prescribed by the *Municipal*

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

G. A. Lucas pour la requérante.
D. Aylen, c.r., pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
M. Joyal, c.r., et *G. Robichon* pour l'intimée l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

PROCUREURS:

Statton & Lucas, Edmonton, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, pour l'intimée l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

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

LE JUGE THURLOW: Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail accréditant l'intimée l'Alliance de la Fonction publique du Canada, en vertu de l'article 126 du *Code canadien du travail*, à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de la requérante comprenant:

[TRADUCTION] Tous les employés de la ville de Yellowknife, dans les territoires du Nord-Ouest, à l'exclusion de ceux qui sont employés en qualité de secrétaire-trésorier directeur, secrétaire-trésorier adjoint, avocat, ingénieur conseil en organisation, surintendant, surintendant-adjoint des travaux, greffier, adjoint administratif, secrétaire de direction, comptable, acheteur, chef de police, agent de police, chef des pompiers, chef adjoint des pompiers, capitaine des pompiers, préposé aux mesures préventives contre les incendies, pompier, et pompier volontaire, et excluant les employés à temps partiel chargés de la gare intermédiaire Hardie House.

La principale question soulevée est de savoir si la Partie V du *Code canadien du travail* s'applique aux employés de la requérante. La seconde question qui se pose est de savoir si le Conseil a erré en affirmant que l'acte constitutif de l'AFPC permettait l'admission des employés en question à titre de membres de l'Alliance.

La requérante est une municipalité constituée en vertu d'une loi édictée par le commissaire en conseil des territoires du Nord-Ouest. L'*Ordonnance sur les municipalités*, c. M-15 des Ordonnances révisées des territoires du Nord-Ouest de 1974

Ordinance, chapter M-15 of the Revised Ordinances of the Northwest Territories, 1974. Its activities include the making and enforcement of local by-laws, the raising of money for municipal purposes by land taxation and licensing of businesses, and the provision of normal municipal or local government services such as fire protection, building inspection, snow removal, garbage collection, recreational facilities, the opening and maintenance of streets, water supply and sewers.

Its employees, apart from those classed as management, include personnel engaged in general administration, building inspection, licensing, fire protection, by-law enforcement, and operating the recreational facilities and the public works department which provides the sewer, water and other city services. Some of these employees have been excluded from the bargaining unit as defined by the Board's certificate, but the definition itself is all embracing, save for particular exceptions, and is not related to the employees engaged in any single or particular facet of the applicant's activities.

The Commissioner in Council of the Northwest Territories is established as a legislative body for the Territories by the *Northwest Territories Act*, R.S.C. 1970, c. N-22. Its legislative powers resemble those of the provincial legislatures. In particular the Commissioner in Council is authorized by section 13, subject to the Act, and any other Act of the Parliament of Canada, to make ordinances in relation to:

(c) municipal institutions in the Territories, including local administrative districts, school districts, local improvement districts and irrigation districts;

(h) property and civil rights in the Territories;

(x) generally, all matters of a merely local or private nature in the Territories.

Noticeably absent from the powers conferred is any power corresponding to that of provincial legislatures under head (10) of section 92 of the *British North America Act, 1867*, with respect to

prévoit sa création, sa formation, ses délibérations, ses pouvoirs et ses attributions. Ces dernières comprennent l'établissement et l'application de règlements locaux, la mobilisation de fonds aux fins municipales au moyen d'impôts fonciers et l'octroi de permis aux entreprises commerciales; la requérante assure les services municipaux et d'administration locale normaux tels la protection contre les incendies, l'inspection des immeubles, l'enlèvement de la neige et la collecte des ordures ménagères, les installations aux fins récréatives, le percement et l'entretien des rues, l'aqueduc et les égouts.

A l'exception des personnes considérées comme faisant partie de la direction, ses employés comprennent les préposés à l'administration générale, à l'inspection des immeubles, à l'octroi des permis, à la protection contre les incendies, à l'application des règlements et à l'administration des installations aux fins récréatives et au département des travaux publics qui assure les services d'aqueduc et d'égouts et autres services municipaux. Quelques-uns de ces employés ont été exclus de l'unité de négociation telle que la définit l'attestation du Conseil mais la définition elle-même les englobe tous, sauf quelques exceptions particulières, et ne se rapporte pas aux employés s'occupant d'un aspect particulier ou unique des attributions de la requérante.

La *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1970, c. N-22 constitue en corps législatif le commissaire en conseil; ses pouvoirs législatifs ressemblent à ceux des législatures provinciales. En particulier, conformément à l'article 13, le commissaire en conseil peut, sous réserve de la Loi et de toute autre loi du Parlement du Canada, rendre des ordonnances portant sur:

(c) les institutions municipales dans les territoires, y compris les districts administratifs locaux, les districts scolaires, les régions non organisées et les districts d'irrigation;

(h) la propriété et les droits civils dans les territoires;

(x) en général, toutes matières d'une nature purement locale ou privée, dans les territoires;

Il faut souligner que les pouvoirs conférés ne comprennent aucun pouvoir correspondant à ceux que possèdent les législatures provinciales en vertu de la rubrique (10) de l'article 92 de l'*Acte de l'Amé-*

local works and undertakings. The powers, however, include:

(f) the incorporation of companies with territorial objects including tramways and street railway companies but excluding railway, steamship, air transport, canal, telegraph, telephone or irrigation companies.

(s) the closing up, varying, opening, establishing, building, management or control of any roads, streets, lanes or trails on public lands;

(u) the establishment, maintenance and management of hospitals in and for the Territories;

I turn now to Part V of the *Canada Labour Code*. Section 108 provides:

108. This Part applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and in respect of the employers of all such employees in their relations with such employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

The expression "federal work, undertaking or business" is defined by section 2 of the Act as meaning:

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

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

(b) a railway, canal, telegraph or other work or undertaking connecting any province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

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

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

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

(f) a radio broadcasting station;

(g) a bank;

(h) a work or undertaking that, although wholly situated within a province, is before or after its execution declared by the Parliament of Canada to be for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more of the provinces; and

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

For present purposes the important part of this definition is the expression "work, undertaking or business," which appears in the general outline and in paragraphs (a) and (i). The use of this

rique du Nord britannique, 1867, en ce qui concerne les travaux et entreprises d'intérêt local. Les pouvoirs comprennent cependant:

f) la constitution en corporation de compagnies à fins territoriales, y compris les compagnies de tramways et de chemins de fer urbains, mais à l'exclusion des compagnies de chemin de fer, des compagnies de bateaux à vapeur, de transport aérien, de canaux, de télégraphe, de téléphone ou d'irrigation;

s) la fermeture, la modification, l'ouverture, l'établissement, la construction, l'administration ou le contrôle de tout chemin, rue, ruelle ou sentier sur des terres publiques;

u) l'établissement, l'entretien et l'administration d'hôpitaux dans les territoires et pour ceux-ci;

J'en viens maintenant à la Partie V du *Code canadien du travail*. L'article 108 prévoit que:

108. La présente Partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'aux organisations patronales groupant ces patrons et aux syndicats groupant ces employés.

L'article 2 de la Loi définit ainsi l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale»:

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

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

b) tout chemin de fer, canal, télégraphe ou autre ouvrage ou entreprise reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

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

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

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

f) toute station de radiodiffusion;

g) toute banque;

h) tout ouvrage ou entreprise que le Parlement du Canada déclare (avant ou après son achèvement) être à l'avantage du Canada en général, ou de plus d'une province, bien que situé entièrement dans les limites d'une province; et

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

Aux fins présentes la partie importante de la définition est l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage» qu'on trouve dans la définition générale et aux alinéas a) et i). L'emploi de cette expression

expression in its context in the definition, coupled with the use of the expression "federal work, undertaking or business" so defined, appears to me to confine the operation of the statute to works, undertakings and businesses in respect to which Parliament has authority to legislate. While it may incidentally affect the rights of parties concerned the statute is not to be regarded as legislation in relation to property or civil rights in any province. If it were to be so regarded it would, at least as far as concerns any of the provinces, be *ultra vires*. *Toronto Electric Commissioners v. Snider*¹. It should be read and interpreted as legislation in relation to works and undertakings that are under federal legislative jurisdiction, whether by reason of the effect of head (29) of section 91 and the exceptions to head (10) of section 92 of the *British North America Act, 1867*, or otherwise, and to businesses which are the subject of federal legislative jurisdiction.

With respect to businesses, banking is a ready example. But while the word "business" is not confined or restricted to that subject matter it seems to me that in its context in the definition, preceded as it is in each instance by the words "work, undertaking or", it does not have the very broad meaning it might have in other contexts. Without attempting any definition of the term in its context it seems to me to refer primarily to activities of a commercial or industrial nature. It does not appear to me to refer to the activities or functions, as a whole, normally carried out by municipal corporations, even though in the ordinary use of language such activities and functions can readily be called the business of such a corporation.

Nor do I think these activities, as a whole, are a work or undertaking within the meaning of the expression. These words appear to me to be used in the same sense as they are used in head (10) of section 92 of the *British North America Act, 1867*. Head (10) is one of sixteen heads of legislative subjects which include heads (8), "Municipal Institutions in the Province", (13), "Property and Civil Rights in the Province", and (16) "Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province". In this context it would I think be

dans son contexte dans les définitions joint à l'utilisation de l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» telle qu'elle est définie, me semble restreindre l'application de la Loi à des entreprises, affaires ou ouvrages ressortissant aux pouvoirs législatifs du Parlement. Il ne faut pas considérer la Loi comme s'appliquant à la propriété ou aux droits civils dans une province bien qu'elle puisse éventuellement porter atteinte aux droits des parties intéressées. Si c'était le cas, elle serait anticonstitutionnelle, tout au moins en ce qui concerne n'importe laquelle des provinces. Voir à ce sujet *Toronto Electric Commissioners c. Snider*¹. Il faut la lire et l'interpréter comme étant une loi relative aux entreprises et ouvrages ressortissant au pouvoir législatif fédéral, que ce soit en vertu de l'application de la rubrique (29) de l'article 91 et des exceptions à la rubrique (10) de l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, ou autrement, et aux affaires assujetties à la compétence législative fédérale.

En ce qui concerne les affaires, le commerce de banque fournit une bonne illustration. Mais bien que le mot «affaire» ne soit pas confiné ni restreint à ce sujet, il me semble qu'il n'ait pas dans son contexte dans la définition, accompagné dans chaque cas des mots «ouvrage, entreprise ou», le sens très large qu'il pourrait avoir dans d'autres contextes. Sans tenter de définir le terme dans son contexte, il me semble se rapporter principalement à des opérations d'une nature commerciale ou industrielle. Il ne me semble pas faire allusion aux opérations ou aux fonctions qui relèvent ordinairement, dans leur ensemble, des municipalités, bien que si on s'en rapporte à leur signification courante, de telles opérations et fonctions puissent être assimilées aux affaires d'une municipalité.

Je ne crois pas non plus que ces opérations, dans leur ensemble, soient un ouvrage ou une entreprise au sens de l'expression. Ces mots me semblent être utilisés dans le même sens que dans la rubrique (10) de l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. La rubrique (10) est une partie des seize rubriques portant sur les questions législatives incluant la rubrique (8), «Les institutions municipales dans la province», (13) «La propriété et les droits civils dans la province» et (16) «Généralement toutes les matières d'une nature

¹ [1925] A.C. 396.

¹ [1925] A.C. 396.

strained to hold that legislation in respect of the normal activities, as a whole, of a municipal corporation set up to carry out functions of local government and to provide normal municipal services was referable to the power to legislate in relation to local works and undertakings. Some of the activities which a municipal institution is authorized to carry out might be referable to that legislative subject but that is a very different thing from saying that all the various activities of such a local government institution as a whole constitute a local work or undertaking within the meaning of that head.

Here what the Board appears to have done is to treat the whole operation of the City of Yellowknife as a "work, undertaking or business" within the meaning of the definition and to proceed to certify a bargaining agent for a bargaining unit comprising (with certain particularized exceptions) all the City's employees.

In my opinion, the Board in so doing exceeded its jurisdiction and the certificate should therefore be set aside. In view of this conclusion it is unnecessary to consider the second issue raised by the applicant.

* * *

URIE J. concurred.

* * *

RYAN J. concurred.

purement locale ou privée dans la province». Dans ce contexte, je crois que ce serait une erreur d'affirmer qu'une loi portant sur les opérations normales, dans leur ensemble, d'une municipalité créée aux fins d'assurer les fonctions d'administration locale et les services municipaux, puisse se rapporter au pouvoir de légiférer quant aux ouvrages ou entreprises d'intérêt local. Certaines opérations qu'une institution municipale est autorisée à faire peuvent tomber sous le coup de cette loi, ce qui n'est cependant pas du tout la même chose que d'affirmer que toutes les opérations relevant d'une telle institution municipale, dans leur ensemble, constituent un ouvrage ou une entreprise d'intérêt local au sens de cette rubrique.

En l'instance, il semble que le Conseil ait considéré tout le champ d'action de la ville de Yellowknife comme étant un «ouvrage, entreprise ou affaire» au sens de la définition et qu'il ait accredité un agent négociateur auprès d'une unité de négociation comprenant (avec certaines exceptions particulières) tous les employés municipaux.

A mon avis, le Conseil, en agissant ainsi, a excédé sa compétence et l'attestation doit être annulée. Vu cette conclusion, je n'ai pas à examiner la seconde question soulevée par la requérante.

f

* * *

LE JUGE URIE a souscrit à l'avis.

* * *

LE JUGE RYAN a souscrit à l'avis.