

A-167-89

A-167-89

Cargill Grain Company, Limited (Applicant)

v.

Canada Labour Relations Board, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (Respondents)

INDEXED AS: CARGILL GRAIN CO. v. CANADA (LABOUR RELATIONS BOARD) (C.A.)

Court of Appeal, Hugessen, MacGuigan and Desjardins J.J.A.—Ottawa, August 17 and October 17, 1989.

Constitutional law — Distribution of powers — Whether C.L.R.B. having jurisdiction to certify union as representative of Ontario clerical workers at subsidiary of Winnipeg grain Company — Three elevators in Ontario declared works for general advantage of Canada — Most operating under provincial control — Whether business a federal undertaking — Distinction between works and undertakings re federal declaratory power s. 92(10), Constitution Act — Cargill grain merchandiser, not elevator operator — Elevators incidental to undertaking — Undertaking wholly provincial in essence though part of plant declared for general advantage of Canada — No “core federal undertaking” to underpin federal jurisdiction in primarily provincial field of labour relations.

Labour relations — Application to set aside certification by C.L.R.B. of union to represent Ontario clerical workers at subsidiary of Winnipeg grain company — Jurisdiction — Union applying for certification to both federal and provincial labour boards — O.L.R.B. declining jurisdiction — C.L.R.B. lacked jurisdiction as no “core federal undertaking” to underpin federal jurisdiction in primarily provincial field of labour relations.

This was a section 28 application to review, for want of jurisdiction, certification by the C.L.R.B. of the United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America to represent 28 office and clerical employees at the applicant's Chatham, Ontario office.

The applicant, a subsidiary of a Winnipeg company, acts as a grain merchant and dealer in Eastern Canada and operates grain elevators in Ontario. The employees work at Eastern Headquarters providing essential support services for elevator operations. Application was made to both the O.L.R.B. and the C.L.R.B. for certification. The O.L.R.B., at the urging of the applicant union, refused the application for lack of jurisdiction. The C.L.R.B. assumed jurisdiction principally on the basis that the company's operations included “several” elevators within the meaning of subsection 43(1) (now subsection 55(1)) of the *Canada Grain Act* and mills and warehouses within the mean-

Cargill Grain Company, Limited (requérante)

c.

a **Conseil canadien des relations du travail, Travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique (intimés)**

RÉPERTORIÉ: CARGILL GRAIN CO. c. CANADA (CONSEIL DES RELATIONS DU TRAVAIL) (C.A.)

Cour d'appel, juges Hugessen, MacGuigan et Desjardins, J.C.A.—Ottawa, 17 août et 17 octobre 1989.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Il s'agit de savoir si le C.C.R.T. avait compétence pour accréditer un syndicat comme représentant des employés de bureau ontariens de la filiale d'une société céréalière de Winnipeg en Ontario — Trois silos situés en Ontario ont été déclarés être des ouvrages à l'avantage général du Canada — La plupart sont assujettis au contrôle provincial — S'agit-il d'une entreprise fédérale? — Distinction entre les ouvrages et les entreprises eu égard au pouvoir déclaratoire fédéral prévu à l'art. 92(10) de la Loi constitutionnelle — Cargill est un marchand de grain et non un exploitant de silos — Les silos sont accessoires à l'entreprise — L'entreprise a un caractère entièrement provincial bien qu'une partie de ses installations ait été déclarée à l'avantage général du Canada — Il n'existe pas d'«entreprise principale fédérale» susceptible de justifier la compétence fédérale dans le secteur provincial privilégié des relations du travail.

Relations du travail — Demande d'annulation de l'accréditation d'un syndicat par le C.C.R.T. pour représenter les employés de bureau ontariens de la filiale d'une société céréalière de Winnipeg — Compétence — Le syndicat a demandé l'accréditation devant une commission du travail provinciale et devant un Conseil fédéral — La C.R.T.O. a décliné compétence — Le C.C.R.T. n'a pas compétence car il n'y a pas d'«entreprise principale fédérale» susceptible de justifier la compétence fédérale dans le secteur provincial privilégié des relations du travail.

La demande fondée sur l'article 28 vise la révision, pour absence de compétence, de l'accréditation qu'a accordée le C.C.R.T. aux Travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique pour représenter les 28 employés de bureau travaillant au siège de la requérante à Chatham, en Ontario.

La requérante, filiale d'une société de Winnipeg, agit à titre de marchand et de négociant en grains dans l'Est du Canada et elle exploite des silos en Ontario. Les employés travaillant au centre administratif de l'Est fournissent les services de soutien essentiel à l'exploitation des silos. Des demandes d'accréditation ont été déposées tant devant la Commission des relations du travail de l'Ontario (C.R.T.O.) que devant le C.C.R.T. À l'instance du syndicat requérant, la C.R.T.O. a rejeté la demande pour absence de compétence. Le C.C.R.T. s'est quant à lui déclaré compétent en s'appuyant principalement sur le fait que les activités de la société comprenaient «plusieurs» silos au

ing of section 45 (now section 76) of the *Canadian Wheat Board Act*.

Held (MacGuigan J.A. dissenting), the application should be allowed.

Per Hugessen J.A.: The C.L.R.B. is without jurisdiction to certify the union. There is no core federal undertaking. Only three of the company's 27 elevators fall under subsection 55(1) of the *Canada Grain Act*. The Board's reference to "several" elevators is misleading. Section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* should not be extended beyond its terms. The warehouses and mills are being operated as adjuncts to the operation of grain elevators not subject to federal declaration, the latter being in fact licensed and regulated by Ontario provincial authority. While recognizing that five of these 25 elevators were under provincial jurisdiction, the C.L.R.B. ignored the fact that the other 20 elevators operate under exclusive provincial regulation and control. The undertaking of Cargill is that of a grain merchandiser buying, selling and trading in grain in Ontario and operating elevators incidentally to that undertaking. Such undertaking is wholly provincial even if some part of the activities relates to interprovincial or international trade and some part of the physical plant has been declared to be for the general advantage of Canada.

Per Desjardins J.A. (concurring in the result): Section 55 of the *Canada Grain Act* and section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* deal strictly with the "works" therein described. The undertakings related to the works are not within the scope of the declarations. On the facts, the key character of the applicant's undertaking is local in nature.

Per MacGuigan J.A. (dissenting): There is no reason to restrict the generality of the words in section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*. The declaration in section 76 should be taken to apply to "all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills" in Canada. An undertaking based upon a federal work and the labour relations of that undertaking follow upon and for jurisdictional purposes are integral with the federal work itself. There is no factual foundation on the basis of which the Court could reverse the decision of the Board. The applicable test for integration of a subsidiary undertaking into a core federal undertaking has been met.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Grain Act*, R.S.C. 1927, c. 86, s. 173 (as am. by S.C. 1950, c. 24, s. 10).
- Canada Grain Act*, R.S.C. 1952, c. 25, s. 2.
- Canada Grain Act*, R.S.C. 1970, c. G-16, s. 43(1) (as am. by S.C. 1970-71-72, c. 7, s. 43).
- Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10, ss. 2(a),(b),(c), (d),(e) (not yet proclaimed in force), 3, 13, 55(1), (2),(3) (not yet proclaimed in force), 121(1).
- Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 108 (as am.

sens du paragraphe 43(1) (maintenant le paragraphe 55(1)) de la *Loi sur les grains du Canada*, ainsi que des minoteries et des entrepôts au sens de l'article 45 (maintenant l'article 76) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

Arrêt (le juge MacGuigan, J.C.A., étant dissident): la demande devrait être accueillie.

Le juge Hugessen, J.C.A.: Le C.C.R.T. n'a pas compétence pour accréditer le syndicat. Il n'y a pas d'«entreprise principale fédérale». Seuls trois des 27 silos appartenant à la société sont visés par le paragraphe 55(1) de la *Loi sur les grains du Canada*. Le renvoi par la Commission à «plusieurs» silos est trompeur. La portée de l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne doit pas être étendue au-delà de ce qui est énoncé. Les entrepôts et les fabriques ne constituent qu'un appoint à l'exploitation de silos qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration fédérale et qui, dans les faits, sont régis et agréés par les autorités provinciales de l'Ontario. Tout en reconnaissant que cinq de ces 25 silos étaient assujettis à la réglementation provinciale, le C.C.R.T. a passé sous silence le fait que les vingt autres silos sont également assujettis à la réglementation provinciale exclusive. L'entreprise de Cargill est celle d'un commerçant en grains qui achète, vend et négocie le grain en Ontario et qui, accessoirement, exploite des silos. Une telle entreprise est entièrement provinciale, même si une partie de ses activités se rapporte au commerce international ou interprovincial et si certaines de ses installations matérielles ont été déclarées être à l'avantage général du Canada.

Le juge Desjardins, J.C.A. (motifs au même effet quant à la conclusion): L'article 55 de la *Loi sur les grains du Canada* ainsi que l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* visent strictement les «ouvrages» qui y sont mentionnés. Les entreprises reliées à ces ouvrages ne tombent pas sous le coup de déclarations. D'après les faits, l'entreprise de la requérante a un caractère essentiellement local.

Le juge MacGuigan, J.C.A. (dissident): Il n'y a aucune raison de restreindre la portée générale des termes employés à l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. La déclaration contenue à l'article 76 doit être interprétée comme visant, dans leur totalité, «les minoteries, les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences» situés au Canada. Une entreprise fondée sur un ouvrage fédéral et les relations du travail de cette entreprise sont, pour l'attribution de la compétence, partie intégrale de l'ouvrage fédéral lui-même. Il n'y a aucun fondement factuel permettant à la Cour d'infirmer la décision du Conseil. Le critère applicable pour déterminer s'il y a intégration d'une filiale dans l'entreprise principale de nature fédérale a été rempli.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 108 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1).
- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, art. 2h), 4, 22, 24.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1), art. 92(10).

by S.C. 1972, c. 18, s. 1).
Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 2(h), 4, 22, 24.
Canadian Wheat Board Act, 1935 (The), S.C. 1935, c. 53, s. 39 (as am. by S.C. 1947, c. 15; 1950, c. 31, s. 8).
Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1970, c. C-12, s. 45. **a**
Canadian Wheat Board Act, R.S.C., 1985, c. C-24, ss. 2, 5, 6, 23, 32, 76.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) s. 92(10). **b**
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5] ss. 91(29), 92(10)(c).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
Grain Futures Act, R.S.C., 1985, c. G-11. **c**

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict. chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 5], art. 91(29), 92(10)c).
Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935, S.C. 1935, chap. 53, art. 39 (mod. par S.C. 1947, chap. 15; 1950, chap. 31, art. 8).
Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1970, chap. C-12, art. 45.
Loi sur la Commission canadienne du blé, L.R.C. (1985), chap. C-24, art. 2, 5, 6, 23, 32, 76.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.
Loi sur les grains du Canada, S.R.C. 1927, chap. 86, art. 173 (mod. par S.C. 1950, chap. 24, art. 10).
Loi sur les grains du Canada, S.R.C. 1952, chap. 25, art. 2.
Loi sur les grains du Canada, S.R.C. 1970, chap. G-16, art. 43(1) (mod. par S.C. 1970-71-72, chap. 7, art. 43).
Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), chap. G-10, art. 2a),b),c),d),e) (non encore en vigueur), 3, 13, 55(1),(2),(3) (non encore en vigueur), 121(1).
Loi sur les marchés de grain à terme, L.R.C. (1985), chap. G-11. **d**

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada, [1980] 1 S.C.R. 115; (1979), 28 N.R. 107;
Canada Labour Relations Board et al. v. Paul l'Anglais Inc. et al., [1983] 1 S.C.R. 147; 146 D.L.R. (3d) 202; (1983), 47 N.R. 351. **e**

DISTINGUISHED:

Central Western Railway Corp. v. U.T.U., [1989] 2 F.C. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.). **f**

CONSIDERED:

Chamney v. The Queen, [1975] 2 S.C.R. 151; (1973), 40 D.L.R. (3d) 146; 13 C.C.C. (2d) 465; [1974] 1 W.W.R. 493. **g**

REFERRED TO:

R. v. Saskatchewan Wheat Pool (1978), 89 D.L.R. (3d) 755; 43 C.C.C. (2d) 119; [1978] 6 W.W.R. 27 (Sask. C.A.); *In Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *The Queen v. Thumlert* (1960), 20 D.L.R. (2d) 335; (1959), 28 W.W.R. 481 (Alta. C.A.); *Camirand c. R.*, [1976] C.S. 1294; *Antoine Guertin Ltée 1*, not reported Québec Labour Court, No. 500-28-000502-831; *Cie du trust national Ltée c. Burns*, [1985] C.S. 1286; *Raymond, Chabot, Martin, Paré & associés c. Association des employés de G.D.I. Inc.*, June 9th, 1989 (No. 200-09-000461-852) (Qué. C.A.); *W.G. Thompson & Sons Limited*; *Re U.F.C.W.*; *Re Group of Employees*, [1987] **j**

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Northern Telecom Ltée. c. Travailleurs en communication du Canada, [1980] 1 R.C.S. 115; (1979), 28 N.R. 107; *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul l'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147; 146 D.L.R. (3d) 202; (1983), 47 N.R. 351. **e**

DISTINCTION FAITE AVEC:

Central Western Railway Corp. c. T.U.T., [1989] 2 C.F. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.). **f**

DÉCISION EXAMINÉE:

Chamney c. La Reine, [1975] 2 R.C.S. 151; (1973), 40 D.L.R. (3d) 146; 13 C.C.C. (2d) 465; [1974] 1 W.W.R. 493. **g**

DÉCISIONS CITÉES:

R. v. Saskatchewan Wheat Pool (1978), 89 D.L.R. (3d) 755; 43 C.C.C. (2d) 119; [1978] 6 W.W.R. 27 (C.A. Sask.); *In Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *The Queen v. Thumlert* (1960), 20 D.L.R. (2d) 335; (1959), 28 W.W.R. 481 (C.A. Alb.); *Camirand c. R.*, [1976] C.S. 1294; *Antoine Guertin Ltée 1*, non publiée Tribunal du travail (Qué.), n° 500-28-000502-831; *Cie du trust national Ltée c. Burns*, [1985] C.S. 1286; *Raymond, Chabot, Martin, Paré & associés c. Association des employés de G.D.I. Inc.*, 9 juin 1989 (n° 200-09-000461-852) (C.A. Qué.); *W.G. Thompson & Sons Limited*; *Re U.F.C.W.*; *Re Group of Employees*, [1987] OLRB Pub. mai, 787; **j**

OLRB Rep. May, 787; *C.S.P. Foods Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 23; 25 N.R. 91 (C.A.); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; 14 D.L.R. (4th) 457; (1984), 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 C.L.L.C. 14,069; *Construction Montcalm Inc. v. The Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; (1978), 93 D.L.R. (3d) 641; (1978), 25 N.R. 1; 79 C.L.L.C. 14,190; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107; 79 C.C.L.C. 14,211; *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 521; [1954] 4 D.L.R. 657 (P.C.); 756 (Sask. C.A.); *Canada Labour Code (Re)* (1986), [1987] 2 F.C. 30; 34 D.L.R. (4th) 228; (1986), 72 N.R. 348; 87 C.L.L.C. 14,017 (C.A.).

C.S.P. Foods Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail, [1979] 2 C.F. 23; 25 N.R. 91 (C.A.); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; 14 D.L.R. (4th) 457; (1984), 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 C.L.L.C. 14,069; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; (1978), 93 D.L.R. (3d) 641; (1978), 25 N.R. 1; 79 C.L.L.C. 14,190; *Northern Telecom Ltd. c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107; 79 C.C.L.C. 14,211; *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 521; [1954] 4 D.L.R. 657 (C.P.); 756 (C.A. Sask.); *Code canadien du travail (Re)* (1986), [1987] 2 C.F. 30; 34 D.L.R. (4th) 228; (1986), 72 N.R. 348; 87 C.L.L.C. 14,017 (C.A.).

AUTHORS CITED

Fraser, Ian. "Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*" (1984), 29 *McGill L.J.* 557.
 Hanssen, Kenneth. "The Federal Declaratory Power Under the British North America Act" (1968), 3 *Man. L.J.* 87.
 Hogg, P.W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
 Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1969.
 Laskin, Bora. *Canadian Constitutional Law*, 5th ed. by Neil Finkelstein. Toronto: Carswell, 1986.
 Schwartz, Phineas. "Fiat by Declaration S. 92(10)(c) of the British North America Act (1960)", 2 *O.H.L.J.* 1.

COUNSEL:

Mortimer Freiheit and *Pierre Jauvin* for applicant Cargill Grain Company, Limited.
Graham Clarke for respondent Canada Labour Relations Board.
Stephen B.D. Wahl for respondent United Automobile Aerospace and Agricultural Implement Workers of America.

SOLICITORS:

Stikeman, Elliott, Montréal, for applicant Cargill Grain Company, Limited.
Legal Services, Canada Labour Relations Board, Ottawa, for the respondent Canada Labour Relations Board.
Koskie & Minsky, Toronto, for respondent United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America.

DOCTRINE

Fraser, Ian. «Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*» (1984), 29 *R. de D. McGill* 557.
 Hanssen, Kenneth. «The Federal Declaratory Power Under the British North America Act» (1968), 3 *Man. L.J.* 87.
 Hogg, P. W. *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd. Toronto: Carswell, 1985.
 Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1969.
 Laskin, Bora. *Canadian Constitutional Law*, 5^e éd. par Neil Finkelstein. Toronto: Carswell, 1986.
 Schwartz, Phineas. «Fiat by Declaration S. 92(10)(c) of the British North America Act (1960)», 2 *O.H.L.J.* 1.

AVOCATS:

Mortimer Freiheit et *Pierre Jauvin* pour la requérante Cargill Grain Company, Limited.
Graham Clarke pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
Stephen B.D. Wahl pour l'intimé les Travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique.

PROCUREURS:

Stikeman, Elliott, Montréal, pour la requérante Cargill Grain Company, Limited.
Services juridiques, Conseil canadien des relations du travail, Ottawa, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
Koskie & Minsky, Toronto, pour l'intimé les Travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J.A.: This section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] application seeks to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board certifying the United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (U.A.W.) to represent twenty-eight office and clerical employees in the applicant's office located in Chatham, Ontario.

The sole basis for the application is the applicant's contention that the Board was and is constitutionally incompetent to deal with the employees in question. That being so, the standard of review for this Court must be the correctness of the impugned decision in constitutional terms, for it is trite that an organ of one level of government in a federal system cannot, by a wrong decision in fact or in law, arrogate to itself powers vested in another level of government; no privative clause and no principle of curial deference can protect constitutional trespass.¹

The applicant acts as a grain merchant and grain dealer in Eastern Canada and is a subsidiary of Cargill Limited, based in Winnipeg. The applicant operates a number of grain elevators in Ontario but none of the employees whose certification is here in issue works directly in or on such elevators; on the contrary, as their title indicates, they are all office and clerical workers who are employed in the Eastern Division Headquarters located in Chatham. That office, besides being the centre from which the company conducts its grain merchandising activities, provides essential support services, principally accounting and reporting, for the elevator operations.

Conscious of the constitutional difficulties it might face, the Union applied for certification simultaneously to the Ontario Labour Relations

¹ See *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; (1979), 28 N.R. 107; *Canadian Unions of Public Employees v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147; 146 D.L.R. (3d) 202; (1983), 47 N.R. 351.

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

HUGESSEN, J.C.A.: Il s'agit en l'espèce d'une demande, aux termes de l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10], de révision et d'annulation de la décision du Conseil canadien des relations du travail accréditant le syndicat des Travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique (T.U.A.) pour représenter les vingt-huit employés de bureau travaillant au siège de la requérante à Chatham, en Ontario.

Comme seul motif à l'appui de sa demande, la requérante allègue que le Conseil n'avait et n'a pas la compétence constitutionnelle voulue pour statuer à l'égard des employés en cause. Dans ce contexte, la norme de révision qui doit guider la présente Cour est celle du bien-fondé de la décision litigieuse sur le plan constitutionnel. C'est en effet un lieu commun d'affirmer qu'un organe d'un niveau de gouvernement au sein d'un régime fédéral ne peut, par suite d'une mauvaise décision en fait ou en droit, s'arroger des pouvoirs conférés à un autre niveau de gouvernement. Aucune clause privative ni aucun principe de retenue judiciaire ne saurait sanctionner une transgression constitutionnelle¹.

Filiale de la société Cargill Limited dont le siège est à Winnipeg, la requérante agit à titre de marchand et de négociant en grains dans l'Est du Canada. Elle exploite un certain nombre de silos en Ontario mais aucun des employés dont l'accréditation est en litige n'y travaille à proprement parler; au contraire, comme le titre de leur poste l'indique, ce sont tous des employés de bureau qui travaillent au centre administratif de la région de l'Est à Chatham. En plus d'être le cœur des activités de commercialisation du grain de la société, ce bureau fournit les services de soutien essentiels à l'exploitation des silos, soit surtout la comptabilité et l'enregistrement des opérations.

Conscient des difficultés d'ordre constitutionnel auxquelles il pourrait se heurter, le syndicat a présenté simultanément deux demandes d'accréditi-

¹ Voir *Northern Telecom Ltée. c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; (1979), 28 N.R. 107; *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147; 146 D.L.R. (3d) 202; (1983), 47 N.R. 351.

Board and to the Canada Board. In a turn of events which is, to say the least, curious, the application before the Ontario Board proceeded first, but, before that Board, the Union, the applicant for certification, contended that the subject employees fell exclusively under federal jurisdiction while the company, the respondent before the Ontario Board, urged the latter to assume jurisdiction. The Ontario Board held a hearing at the conclusion of which it declined jurisdiction.

The relevant passages of the decision of the Ontario Board read as follows:

5. In April or May 1988, the respondent was formed as a result of the acquisition of the assets of Maple Leaf Mills Grain Company in Chatham, Ontario by the respondent's parent Company, Cargill Limited. Cargill Grain Company, Limited's operations are divided into 19 branches which are responsible for a total of 25 grain elevators. The business of the branches consists of the buying of grain and the servicing of customers. Each branch handles its local business and local customer transactions.

6. All 19 branches report to the eastern region headquarters in Chatham. The eastern region geographically consists of the bulk of Ontario and also has responsibility for two grain elevators situated in the Province of Quebec. As well, it is responsible for administering a grain elevator in St. John, New Brunswick pursuant to a management agreement with Ports Canada. Eighty per cent of the operations of the eastern region consists of the buying of grain and grain products from producers in Ontario and the storage, warehousing and marketing of that grain. The other twenty per cent of its activity consists of other farm service related activities.

7. The respondent's parent owns and operates three terminals for which the eastern region is responsible; one at Sarnia, the second at Midland and the third at Port McNicoll. Terminals are used mostly for the export of grain via ships. The operations of the terminal are federally regulated. The respondent operates two feed mills, and a local seed cleaning facility in Chatham. The various grain products serviced by the respondent include corn, soya bean and wheat. Its wheat activities are governed both by the Ontario Wheat Board and the Canadian Wheat Board.

8. The primary responsibility of the eastern regional office is to maintain a record of the transactions conducted in each of the branches and through the terminals. The regional office is also responsible for the selling of the products held in its various grain elevators.

(Case book, at pages 51-52.)

12. The evidence in the instant case is that the respondent's operations include elevators within the meaning of section

tation, l'une devant la Commission des relations du travail de l'Ontario et l'autre devant le Conseil canadien des relations du travail. Assez curieusement, c'est le moins qu'on puisse dire, l'instance s'est d'abord engagée devant la Commission de l'Ontario et le syndicat requérant a soutenu que les employés visés ressortissaient exclusivement à la compétence fédérale, tandis que la société intimée a demandé à la Commission de se déclarer compétente. Cette dernière a tenu une audition à l'issue de laquelle elle a décliné sa compétence.

Voici les extraits pertinents de la décision de la Commission de l'Ontario:

[TRADUCTION] 5. Au mois d'avril ou de mai 1988, l'intimée a été formée à la suite de l'acquisition des actifs de la Maple Leaf Mills Grain Company, à Chatham en Ontario, par la société mère de l'intimée, Cargill Limited. Les activités de Cargill Grain Company, Limited se répartissent entre 19 succursales exploitant un total de 25 silos. Chaque succursale est chargée de l'achat du grain et du service aux clients. Chacune gère ses propres affaires et s'occupe de la clientèle locale.

6. Les 19 succursales font toutes rapport au centre administratif de la région de l'Est, à Chatham. En plus de couvrir la majeure partie de l'Ontario, cette région comprend deux silos situés dans la province de Québec et, aux termes d'une entente de gestion conclue avec Ports Canada, un silo à St. John, au Nouveau-Brunswick. Quatre-vingt pour cent des activités de la région de l'Est consistent dans l'achat de grains et de produits céréaliers des producteurs de l'Ontario, ainsi que dans le stockage, l'entreposage et la mise en marché de ce grain. Les autres vingt pour cent se résument à des services agricoles connexes.

7. La société mère de l'intimée possède et exploite trois silos terminaux dont la région de l'Est a la charge: l'un à Sarnia, le second à Midland et le troisième à Port McNicoll. Ces terminaux, assujettis à la réglementation fédérale, sont surtout destinés à l'exportation des grains par navire. L'intimée exploite quant à elle deux fabriques d'aliments pour les animaux de même qu'une station de nettoyage des semences à Chatham. Les produits céréaliers à l'égard desquels l'intimée assure le service comprennent le maïs, la graine de soya et le blé. En ce qui concerne le blé, ses activités sont régies tant par la Ontario Wheat Board que par la Commission canadienne du blé.

8. Le bureau régional de l'Est a comme fonction première de tenir un registre des opérations faites dans chacune des succursales et des terminaux. Il est également chargé de la vente des produits que contiennent les différents silos dont elle assure l'exploitation.

(Dossier, aux pages 51 et 52.)

12. Il ressort de la preuve produite en l'espèce que les établissements de l'intimée comprennent des silos au sens du

43(1)² of the Canada Grain Act and mills and warehouses within the meaning of section 45³ of the CWBA. These operations have been declared by Parliament to be works for the general advantage of Canada. Accordingly, we have concluded that we do not have jurisdiction to determine this application and it is hereby dismissed.⁴

(Case book, at page 55.)

The application before the Canada Board, which had been suspended pending the outcome of the Ontario proceedings, was thereupon revived. It is not without significance that the application to the Canada Board describes the business of the employer as being that of a "Grain merchandiser" (Case book, at page 11).

The Canada Board conducted an investigation and held a hearing. In the investigation report prepared by the Board's staff, the following general description of the employer's activities appears:

Essentially, the company is divided into three main components:

i) country elevators and farm supply centres;

ii) transfer elevator operations; and

iii) grain merchandizing.

The subject application directly affects the grain merchandising employees.

(Case book, at page 77.)

In its decision the Board described the questions before it as follows:

1) is there a federal undertaking in existence? and 2) are the office operations in Chatham intimately related to this federal undertaking?

(Case book, at page 161.)

It is common ground that the Board asked itself the right questions.⁵ The dispute is over the

² Now subsection 55(1) of the *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10.

³ Now section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24.

⁴ We are not called upon, and have no jurisdiction, to review the Ontario Board's finding, but we should not be taken as approving, even indirectly, a holding that operations which "include" some federal works are therefore excluded from provincial labour relations jurisdiction.

⁵ See *Northern Telecom*, footnote 1, *supra*.

paragraphe 43(1)² de la Loi sur les grains du Canada, ainsi que des entrepôts et fabriques au sens de l'article 45 de la LCCB³. Ces installations ont été déclarées par le Parlement être des ouvrages à l'avantage général du Canada. Aussi sommes-nous venus à la conclusion que nous n'avons pas compétence pour statuer sur cette requête, laquelle est par les présentes rejetée⁴.

(Dossier, à la page 55.)

C'est ainsi qu'après avoir été suspendu en attendant l'issue de l'instance ontarienne, l'examen de la requête déposée auprès du Conseil canadien s'est engagé. Il n'est pas inutile de souligner que dans cette requête, l'employeur est décrit comme un [TRADUCTION] «commerçant en grains» (Dossier, à la page 11).

Après enquête, le Conseil canadien a tenu une audition. Dans le rapport d'enquête préparé par le personnel du Conseil se trouve la description générale, que voici, des activités de l'employeur:

[TRADUCTION] L'entreprise de la société se divise essentiellement en trois composantes principales:

i) l'exploitation de silos locaux et de centres de fournitures agricoles,

ii) l'exploitation de silos de transbordement,

iii) la commercialisation du grain.

La présente requête vise directement les employés affectés à la commercialisation du grain.

(Dossier, à la page 77.)

Dans sa décision, le Conseil a ainsi formulé les questions dont il était saisi:

[TRADUCTION] Premièrement, existe-t-il une entreprise fédérale? Deuxièmement, les activités de bureau de Chatham sont-elles intimement liées à cette entreprise fédérale?

(Dossier, à la page 161.)

Il est admis que le Conseil s'est posé les bonnes questions⁵, le litige portant plutôt sur les réponses

² Aujourd'hui, le paragraphe 55(1) de la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), chap. G-10.

³ Aujourd'hui, l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), chap. C-24.

⁴ Nous ne sommes pas saisis en l'espèce d'une demande de révision de la décision de la Commission de l'Ontario et nous n'avons d'ailleurs aucunement compétence à cet égard. Notre silence ne saurait toutefois s'interpréter comme une approbation, même indirecte, de la conclusion portant que les installations qui «comprennent» des ouvrages fédéraux sont en conséquence exclues de la compétence provinciale en matière de relations du travail.

⁵ Voir *Northern Telecom*, précité, note 1.

answers, particularly the answer to the first question. The core of the Board's reasoning is as follows (for ease of reference, I have added paragraph numbers):

[1] The evidence presented to the Board has convinced it that a federal undertaking exists in the present case. While it is true that not all of the "country" elevators in Cargill's operation have been declared to be works for the general advantage of Canada, there are nonetheless several of Cargill's elevators that the Canada Grain Act, R.S.C. 1985 c. G-10, has explicitly declared to be works for the general advantage of Canada. For example, in Midland, Ontario one finds the Midland Simcoe Elevator Co. Limited; in Port McNicoll, one finds the Marathon Realty Company Limited; and in Sarnia, one finds Maple Leaf Mills Ltd. All of these elevators are owned by Cargill. These premises are listed in Schedule II of the Grain Act as being works for the general advantage of Canada.

[2] In addition, Cargill has feed warehouses at several locations in Ontario. During the hearing, Mr. S. Guthierrez, Cargill's eastern regional manager, stated that there were fifteen such feed warehouses in Ontario. Similarly, Cargill is also involved with seed cleaning mills such as those in Princeton and in Wallaceburg. Mr. Guthierrez further stated that Cargill operates a few small feed mills such as those in Ayr, Ridgetown and Nelles Corners, Ontario. Cargill also operates seed bagging plants notably in Tillbury, Ontario.

[3] Based upon these facts, we are prepared to find that Cargill is involved in a federal undertaking not only because some of Cargill's elevators have been declared to be works for the general advantage of Canada, but also because section 76 of the Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1985, c. C-24, establishes that the other aspects of Cargill's operations in Ontario have been declared by the Federal Government to be works for the general advantage of Canada. While this Board realizes that not all of Cargill's grain elevators are within its jurisdiction, the overall characterization of the employer's business must be as a federal undertaking.

[4] It is also the Board's opinion that the clerical operations at Chatham are intimately related to the basic federal undertaking. The Chatham office of Cargill administers the feed mills referred to above. All of the country elevators owned by Cargill are administered through the Chatham office though, as mentioned before, some of these elevators are within provincial jurisdiction. These exceptions would not, however, change our basic characterization of Chatham's importance to the operations of Cargill in Eastern Canada. Other functions carried out by the Chatham office include accounting, grain marketing, compilation of statistics from the Eastern Canada operations, plus coordination of activities at various places in Eastern Canada such as at the seed cleaning mill in Wallaceburg.

[5] It is also important to note that the Chatham office is heavily involved in merchandising i.e. the buying, selling and transportation of grain. A portion of this merchandising relates to the futures markets on the Winnipeg and Chicago grain exchanges. The Winnipeg Grain Exchange is governed by the Grain Futures Act, R.S.C. 1985 c. G-11. For these futures markets, traders in eastern Canada place orders

qui ont été fournies, en particulier à la première question. L'essentiel du raisonnement suivi par le Conseil se trouve dans les paragraphes suivants, que j'ai numérotés pour en faciliter la consultation:

[TRADUCTION] [1] D'après la preuve qui lui a été soumise, le Conseil est convaincu qu'il existe en l'espèce une entreprise fédérale. Certes, ce ne sont pas tous les silos «locaux» de l'exploitation de Cargill qui ont été déclarés à l'avantage général du Canada. Mais il n'en reste pas moins que plusieurs l'ont été expressément aux termes de la Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), chap. G-10. Ainsi les établissements suivants, propriété de Cargill, sont énumérés à l'annexe II de cette loi comme constituant des ouvrages à l'avantage général du Canada: Midland Simcoe Elevator Co. Limited, à Midland (Ontario), Marathon Realty Company Limited, à Port McNicoll et Maple Leaf Mills Ltd., à Sarnia.

[2] De plus, selon le témoignage du directeur de Cargill pour la région de l'Est, M. S. Guthierrez, cette société possède quinze entrepôts d'aliments pour les animaux en Ontario. Cargill exploite également des stations de nettoyage des semences, entre autres à Princeton et à Wallaceburg, ainsi que quelques petites fabriques d'aliments pour les animaux, notamment à Ayr, Ridgetown et Nelles Corners, en Ontario. Elle possède enfin des stations d'ensachage, comme à Tillbury, également en Ontario.

[3] À la lumière de ces faits, nous sommes disposés à conclure que Cargill exploite une entreprise fédérale, non seulement parce que certains de ses silos ont été déclarés être des ouvrages à l'avantage général du Canada, mais aussi parce que l'article 76 de la Loi sur la Commission canadienne du blé, L.R.C. (1985), chap. C-24, établit que les autres aspects des exploitations de Cargill en Ontario ont également été déclarés à l'avantage général du Canada. Tout en reconnaissant ne pas avoir compétence à l'égard de tous les silos de Cargill, nous devons conclure que l'exploitation de l'employeur constitue essentiellement une entreprise fédérale.

[4] Le Conseil est également d'avis que les activités du bureau de Chatham sont intimement liées à l'entreprise principale à caractère fédéral. Le bureau de Chatham administre les fabriques d'aliments pour les animaux mentionnées ci-dessus, de même que tous les silos locaux que possède Cargill, bien que certains d'entre eux ressortissent à la compétence provinciale. Ces exceptions ne changent rien, cependant, à l'importance que revêt le bureau de Chatham pour les exploitations de Cargill dans l'Est du Canada. Ce bureau s'occupe également de la comptabilité, de la mise en marché du grain, de la collecte de statistiques et de la coordination des activités se déroulant dans plusieurs établissements de l'Est du pays, tels la station de nettoyage des semences de Wallaceburg.

[5] Il importe également de souligner que le bureau de Chatham s'occupe activement de commercialisation, c'est-à-dire de l'achat, de la vente et du transport des grains. Une partie de cette activité se rapporte aux marchés de grain à terme des Bourses des grains de Winnipeg et de Chicago. La Bourse des grains de Winnipeg est régie par la Loi sur les marchés de grain à terme, L.R.C. (1985), chap. G-11. C'est

through the Chatham office for the Winnipeg or Chicago grain exchange.

[6] Taking into account all of the above considerations, the Board finds that the Chatham office is intimately related with the federal undertaking. Accordingly, this Board has jurisdiction over the present certification application.

(Case book, at pages 161 and 162.)

The reference in paragraph [1] to "several" elevators which have been explicitly declared to be works for the general advantage of Canada is somewhat misleading. The Board specifically mentions three such elevators (Midland, Port McNicoll and Sarnia) and these, sometimes referred to as transfer or terminal elevators, are the only ones which have been so declared in the *Canada Grain Act*. The point is of some importance. Section 55 of the *Canada Grain Act* reads as follows:

55. (1) All elevators in Canada heretofore or hereafter constructed, except elevators referred to in subsection (2) or (3), are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

(2) All elevators in the Eastern Division heretofore or hereafter constructed, as defined in paragraph (d) of the definition "elevator" in section 2, are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

(3) All elevators in the Eastern Division heretofore or hereafter constructed, as defined in paragraph (e) of the definition "elevator" in section 2, are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

This text must be read in conjunction with the definition of "elevator" in section 2, which reads as follows:

2. In this Act,

"elevator" means

(a) any premises in the Western Division

(i) into which grain may be received or out of which grain may be discharged directly from or to railway cars or ships,

(ii) constructed for the purpose of handling and storing grain received directly from producers, otherwise than as a part of the farming operation of a particular producer, and into which grain may be received, at which grain may be weighed, elevated and stored and out of which grain may be discharged, or

(iii) constructed for the purpose of handling and storing grain as part of the operation of a flour mill, feed mill, seed cleaning plant, malt house, distillery, grain oil extraction plant or other grain processing plant, and into which grain may be received, at which grain may be weighed,

par l'entremise du bureau de Chatham que les courtiers de l'Est du Canada négocient sur ces bourses.

[6] Compte tenu de tous ces facteurs, le Conseil estime que le bureau de Chatham est intimement lié à l'entreprise fédérale. En conséquence, le Conseil a compétence pour connaître de la présente requête en accréditation.

(Dossier, aux pages 161 et 162.)

Le renvoi, au paragraphe [1], à «plusieurs» silos ayant été expressément déclarés à l'avantage général du Canada est quelque peu trompeur. En effet, le Conseil mentionne explicitement trois de ces silos (ceux de Midland, Port McNicoll et Sarnia), appelés parfois silos terminaux ou de transbordement, mais ce sont les seuls à avoir ainsi fait l'objet d'une déclaration dans la *Loi sur les grains du Canada*. Or, ce point mérite d'être souligné. L'article 55 de cette Loi s'exprime en ces termes:

55. (1) Toutes les installations du Canada, actuelles et futures, à l'exception de celles visées aux paragraphes (2) ou (3), constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

(2) Les installations actuelles et futures de la région de l'Est, décrites à l'alinéa d) de la définition de «installation» à l'article 2, constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

(3) Les installations actuelles et futures de la région de l'Est, décrites à l'alinéa e) de la définition de «installation» à l'article 2, constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

Ce texte doit être lu concurremment avec la définition de «installation» ou «silo» de l'article 2, ainsi libellée:

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«installation» ou «silo». Les installations suivantes, notamment celles qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou à leur mandataire ou qui sont exploitées par l'un d'eux:

a) les installations situées dans la région de l'Ouest et, selon le cas:

(i) équipées pour la réception des grains ou pour leur chargement sur les navires et les wagons ou leur déchargement,

(ii) construites en vue de la manutention et du stockage des grains directement reçus des producteurs, à l'exclusion de celles destinées à l'exploitation agricole d'un producteur particulier, et équipées pour la réception, la pesée, le levage, le stockage et le déchargement des grains,

(iii) construites en vue de la manutention et du stockage de grain dans le cadre de l'exploitation d'une minoterie, d'une fabrique d'aliments pour les animaux, d'une station de nettoyage des semences, d'une malterie, d'une distillerie, d'une usine d'extraction d'huile ou de toute autre usine

elevated and stored and out of which grain may be discharged for processing or otherwise,

(b) any premises in the Eastern Division, situated along Lake Superior, Lake Huron, Lake St. Clair, Lake Erie, Lake Ontario or the canals or other navigable waters connecting those Lakes or the St. Lawrence River or any tidal waters, and into which grain may be received directly from railway cars or ships and out of which grain may be discharged directly to ships,

(c) the portion of any premises in the Eastern Division named in Schedule II that is used for the purpose of storing grain,

(d) any premises in the Eastern Division constructed for the purpose of handling and storing grain received directly from producers, otherwise than as a part of the farming operation of a particular producer, and into which grain may be received, at which grain may be weighed, elevated and stored and out of which grain may be discharged, and

(e) any premises in the Eastern Division constructed for the purpose of handling and storing grain as a part of the operation of a flour mill, feed mill, seed cleaning plant, malt house, distillery, grain oil extraction plant or other grain processing plant, and into which grain may be received, at which grain may be weighed, elevated and stored and out of which grain may be discharged for processing or otherwise,

including any such premises owned or operated by Her Majesty in right of Canada or a province or any agent thereof.

The three terminal elevators referred to by the Board are specifically mentioned in Schedule II to the Act and are therefore caught by the declaration in subsection 55(1) together with paragraph (c) of the definition of "elevator". Subsections 55(2) and (3) and paragraphs (d) and (e) of the definition of "elevator", which would undoubtedly catch all of the other elevators operated by Cargill in Eastern Canada, have not been proclaimed in force.

This brings me to the Board's finding, in paragraphs [2] and [3], that Cargill operates fifteen feed warehouses, two seed cleaning mills and three feed mills in Ontario and that these are caught by the declaration in section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*:

76. For greater certainty, but not so as to restrict the generality of any declaration in the *Canada Grain Act* that any elevator is a work for the general advantage of Canada, it is hereby declared that all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills, whether heretofore constructed or hereafter to be constructed, are and each of them is hereby declared to be works or a work for the general advantage of Canada and, without limiting the generality of the foregoing,

de transformation, et équipées pour la réception, la pesée, le levage et le stockage des grains ainsi que pour leur déchargement en vue de la transformation notamment;

b) les installations situées dans la région de l'Est, sur les bords des lacs Supérieur, Huron, Sainte-Claire, Érié, Ontario ou des canaux et autres voies navigables reliant ces lacs, ou du fleuve St-Laurent ou des eaux de marées, et équipées pour recevoir des grains directement déchargés de wagons ou navires et pour leur chargement sur ces derniers;

c) la partie des établissements de la région de l'Est énumérés à l'annexe II qui sert au stockage des grains;

d) les installations situées dans la région de l'Est et construites en vue de la manutention et du stockage des grains reçus directement des producteurs, à l'exception de celles destinées à l'exploitation agricole d'un producteur particulier, et équipées pour la réception, la pesée, le levage, le stockage et le déchargement des grains;

e) les installations situées dans la région de l'Est et construites en vue de la manutention et du stockage des grains dans le cadre de l'exploitation d'une minoterie, d'une fabrique d'aliments pour les animaux, d'une station de nettoyage des semences, d'une malterie, d'une distillerie, d'une usine d'extraction d'huile ou de toute autre usine de transformation, et équipées pour la réception, la pesée, le levage, le stockage des grains

ainsi que pour leur déchargement en vue de la transformation notamment.

Les trois silos terminaux mentionnés par le Conseil sont explicitement énumérés à l'annexe II de la Loi et sont par conséquent visés par la déclaration contenue au paragraphe 55(1) de même que par l'alinéa c) de la définition de «installation» ou «silo». Quant aux paragraphes 55(2) et (3), ainsi qu'aux alinéas d) et e) de la définition, lesquels viseraient sans nul doute tous les autres silos qu'exploite Cargill dans l'Est du Canada, aucune proclamation n'a encore fixé leur entrée en vigueur.

Cela m'amène aux paragraphes [2] et [3] de la décision où le Conseil arrive à la conclusion que les quinze entrepôts d'aliments pour les animaux, les deux stations de nettoyage des semences, tout comme les trois fabriques d'aliments pour les animaux qu'exploite Cargill en Ontario sont visés par la déclaration contenue à l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*:

76. Sans préjudice de la portée générale de toute déclaration faite dans le cadre de la *Loi sur les grains du Canada* et portant que des silos constituent des ouvrages à l'avantage général du Canada, les minoteries, les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences, actuels—notamment ceux qui figurent à l'annexe—et futurs,

every mill or warehouse mentioned or described in the schedule is a work for the general advantage of Canada.

While I cannot agree with counsel's submission that this declaration should not be given its full force and effect so as to catch feed warehouses, seed cleaning mills and feed mills in Eastern Canada, I am also of the view that it should not be extended beyond its terms. The section itself makes a clear distinction between an "elevator" and the various mills and warehouses of which it speaks; that distinction echoes the one found in the definition of "elevator" in section 2 of the *Canada Grain Act*, quoted above. The legislative texts reflect the reality: the evidence⁶ before the Board is clear that in each case the feed warehouses, seed cleaning mills and feed mills belonging to Cargill in Ontario are operated as an adjunct to the operation of a country grain elevator which itself is not subject to any federal declaration and is, in fact, licensed and regulated by the Ontario provincial authorities. To state, as the Board does, that the section 76 declaration relating to these ancillary operations

... establishes that the other aspects of Cargill's operations in Ontario have been declared by the Federal Government to be works for the general advantage of Canada ... [Emphasis added.]

seems to me to be a patent case of the tail wagging the dog.⁷

⁶ Case book, at pp. 56, 120, 135 and 136. See also paragraph 6 of the Ontario Board's findings, quoted above, that the "farm service" activities of the Company, i.e. the "federal" warehouses and mills here in question, represent only twenty per cent of the whole.

⁷ For a somewhat similar situation, see *R. v. Saskatchewan Wheat Pool* (1978), 89 D.L.R. (3d) 755; 43 C.C.C. (2d) 119; [1978] 6 W.W.R. 27 (Sask. C.A.), where a farm service centre operated as an adjunct to a grain elevator was held to be subject to the provincial *Occupational Health Act* even though the elevator itself had been declared to be a work for the general advantage of Canada. If an ancillary to a federal work is not itself federal, *a fortiori* a declaration of the federal character of an ancillary to a provincial work does not capture the latter.

constituent collectivement et séparément des ouvrages à l'avantage général du Canada.

Je ne puis souscrire à l'argument selon lequel on ne saurait donner à cette déclaration son plein effet de sorte qu'elle vise les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux ainsi que les stations de nettoyage de semences situés dans l'Est du Canada. Toutefois, je suis également d'avis qu'on ne doit pas en étendre la portée au-delà de ce qui est énoncé. Une nette distinction est établie dans cet article entre les «silos» et les divers entrepôts et fabriques qui y sont visés, laquelle distinction fait écho à celle que comporte la définition, précitée, de «installation» ou «silo» à l'article 2 de la *Loi sur les grains du Canada*. Ces textes législatifs reproduisent la réalité: en effet, il ressort clairement de la preuve⁶ produite devant le Conseil que, dans chaque cas, les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux de même que les stations de nettoyage des semences appartenant à Cargill en Ontario ne constituent qu'un appoint à l'exploitation des silos locaux qui, en tant que tels, ne sont l'objet d'aucune déclaration fédérale et sont, dans les faits, régis et agréés par les autorités provinciales de l'Ontario. Affirmer, comme le fait le Conseil, que la déclaration de l'article 76 relative à ces exploitations accessoires

... établit que les autres aspects des exploitations de Cargill en Ontario ont également été déclarés à l'avantage général du Canada ... [C'est moi qui souligne.]

g

me semble être le monde à l'envers⁷.

⁶ Dossier, aux p. 56, 120, 135 et 136. Voir également le paragraphe 6, précité, de la décision de la Commission de l'Ontario, portant que les «services agricoles» fournis par la société, soit les fabriques et entrepôts «fédéraux» en cause en l'espèce, ne représentent que vingt pour cent de son activité globale.

⁷ Pour une situation semblable, voir *R. v. Saskatchewan Wheat Pool* (1978), 89 D.L.R. (3d) 755; 43 C.C.C. (2d) 119; [1978] 6 W.W.R. 27 (C.A. Sask.), où l'on a jugé qu'un centre de services agricoles, dont l'exploitation était accessoire à celle d'un silo, était assujéti à la *Occupational Health Act*, une loi provinciale, même si le silo lui-même avait été déclaré être un ouvrage à l'avantage général du Canada. Or, si l'accessoire d'un ouvrage fédérale n'est pas lui-même fédérale, *a fortiori* une déclaration conférant un caractère fédérale à l'accessoire d'un ouvrage provincial ne vise pas ce dernier.

The Board's recognition that some of Cargill's elevators are within provincial jurisdiction is presumably intended to be limited to those country elevators (apparently five out of a total of twenty-five) which do not have feed warehouses, seed cleaning mills or feed mills annexed to them. It, of course, ignores the unquestioned fact that the other twenty, at least so far as their elevator operations are concerned, also operate under exclusive provincial regulation and control.

These comments would in themselves be enough to cast very serious doubt on the Board's finding that Cargill's business is a federal undertaking. There is more, however. I have on a previous occasion⁸ dealt with the distinction which must be made between works and undertakings in terms of the federal declaratory power in subsection 92(10) 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*)] and I need not repeat myself here. In that case, the Court divided over the question of whether an undertaking, otherwise provincial in nature, whose sole *raison d'être* was the operation of a federal work, became by that fact a federal undertaking. The facts of the present case are a long way from those in *Central Western* and argue even more strongly for exclusive provincial jurisdiction over labour relations.

The undertaking of Cargill Grain Company, Limited is far from being exclusively that of the operation of a federal work. It is and is described in the materials before the Board as a grain merchandiser. As was stated by the Ontario Board in paragraph 6 of its decision, quoted above:

Eighty per cent of the operations of the eastern region consists of the buying of grain and grain products from producers in Ontario and the storage, warehousing and marketing of that grain. The other twenty per cent of its activity consists of other farm service related activities.

The Canada Board also recognized this fact and, in paragraph [5] of its decision, speaks of the Chatham office being

⁸ See *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.).

Quand il a reconnu la compétence provinciale sur certains silos appartenant à Cargill, le Conseil ne parlait vraisemblablement que des silos locaux (cinq sur vingt-cinq semble-t-il) ne possédant pas en annexe d'entrepôts ou de fabriques d'aliments pour les animaux ni de stations de nettoyage de semences. C'est, à l'évidence, ignorer le fait incontestable que les vingt autres installations, du moins en ce qui concerne l'exploitation des silos eux-mêmes, sont également assujetties à la réglementation provinciale exclusive.

Ces remarques suffiraient à mettre sérieusement en doute la conclusion du Conseil portant que Cargill exploite une entreprise fédérale. Mais il y a plus. J'ai déjà⁸ examiné la question de la distinction à établir, pour l'application du paragraphe 92(10) 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*)], entre un ouvrage et une entreprise, et il n'y a pas lieu d'en reprendre l'analyse. Dans cette affaire, la Cour était partagée sur la question de savoir si une entreprise, par ailleurs de nature provinciale, dont la seule raison d'être était l'exploitation d'un ouvrage fédéral, devenait par le fait même une entreprise fédérale. Or, les faits de l'espèce sont fort différents de ceux de l'affaire *Central Western* et militent encore davantage en faveur de la compétence provinciale exclusive en matière de relations du travail.

En effet, les activités de Cargill Grain Company, Limited sont loin de se limiter exclusivement à l'exploitation d'un ouvrage fédéral. Ainsi qu'il appert des documents soumis à l'attention du Conseil, cette société agit à titre de commerçant en grains. Comme le souligne la Commission de l'Ontario au paragraphe [6], précité, de sa décision,

Quatre-vingt pour cent des activités de la région de l'Est consistent dans l'achat de grains et de produits céréaliers des producteurs de l'Ontario, ainsi que dans le stockage, l'entreposage et la mise en marché de ce grain. Les autres vingt pour cent se résument à des services agricoles connexes.

Le Conseil a également reconnu ce fait en soulignant, au paragraphe [5] de sa décision,

⁸ Voir *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161, (1988), 84 N.R. 321 (C.A.).

... heavily involved in merchandising i.e. the buying, selling and transportation of grain.⁹

This, as it seems to me, is conclusive against federal jurisdiction over labour relations in that office. The undertaking of Cargill is not that of an operator of grain elevators, all or even most of which have been declared to be federal works, who incidentally engages in the activity of buying, selling and transportation of grain. On the contrary, the undertaking of Cargill, as it is uniformly and consistently described throughout the material, is that of a grain merchandiser buying, selling and trading in grain in Ontario, who, as an incidental to that undertaking, operates elevators for the receipt, storage and delivery of the products dealt in. In my view such an undertaking is wholly provincial in its essence even if some part of the activities relates to interprovincial or international trade and some part of the physical plant includes works which have been declared for the general advantage of Canada.

It follows from the foregoing that, in my opinion, the Board's answer to the first question cannot be supported since there is no "core federal undertaking" such as is required to underpin any federal jurisdiction in the primarily provincial field of labour relations. That being so, the Board's finding on the degree of operational integration of the various aspects of Cargill's business, the second question, is simply irrelevant.

I conclude that the Board was without jurisdiction to make the decision here under review. My regret at reaching such a conclusion, whose effect must be to leave the employees in question unrepresented by the union of their choice, is somewhat tempered by the fact, previously alluded to, that the Union itself, in its concurrent applica-

⁹ The Board's further reference to Cargill's dealings in the futures market on the Winnipeg and Chicago grain exchanges and the reference to the *Grain Futures Act*, R.S.C., 1985, c. G-11, puzzles me. It surely cannot be implying that participation in international trade or in dealings on a federally regulated exchange makes the participant a federal undertaking. If so, it is a startling claim to extension of federal labour relations jurisdiction.

... que le bureau de Chatham s'occupe activement de commercialisation, c'est-à-dire de l'achat, de la vente et du transport des grains⁹.

Ces arguments me semblent exclure de façon déterminante la compétence fédérale sur les relations du travail dans ce bureau. L'entreprise de Cargill n'est pas celle d'un exploitant de silos dont la totalité ou la quasi-totalité ont été déclarés être des ouvrages fédéraux, et qui s'engage accessoirement dans l'achat, la vente et le transport du grain. Il s'agit au contraire, ainsi qu'il appert de tous les documents produits en preuve, d'un commerçant en grains qui achète, vend et négocie le grain en Ontario et qui, accessoirement, exploite des silos destinés à la réception, au stockage et à la livraison des produits dont il fait le commerce. À mon avis, une telle entreprise est, par essence, entièrement provinciale, même si une partie de ses activités se rapporte au commerce international ou interprovincial et si ses installations matérielles comprennent des ouvrages qui ont été déclarés être à l'avantage général du Canada.

Il s'ensuit, à mon avis, que la réponse du Conseil à la première question n'est pas fondée en raison de l'absence d'une «entreprise principale fédérale» susceptible de justifier la compétence fédérale dans le secteur provincial privilégié des relations du travail. Cela dit, la conclusion du Conseil quant au degré d'intégration fonctionnelle des diverses facettes des activités de Cargill—en réponse à la deuxième question—est tout simplement non pertinente.

J'en arrive à la conclusion que le Conseil n'était pas compétent pour rendre la décision dont l'annulation est demandée en l'espèce. Si j'éprouve certains scrupules à l'idée de priver ainsi les employés en cause du syndicat qu'ils avaient choisi pour les représenter, mes regrets sont quelque peu atténués par le fait, auquel j'ai déjà fait allusion, que le

⁹ Le renvoi que fait plus loin le Conseil aux opérations de Cargill sur les marchés de grain à terme des bourses de Winnipeg et de Chicago, et à la *Loi sur les marchés de grain à terme*, L.R.C. (1985), chap. G-11, me laisse perplexe. On ne saurait ainsi sous-entendre que la participation au commerce international ou aux opérations d'une bourse assujettie à la réglementation fédérale fait du participant une entreprise fédérale. Soutenir une telle proposition reviendrait à revendiquer un accroissement impressionnant de la compétence fédérale dans le domaine des relations du travail.

tion to the Ontario Board, invited the latter to decline jurisdiction.

I would allow the section 28 application and set aside the impugned decision as having been made without jurisdiction.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACGUIGAN J.A. (*dissenting*): This section 28 application is brought by the applicant ("Cargill Grain") against an order of the respondent Canada Labour Relations Board (the "CLRB" or the "Board"), dated March 10, 1989, made pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2] (the "Code") which certified the respondent United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (the "Union") as the bargaining agent for a unit comprising all office and clerical employees of Cargill Grain Company Limited working in Chatham, Ontario, excluding merchants' assistants, the executive assistant to the branch manager, casual employees, grain merchants, managers and those above the rank of grain merchants and managers.

Cargill Grain, self-described as a grain merchandiser, is a wholly-owned subsidiary of a Winnipeg-based parent company, Cargill Limited, which in the spring of 1988 purchased the grain division of Maple Leaf Mills Ltd. and changed its name to Cargill Grain Company Limited. Cargill Grain's administrative offices are in Chatham, Ontario.

The elevator and mill network of Cargill Grain in Ontario comprises three transfer or terminal elevators and 25 more locally-oriented establishments, including feed warehouses, feed mills, seed cleaning mills and a seed bagging plant. Cargill Grain also has the clerical offices in Chatham which are the subject matter of the present case. The 25 so-called "country elevators" are grouped into 15 profit centres. Their main function is to purchase local grains and oilseeds from the area producers and provide crop inputs, including

syndicat a lui-même, dans sa requête concurrente à la Commission de l'Ontario, invité cette dernière à décliner sa compétence.

Je ferais droit à la demande fondée sur l'article 28 en l'espèce et j'annulerais la décision litigieuse au motif qu'elle a été rendue sans compétence.

* * *

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A. (*dissent*): Par la présente demande fondée sur l'article 28, la requérante («Cargill Grain») attaque une ordonnance qu'a rendue l'intimé, le Conseil des relations du travail du Canada (le «CCRT» ou le «Conseil») le 10 mars 1989, aux termes de l'article 24 du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), chap. L-2] (le «Code»), laquelle ordonnance accreditait l'intimé, les Travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique (le «syndicat») à titre d'agent négociateur pour une unité comprenant tous les employés de bureau de Cargill Grain Company Limited travaillant à Chatham, en Ontario, à l'exclusion des adjoints aux marchands, de l'attaché de direction de la succursale, des employés occasionnels, des marchands de grains, des directeurs et de tous ceux occupant un échelon supérieur à ces deux derniers groupes.

Cargill Grain, qui se décrit comme un commerçant en grains, est une filiale en propriété exclusive de la société Cargill Limited, dont le siège est situé à Winnipeg. C'est au printemps de 1988 que cette dernière a fait l'acquisition de la division céréalière de Maple Leaf Mills Ltd. et qu'elle a changé son nom pour celui de Cargill Grain Company Limited. Le bureau administratif de Cargill Grain est situé à Chatham, en Ontario.

Le réseau de silos et de fabriques de Cargill Grain en Ontario comprend trois silos terminaux ou de transbordement et vingt-cinq établissements à vocation plus locale, notamment des entrepôts et fabriques d'aliments pour les animaux, des stations de nettoyage des semences ainsi qu'une station d'ensachage. Cargill Grain possède également un bureau administratif à Chatham dont les employés font l'objet du présent litige. Les vingt-cinq «silos locaux», ainsi qu'on les désigne, sont regroupés en quinze centres de profit. Leur principale fonction

custom application of inputs to the area producers. These locations report to the Chatham office, and the majority of the related accounting functions are performed in the Chatham office, i.e. accounts receivable, accounts payable, general ledger, financial statement preparation, inventory records relative to grain, etc. (Case, at page 56.)

The relationship of the Chatham office to the country elevators is described in the following two passages from the cross-examination of Stefan Gutierrez, the Eastern Regional Manager of Cargill Grain:

Q. And from those Country Elevators, if I can characterize them that way, that are administered through the Chatham office, where do they ship the grain?

A. That grain is ... I would say, primarily, all shipped within the province of Ontario.

Q. Where? To where?

A. To feed mills, to, to transfer elevators or terminal elevators ...

Q. Okay, so let ... You've, you've ...

A. ... for further marketing disposition. [Case, at page 101.]

Q. You say that they, there are 15 or so warehouses where feed and seed are warehoused?

A. The, the local grain elevator, as a ... maybe as a, as an example, I can help explain this as a ... he may have a, a flat warehouse adjacent to the grain elevator. In that warehouse he may store chemicals and seed that is utilized by the local producer. So he will, he will use that warehouse to, to hold on to his inventory until such time as it's needed. And we only have them at, we don't have them at all of the locations because some of it is ...

Q. Fifteen out of 25, basically, you're saying.

A. Um hum.

Q. Okay. And in terms of the work function performed at Chatham in respect of the warehousing and so on, sales of feed, seed and chemicals, that's all done through Chatham?

A. Yes, in the way it was laid out here, in terms of accounts receivables. [Case, at page 120.]

The Union applied concurrently for certification both before the CLRB and the Ontario Labour Relations Board ("OLRB"). In a decision on

consiste à acheter des grains et des oléagineux aux producteurs de la région, à leur fournir les intrants nécessaires à la production des cultures céréalières et à en faire l'application sur demande. Ces établissements font rapport au bureau de Chatham qui tient la majorité des éléments de la comptabilité relatifs à ces activités, savoir l'établissement des comptes clients, des comptes fournisseurs, du grand livre, des états financiers, des registres de stock de grains, etc. (Dossier, à la page 56.)

Les relations qu'entretient le bureau de Chatham avec les silos locaux sont décrites dans les deux extraits suivants du contre-interrogatoire de M. Stefan Gutierrez, directeur de la région de l'Est chez Cargill Grain:

[TRADUCTION]

Q. Et à partir de ces silos locaux, si je peux les appeler ainsi, qui sont administrés par le bureau de Chatham, à quel endroit le grain est-il expédié?

R. Ce grain est ... Je dirais, principalement, qu'il est expédié en entier dans les limites de la province d'Ontario.

Q. Où? Vers quelle destination?

R. Vers des fabriques d'aliments pour les animaux, des silos terminaux ou de transbordement ...

Q. D'accord, ainsi ... vous, vous ...

R. ... à des fins de commercialisation. [Dossier, à la page 101.]

Q. Vous dites qu'il y a 15 entrepôts ou à peu près, où les aliments pour les animaux et les semences sont entreposés?

R. Le silo local, à titre d'exemple, je pourrais peut-être vous expliquer cela comme un ... il peut y avoir un entrepôt à fond plat adjacent au silo. Dans cet entrepôt, l'exploitant peut stocker les produits chimiques et les semences destinés au producteur local. Donc, il utilisera cet entrepôt pour garder son stock jusqu'à ce qu'il en ait besoin. Il n'y en a pas dans tous les établissements parce que certains d'entre eux sont ...

Q. Quinze sur vingt-cinq, essentiellement, c'est ce que vous dites.

R. Euh, euh.

Q. D'accord. Pour ce qui est du travail effectué à Chatham relativement à l'entreposage, aux ventes d'aliments pour les animaux, de semences et de produits chimiques, tout cela passe par Chatham?

R. Oui, de la façon indiquée ici, pour les comptes clients. [Dossier, à la page 120.]

Le syndicat a présenté concurremment deux demandes d'accréditation, l'une devant le CCRT et l'autre devant la Commission des relations du

December 22, the 1988 OLRB declined jurisdiction, concluding (Case, at page 55):

... The evidence in the instant case is that the respondent's operations include elevators within the meaning of section 43(1) [now subsection 55(1)] of the Canada Grain Act and mills and warehouses within the meaning of section 45 [now section 76] of the CWBA. These operations have been declared by Parliament to be works for the general advantage of Canada. Accordingly, we have concluded that we do not have jurisdiction to determine this application and it is hereby dismissed.

The CLRB then held a hearing on the narrow issue of its constitutional jurisdiction to certify the Union. The Board's conclusion is contained in a letter decision of March 28, 1989, the relevant part of which is as follows:

On November 4, 1988 the applicant filed an application for certification before this Board. The application proposed a bargaining unit of approximately twenty-eight office and clerical employees working in Cargill's offices in Chatham, Ontario. The Board is confronted in this case with the following two questions: 1) is there a federal undertaking in existence? and 2) are the office operations in Chatham intimately related to this federal undertaking? The Board is of the opinion that it has jurisdiction to grant the certification application because both of the above questions may be answered in the affirmative.

The evidence presented to the Board has convinced it that a federal undertaking exists in the present case. While it is true that not all of the "country" elevators in Cargill's operation have been declared to be works for the general advantage of Canada, there are nonetheless several of Cargill's elevators that the Canada Grain Act, R.S.C. 1985 c. G-10, has explicitly declared to be works for the general advantage of Canada. For example, in Midland, Ontario one finds the Midland Simcoe Elevator Co. Limited; in Port McNicoll, one finds the Marathon Realty Company Limited; and in Sarnia, one finds Maple Leaf Mills Ltd. All of these elevators are owned by Cargill. These premises are listed in Schedule II of the Grain Act as being works for the general advantage of Canada.

In addition, Cargill has feed warehouses at several locations in Ontario. During the hearing, Mr. S. Guthierrez, Cargill's eastern regional manager, stated that there were fifteen such feed warehouses in Ontario. Similarly, Cargill is also involved with seed cleaning mills such as those in Princeton and in Wallaceburg. Mr. Guthierrez further stated that Cargill operates a few small feed mills such as those in Ayr, Ridgetown and Nelles Corners, Ontario. Cargill also operates seed bagging plants notably in Tillbury, Ontario.

Based upon these facts, we are prepared to find that Cargill is involved in a federal undertaking not only because some of Cargill's elevators have been declared to be works for the general advantage of Canada, but also because section 76 of the Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1985 c. C-24, estab-

travail de l'Ontario («CRTO»). Dans sa décision rendue le 22 décembre 1988, la CRTO a décliné sa compétence après être arrivée à la conclusion suivante (Dossier, à la page 55):

... Il ressort de la preuve produite en l'espèce que les établissements de l'intimée comprennent des silos au sens du paragraphe 43(1) [maintenant le paragraphe 55(1)] de la Loi sur les grains du Canada, ainsi que des entrepôts et fabriques au sens de l'article 45 [maintenant l'article 76] de la LCCB. Ces installations ont été déclarées par le Parlement être des ouvrages à l'avantage général du Canada. Aussi sommes-nous venus à la conclusion que nous n'avons pas compétence pour statuer sur cette requête, laquelle est par les présentes rejetée.

Le CCRT a donc tenu une audience visant uniquement à déterminer s'il avait compétence, sur le plan constitutionnel, pour accréditer le syndicat. Le Conseil a fait connaître sa conclusion dans une décision-lettre datée du 28 mars 1989, dont voici les extraits pertinents:

[TRADUCTION] Le 4 novembre 1988, le requérant a déposé une demande d'accréditation devant le présent Conseil. Il y proposait une unité de négociation formée d'environ vingt-huit employés de bureau travaillant aux bureaux de Cargill à Chatham, en Ontario. Le Conseil doit répondre en l'espèce à deux questions: Premièrement, existe-t-il une entreprise fédérale? Deuxièmement, les activités de bureau de Chatham sont-elles intimement liées à cette entreprise fédérale? Le Conseil est d'avis qu'il est compétent pour accorder l'accréditation demandée parce qu'il est possible de répondre par l'affirmative à ces deux questions.

D'après la preuve qui lui a été soumise, le Conseil est convaincu qu'il existe en l'espèce une entreprise fédérale. Certes, ce ne sont pas tous les silos «locaux» de l'exploitation de Cargill qui ont été déclarés à l'avantage général du Canada. Mais il n'en reste pas moins que plusieurs l'ont été expressément aux termes de la Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), chap. G-10. Ainsi les établissements suivants, propriété de Cargill, sont énumérés à l'annexe II de cette loi comme constituant des ouvrages à l'avantage général du Canada: Midland Simcoe Elevator Co. Limited, à Midland (Ontario), Marathon Realty Company Limited, à Port McNicoll et Maple Leaf Mills Ltd., à Sarnia.

De plus, selon le témoignage du directeur de Cargill pour la région de l'Est, M. S. Guthierrez, cette société possède quinze entrepôts d'aliments pour les animaux en Ontario. Cargill exploite également des stations de nettoyage des semences, entre autres à Princeton et à Wallaceburg, ainsi que quelques petites fabriques d'aliments pour les animaux, notamment à Ayr, Ridgetown et Nelles Corners, en Ontario. Elle possède enfin des stations d'ensachage, comme à Tillbury, également en Ontario.

À la lumière de ces faits, nous sommes disposés à conclure que Cargill exploite une entreprise fédérale, non seulement parce que certains de ses silos ont été déclarés être des ouvrages à l'avantage général du Canada, mais aussi parce que l'article 76 de la Loi sur la Commission canadienne du blé, L.R.C.

lishes that the other aspects of Cargill's operations in Ontario have been declared by the Federal Government to be works for the general advantage of Canada. While this Board realizes that not all of Cargill's grain elevators are within its jurisdiction, the overall characterization of the employer's business must be as a federal undertaking.

It is also the Board's opinion that the clerical operations at Chatham are intimately related to the basic federal undertaking. The Chatham office of Cargill administers the feed mills referred to above. All of the country elevators owned by Cargill are administered through the Chatham office though, as mentioned before, some of these elevators are within provincial jurisdiction. These exceptions would not, however, change our basic characterization of Chatham's importance to the operations of Cargill in Eastern Canada. Other functions carried out by the Chatham office include accounting, grain marketing, compilation of statistics from the Eastern Canada operations, plus coordination of activities at various places in Eastern Canada such as at the seed cleaning mill in Wallaceburg.

It is also important to note that the Chatham office is heavily involved in merchandising i.e. the buying, selling and transportation of grain. A portion of this merchandising relates to the futures markets on the Winnipeg and Chicago grain exchanges. The Winnipeg Grain Exchange is governed by the Grain Futures Act, R.S.C. 1985 c. G-11. For these futures markets, traders in eastern Canada place orders through the Chatham office for the Winnipeg or Chicago grain exchange.

Taking into account all of the above considerations, the Board finds that the Chatham office is intimately related with the federal undertaking. Accordingly, this Board has jurisdiction over the present certification application.

The legal issues in this case focus principally on the declaratory power of Parliament under paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] to declare a work for the general advantage of Canada. This provision reads as follows:

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

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

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

(1985), chap. C-24, établit que les autres aspects des exploitations de Cargill en Ontario ont également été déclarés à l'avantage général du Canada. Tout en reconnaissant ne pas avoir compétence à l'égard de tous les silos de Cargill, nous devons conclure que l'exploitation de l'employeur constitue essentiellement une entreprise fédérale.

Le Conseil est également d'avis que les activités du bureau de Chatham sont intimement liées à l'entreprise principale à caractère fédéral. Le bureau de Chatham administre les fabriques d'aliments pour les animaux mentionnées ci-dessus, de même que tous les silos locaux que possède Cargill, bien que certains d'entre eux ressortissent à la compétence provinciale. Ces exceptions ne changent rien, cependant, à l'importance que revêt le bureau de Chatham pour les exploitations de Cargill dans l'Est du Canada. Ce bureau s'occupe également de la comptabilité, de la mise en marché du grain, de la collecte de statistiques et de la coordination des activités se déroulant dans plusieurs établissements de l'Est du pays, tels la station de nettoyage des semences de Wallaceburg.

Il importe également de souligner que le bureau de Chatham s'occupe activement de commercialisation, c'est-à-dire de l'achat, de la vente et du transport des grains. Une partie de cette activité se rapporte aux marchés de grain à terme des Bourses des grains de Winnipeg et de Chicago. La Bourse des grains de Winnipeg est régie par la *Loi sur les marchés de grain à terme*, L.R.C. (1985), chap. G-11. C'est par l'entremise du bureau de Chatham que les courtiers de l'Est du Canada négocient sur ces bourses.

Compte tenu de tous ces facteurs, le Conseil estime que le bureau de Chatham est intimement lié à l'entreprise fédérale. En conséquence, le Conseil a compétence pour connaître de la présente requête en accréditation.

Les questions juridiques en litige dans la présente espèce mettent principalement en cause le pouvoir déclaratoire du Parlement, soit le pouvoir qui lui est conféré, aux termes de l'alinéa 92(10)(c) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 5]] de déclarer qu'un ouvrage est à l'avantage général du Canada. Cette disposition est ainsi formulée:

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

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

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

There are two main pieces of general legislation affecting the grain industry in Canada, each employing the federal declaratory power. The *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10, establishes the Canadian Grain Commission (section 3) with a mandate to “establish and maintain standards of quality for Canadian grain and regulate grain handling in Canada, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets” (section 13). The *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, sets up the Canadian Wheat Board “with the object of marketing in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada” (section 5), with power *inter alia* to buy, sell and transport grain and to operate elevators (section 6).

The *Canada Grain Act* divides Canada into an Eastern Division and a Western Division, the boundary being the meridian passing through the eastern boundary of Thunder Bay, and section 2 of the Act defines elevator to mean, *inter alia*, “the portion of any premises in the Eastern Division named in Schedule II that is used for the purpose of storing grain”. Schedule II lists, *inter alia*, the premises of Midland Simcoe Elevator Co. Ltd., in Midland, Ontario, those of Marathon Realty Company Limited in Port McNicoll, Ontario, and those of Maple Leaf Mills Ltd. in Sarnia, Ontario. These are the three transfer elevators now owned by Cargill Grain, and it is therefore common ground to the parties that these three elevators fall under federal jurisdiction under paragraph 92(10)(c).

This is the only relevant declaration in the *Canada Grain Act*, since the relevant provisions of section 55 are not yet in force. That section provides as follows:

55. (1) All elevators in Canada heretofore or hereafter constructed, except elevators referred to in subsection (2) or (3), are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

(2) All elevators in the Eastern Division heretofore or hereafter constructed, as defined in paragraph (d) of the definition “elevator” in section 2, are and each of them is hereby declared to be work or works for the general advantage of Canada.

(3) All elevators in the Eastern Division heretofore or hereafter constructed, as defined in paragraph (e) of the definition

Deux grandes lois d'intérêt général régissent l'industrie du grain au Canada, chacune d'elles recourant au pouvoir déclaratoire fédéral. La *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), chap. G-10, constitue la Commission canadienne des grains (article 3) dont la mission est de «fixer et de faire respecter . . . des normes de qualité pour le grain canadien et de régir la manutention des grains au pays, afin d'en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur» (article 13). Quant à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), chap. C-24, elle établit la Commission canadienne du blé qui «a pour mission d'organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada» (article 5). Parmi les pouvoirs qui lui sont conférés figurent ceux d'acheter, de vendre et de transporter des grains, ainsi que celui d'exploiter des silos (article 6).

La *Loi sur les grains du Canada* divise le pays en deux régions, celle de l'Est et celle de l'Ouest, séparées par le méridien qui coupe la limite est de Thunder Bay. L'article 2 de la Loi définit le terme «installation» ou «silo» comme désignant, notamment, «la partie des établissements de la région de l'Est énumérés à l'annexe II qui sert au stockage des grains». Parmi les établissements nommément désignés à cette annexe figurent ceux de Midland Simcoe Elevator Co. Ltd., à Midland, de Marathon Realty Company Limited à Port McNicoll et de Maple Leaf Mills Ltd. à Sarnia, tous situés en Ontario. Il s'agit des trois silos de transbordement qui appartiennent maintenant à Cargill Grain et dont les parties admettent qu'ils relèvent en conséquence de la compétence fédérale en vertu de l'alinéa 92(10)c).

C'est la seule déclaration applicable en l'espèce que l'on retrouve dans la *Loi sur les grains du Canada* puisque les dispositions pertinentes de l'article 55 ne sont pas encore en vigueur. Cet article dispose:

55. (1) Toutes les installations du Canada, actuelles et futures, à l'exception de celles visées aux paragraphes (2) ou (3), constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

(2) Les installations actuelles et futures de la région de l'Est, décrites à l'alinéa d) de la définition de «installation» à l'article 2, constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l'avantage général du Canada.

(3) Les installations actuelles et futures de la région de l'Est, décrites à l'alinéa e) de la définition de «installation» à l'article

“elevator” in section 2, are and each of them is hereby declared to be a work or works for the general advantage of Canada.

The general provisions of this section are, of course, broad enough to cover Cargill grain’s operations, which are entirely in the Eastern Division, but subsection 121(1) provides that subsections (2) and (3) of section 55 shall come into force only when proclaimed, and no proclamation under section 121 has yet been issued.

It is therefore necessary to turn to the *Canadian Wheat Board Act*, which contains a declaration for the general advantage of Canada in section 76, as follows:

76. For greater certainty, but not so as to restrict the generality of any declaration in the *Canada Grain Act* that any elevator is a work for the general advantage of Canada, it is hereby declared that all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills, whether heretofore constructed or hereafter to be constructed, are and each of them is hereby declared to be works or a work for the general advantage of Canada and, without limiting the generality of the foregoing, every mill or warehouse mentioned or described in the schedule is a work for the general advantage of Canada.

It was this declaration which was used by the Board to support a conclusion that most of Cargill grain’s elevators in Ontario have been declared to be works of the general advantage of Canada. Certainly on their face “all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills” in Ontario would be included.

The applicant argued that a restrictive reading so as not to apply section 76 to “country” elevators is required for two reasons. First, the *Canada Grain Act* and the *Canadian Wheat Board Act* are *in pari materia*, and the former has not exercised its jurisdiction over Eastern Division country elevators. Second, the *Canadian Wheat Board Act* itself requires a territorial restriction by its definition of “designated area” in section 2:

2. (1) In this Act,

“designated area” means that area comprised by the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and those parts of the Province of British Columbia known as the Peace River District and the Creston-Wyndell Areas, and such other areas as the Board may designate under Subsection (3).

2, constituent, collectivement et séparément, des ouvrages à l’avantage général du Canada.

Les termes généraux de cet article sont assurément assez larges pour viser les exploitations de Cargill Grain, lesquelles sont toutes situées dans la région de l’Est, mais le paragraphe 121(1) porte que les paragraphes 55(2) et (3) n’entrent en vigueur qu’à la date fixée par proclamation. Or, aucune proclamation n’a à ce jour été prise aux termes de l’article 121.

Il convient donc de se reporter à la *Loi sur la Commission canadienne du blé* où l’on retrouve, à l’article 76, une déclaration d’intérêt national ainsi libellée:

76. Sans préjudice de la portée générale de toute déclaration faite dans le cadre de la *Loi sur les grains du Canada* et portant que des silos constituent des ouvrages à l’avantage général du Canada, les minoteries, les fabriques ou entrepôts d’aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences, actuels—notamment ceux qui figurent à l’annexe—et futurs, constituent collectivement et séparément des ouvrages à l’avantage général du Canada.

C’est sur cette déclaration que s’est appuyé le Conseil pour conclure que la plupart des silos appartenant à Cargill en Ontario ont été déclarés être à l’avantage général du Canada. À première vue, il est clair que «les minoteries, les fabriques ou entrepôts d’aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences» situés en Ontario seraient visés en totalité.

La requérante allègue que l’article 76 doit recevoir une interprétation restrictive de sorte que les silos «locaux» n’y soient pas visés, et ce pour deux motifs. D’abord, la *Loi sur les grains du Canada* et la *Loi sur la Commission canadienne du blé* sont *in pari materia* et aux termes de la première, il n’y a pas eu exercice de compétence à l’égard des silos locaux de la région de l’Est. Ensuite, l’application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* est territorialement restreinte en raison de la définition de «région désignée» à l’article 2, ainsi conçue:

2. (1) Les définitions qui suivent s’applique à la présente loi:

«région désignée» La région formée des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et d’Alberta, des parties de la province de la Colombie-Britannique connues sous les noms de district de Peace River et de régions Creston-Wyndell, ainsi que des régions éventuellement incluses dans cette région en application du paragraphe (3).

Subsections (2) and (3) of section 2 are also invoked:

2. . . .

(2) Unless it is otherwise provided in this Act, words and expressions used in this Act have the same meaning as in the *Canada Grain Act*, . . .

(3) The Board may, by order, designate parts of the Province of British Columbia, other than the Peace River District and the Creston-Wynndel Areas, and parts of the Province of Ontario lying in the Western Division that are included in the designated area for the purposes of this Act.

In reference to the first argument, it will be noted that the territorial divisions in the two Acts are not identical. Even with the additional powers of designation given to the Canadian Wheat Board under subsection 2(3) of its Act, the “designated area” under that Act is not potentially equivalent to the Western District under the *Canada Grains Act*, since certain parts of British Columbia are made exempt from designation.

Section 76 has been considered in several cases. In *Camirand c. R.*, [1976] C.S. 1294, Mignault J. of the Quebec Superior Court interpreted the opening words (“For greater certainty, but not so as to restrict the generality”) to mean only that the enumeration in the Schedule of mills and feed warehouses in the designated area does not exclude other mills and warehouses in that same area, and he held that the declaration therefore has reference only to mills and warehouses in the four Western provinces.

This case was followed by Brière J. in *Antoine Guertin Ltée 1*, unreported, Québec Labour Court, No. 500-28-000502-831. However in *Cie du trust national Ltée c. Burns*, [1985] C.S. 1286,¹⁰ Mailhot J. (as she then was) refused to follow *Camirand*. In coming to the opposite conclusion, she appeared to be particularly struck by the fact that both Acts were amended on the same day, June 30, 1950, so as to have declaratory provisions of

¹⁰ An appeal has been pending before the Québec Court of Appeal since 1985, but has not yet been proceeded with. However, in a companion case, that Court indirectly affirmed the judgment of Bisson, Chouinard and Mailhot JJ. on other grounds: see *Raymond, Chabot, Martin, Paré & associés c. Association des employés de G.D.I. Inc.*, decided June 9, 1989 (No. 200-09-000461-852).

Les paragraphes (2) et (3) de l'article 2 sont également invoqués:

2. . . .

(2) Sauf disposition contraire, les termes de la présente loi s'entendent au sens de la *Loi sur les grains du Canada* . . .

(3) La Commission peut, par ordonnance, inclure dans la région désignée des parties de la province de la Colombie-Britannique—à l'exception du district de Peace River et des régions Creston-Wynndel—et des parties de la province d'Ontario comprises dans la région de l'Ouest.

Pour ce qui est du premier argument, soulignons que la division territoriale n'est pas la même aux termes des deux lois. Même en tenant compte des pouvoirs additionnels de désignation conférés à la Commission canadienne du blé par le paragraphe 2(3) de sa loi constitutive, la «région désignée» aux termes de celle-ci ne saurait constituer l'équivalent de la région de l'Ouest visée à la *Loi sur les grains du Canada*, étant donné que certaines parties de la Colombie-Britannique sont exclues du territoire pouvant ainsi faire l'objet d'une désignation.

La portée de l'article 76 a été examinée dans plusieurs arrêts. Dans l'affaire *Camirand c. R.*, [1976] C.S. 1294, le juge Mignault de la Cour supérieure du Québec a estimé que les mots «sans restreindre la généralité de ce qui précède» signifiaient simplement que l'énumération en annexe de moulins et entrepôts de la région désignée n'avait pas pour effet d'exclure les autres moulins et entrepôts de la même région. Il a conclu que la déclaration ne visait par conséquent que les moulins et entrepôts dans les quatre provinces de l'Ouest.

Cette décision a été suivie par le juge Brière dans l'affaire *Antoine Guertin Ltée 1*, non publiée, Tribunal du travail (Qué.), n° 500-28-000502-831. Cependant, dans la décision *Cie du trust national Ltée c. Burns*, [1985] C.S. 1286¹⁰, le juge Mailhot (aujourd'hui juge à la Cour d'appel du Québec) a refusé de suivre la décision *Camirand*. En arrivant à la conclusion opposée, le juge Mailhot semble avoir été particulièrement frappé par le fait que

¹⁰ Un appel est pendant depuis 1985 devant la Cour d'appel du Québec, mais il n'a pas encore été entendu. Cependant, dans une espèce connexe, cette Cour a indirectement confirmé, pour d'autres motifs, l'arrêt des juges Bisson, Chouinard et Mailhot: voir *Raymond, Chabot, Martin, Paré et associés c. Association des employés de G.D.I. Inc.*, jugement rendu le 9 juin 1989 (n° 200-09-000461-852).

greater breadth than before; that in the *The Canadian Wheat Board Act 1935*, [S.C. 1935, c. 53, s. 39 (as am. by S.C. 1947, c. 15; 1950, c. 31, s. 8)] is identical to the present section 76, and that in the *Canada Grain Act* [R.S.C. 1927, c. 86, s. 173 (as am. by S.C. 1950, c. 24, s. 10)] reads as follows:

173. All elevators in Canada heretofore or hereafter constructed are hereby declared to be works for the general advantage of Canada.

Elevators were defined as “any premises into which western grain may be received, or out of which it may be discharged directly from or into railway car or vessels” (R.S.C. 1952, c. 25, s. 2). Then in 1971 the entire *Canada Grain Act* was replaced, and a declaratory power was enacted (S.C. 1970-71-72, c. 7, s. 43) in the words presently in section 55, with a regional limitation on the general declaration in subsection 1, whereas the declaration in the *Canadian Wheat Board Act* was left unchanged. In sum, between 1950 and 1971 the *Canada Grain Act* covered all of Canada, as did the *Canadian Wheat Board Act*. The *Canada Grain Act* was then changed to apply to all elevators in the Western Division, some in the Great Lakes Region and to eastern elevators named in Schedule II. No such change was made to the *Canadian Wheat Board Act*, and it therefore presumably was intended by Parliament to continue the broad declaration previously intended.

Mailhot J. also noted that the notion of “designated area” in the *Canadian Wheat Board Act* was obviously intended to apply to the parts of the Act where it is referred to: section 23 for Part II, “Control of Elevators and Railways”, section 32 for Part III, “Interprovincial and Export Marketing of Wheat by the Board”. Section 76, on the

les deux lois ont été modifiées le même jour, soit le 30 juin 1950, afin que soit étendue la portée de leur disposition déclaratoire: la déclaration de la *Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935* [S.C. 1935, chap. 53, art. 39 (mod. par S.C. 1947, chap. 15; 1950, chap. 31, art. 8)] est devenue identique au présent article 76 et celle de la *Loi sur les grains du Canada* [S.R.C. 1927, chap. 86, art. 173 (mod. par S.C. 1950, chap. 24, art. 10)] était ainsi libellée:

173. Tous les élévateurs au Canada, jusqu'ici ou dorénavant construits, sont par les présentes déclarés des ouvrages à l'avantage général du Canada.

Les élévateurs étaient par ailleurs définis comme «les immeubles dans lesquels le grain de l'Ouest peut être reçu ou hors desquels il peut être déchargé directement des wagons de chemin de fer ou des navires.» (S.R.C. 1952, chap. 25, art. 2). Puis en 1971, la *Loi sur les grains du Canada* a été remplacée et un pouvoir déclaratoire a été conféré (S.C. 1970-71-72, chap. 7, art. 43) dans les termes utilisés présentement à l'article 55 et comportant une limitation régionale par rapport à la déclaration générale contenue au paragraphe (1), tandis que la déclaration contenue dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé* demeurait inchangée. En somme entre 1950 et 1971, la *Loi sur les grains du Canada* s'appliquait à l'ensemble du pays, tout comme la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Par la suite, la *Loi sur les grains du Canada* a été modifiée de façon à viser tous les silos de la région de l'Ouest, quelques-uns de la région des Grands Lacs et les silos de l'Est énumérés à l'annexe II. La *Loi sur la Commission canadienne du blé* n'ayant pas été ainsi modifiée, il faut présumer que le Parlement entendait maintenir la large portée de la déclaration antérieure.

Le juge Mailhot a également souligné que la notion de «région désignée» dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé* devait manifestement viser les parties de la Loi où il y est fait renvoi: l'article 23 pour la partie II, «Contrôle des élévateurs et des chemins de fer» et l'article 32 pour la partie III, «Organisation du marché interprovincial et extérieur du blé pour la Commission». Quant à l'article 76 que l'on retrouve à la partie

other hand, is found in Part VII, "General", where no purpose is served by a regional limitation.¹¹

Section 76 was also considered by this Court in *C.S.P. Foods Ltd v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 23; 25 N.R. 91 (C.A.), where Heald J. wrote for the Court (at page 29 F.C.):

A perusal of the declaratory section in the *Canadian Wheat Board Act* ... discloses that it extends the declaration as contained in the *Canada Grain Act* so that "all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills ..." [underlining is mine] are declared to be "works or a work for the general advantage of Canada ...".

If taken literally, these words are broad enough to resolve the issue in the case at bar, but the matter is perhaps not free from doubt in that all the works or undertakings of that case were in fact located in Western Canada within the "designated area".

Nevertheless, I find it impossible to come to any other conclusion than that no reason has been adduced to restrict the generality of the words in section 76. Indeed, the reasons to the contrary as seen by Mailhot J. lead me also to her conclusion, that the declaration in section 76 of the *Canadian Wheat Board Act* should be taken to apply to "all flour mills, feed mills, feed warehouses and seed cleaning mills" in Canada.

That decided, what remains are the factual findings of the Board, which are not as such reviewable by this Court by virtue of section 22 of the Code, which limits judicial review to matters falling under paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. The Board specified that of the 25 so called "country elevators" in question at least 21 either were or were integrated with federal works under section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*: 15 feed warehouses, 2 seed cleaning mills, 3

¹¹ This point was also strongly made in *W.G. Thompson & Sons Limited; Re U.F.C.W.; Re Group of Employees*, [1987] OLRB Rep. May, 787, at p. 790, the principal decision of the OLRB in this area.

VII, «Dispositions générales», il ne saurait avoir une portée territoriale limitée¹¹.

L'article 76 a également été examiné par la présente Cour dans *C.S.P. Foods Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 23; 25 N.R. 91 (C.A.), où le juge Heald se prononce ainsi (à la page 29 C.F.) au nom de la Cour:

Un coup d'œil à l'article déclaratoire de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ... suffit pour se rendre compte qu'il étend la déclaration de la *Loi sur les grains du Canada* à tous moulins à farine, moulins à provendes, entrepôts à provendes et moulins de nettoyage des semences ... » [c'est moi qui souligne] qui sont déclarés «à l'avantage général du Canada ...».

Interprété littéralement, ce passage est suffisamment large pour résoudre la question en litige dans la présent espèce. Toutefois, il subsiste peut-être un doute dans la mesure où les ouvrages ou entreprises en cause dans cette affaire étaient, de fait, situés dans les limites de la «région désignée» de l'Ouest du Canada.

Néanmoins, la conclusion qui s'impose, à mon sens, est la suivante: aucun des moyens invoqués ne permet de restreindre la portée générale des termes employés à l'article 76. En fait, les motifs contraires examinés par le juge Mailhot m'amènent également à souscrire à sa conclusion, à savoir que la déclaration contenue à l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* doit être interprétée comme visant, dans leur totalité, «les minoteries, les fabriques ou entrepôts d'aliments pour les animaux et les stations de nettoyage des semences» situés au Canada.

Ce point étant tranché, restent les conclusions de fait du Conseil qui, en tant que telles, ne sont pas susceptibles de révision par cette Cour en vertu de l'article 22 du Code, lequel limite le contrôle judiciaire aux circonstances prévues à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le Conseil précise que, sur les 25 «silos locaux» en cause, au moins 21 ou bien sont des ouvrages fédéraux, ou sont intégrés à des ouvrages fédéraux en vertu de l'article 76 de la *Loi sur la Commission cana-*

¹¹ La pertinence de cet argument a également été mise en relief dans l'arrêt *W.G. Thompson & Sons Limited; Re U.F.C.W.; Re Group of Employees*, [1987] OLRB Pub., mai, 787, à la p. 790, la principale décision de la CRTO dans ce domaine.

feed mills¹² and a seed bagging plant. In addition, the 3 transfer elevators are specifically declared to be federal works under the *Canada Grain Act*. On this factual basis, the Board concludes that "the overall characterization of the employer's business must be as a federal undertaking" and that "the clerical operations at Chatham are intimately related to the basic federal undertaking," all the more so because some of the functions carried out in the Chatham clerical office relate to general activities of Cargill Grain's Eastern Canada operations as a federal undertaking.

The possible bases for review by this Court would be an error of jurisdiction or a patently unreasonable error of law: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; 14 D.L.R. (4th) 457; (1984), 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 C.L.L.C. 14,069. Since the issue here relates to the jurisdiction, in constitutional terms, of the Board, it may be presumed that the Board's error, if any, was jurisdictional. In any event, Parliament could not exclude the superintending power of a superior court even by a privative clause: *Canadian Unions of Public Employees et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147; 146 D.L.R. (3d) 202; (1983) 47 N.R. 351.

Although it was neither raised by the applicant nor dealt with by the Board, an argument as to error of jurisdiction could be based upon the dissenting judgment in this Court in *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.). That case was concerned with the constitutional jurisdiction over labour relations in Central Western Railway Corporation, which operated a 105-mile-long track called the Stettler Subdivision within the Province of Alberta. All members of the Court were agreed that the track had been

¹² The Board seems to have been mistaken in including the feed mill at Ayr, since it appears to have been operated directly by the parent company and not by Cargill Grain itself; Case, at p. 102.

diene du blé: il s'agit de 15 entrepôts d'aliments pour les animaux, deux stations de nettoyage des semences, deux fabriques d'aliments pour les animaux¹² et une station d'ensilage. En outre, les trois silos de transbordement sont explicitement déclarés être des ouvrages fédéraux aux termes de la *Loi sur les grains du Canada*. Se fondant sur ces faits, le Conseil conclut que «l'exploitation de l'employeur constitue essentiellement une entreprise fédérale» et que «les activités du bureau de Chatham sont intimement liées à l'entreprise principale à caractère fédéral», d'autant plus que certaines des fonctions remplies dans ce bureau se rattachent aux activités générales qu'exerce Cargill Grain dans l'Est du Canada en tant qu'entreprise fédérale.

Les motifs pouvant justifier la révision par cette Cour sont l'erreur de compétence ou l'erreur de droit manifestement déraisonnable: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; 14 D.L.R. (4th) 457; (1984), 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 C.L.L.C. 14,069. La question en litige dans la présente espèce se rapportant à la compétence du Conseil, sur le plan constitutionnel, on peut présumer que, si erreur il y avait, ce serait une erreur juridictionnelle. Quoi qu'il en soit, le Parlement ne peut exclure le pouvoir de surveillance d'une cour supérieure, même par une clause privative: *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147; 146 D.L.R. (3d) 202; (1983) 47 N.R. 351.

Bien que ni le requérant ni le Conseil n'ait soulevé la question, il serait possible d'invoquer l'argument de l'erreur de compétence en se fondant sur le jugement dissident de cette Cour dans *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.). Dans cette affaire, il s'agissait de savoir à qui reconnaître la compétence constitutionnelle sur les relations du travail dans le cas de la société Central Western Railway Corporation, laquelle exploitait une voie ferrée longue de 105 milles appelée Stettler Subdivision dans les

¹² Le Conseil semble avoir inclus par erreur la fabrique d'aliments pour les animaux d'Ayr: il appert en effet que cette fabrique est directement exploitée par la société mère et non par Cargill Grain elle-même (Dossier, à la p. 102).

declared to be a federal work under paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*. However, Hugessen J.A., relying on the principle that labour relations jurisdiction is primarily provincial and only exceptionally federal, went on to say (at pages 214-217 F.C.):

That does not resolve the question, however. There is, as far as I am aware, no case which holds that labour relations are subject to federal jurisdiction simply because the labour is performed on or in connection with a federal work. That is hardly surprising. Works, being physical things, do not have labour relations. Undertakings do.

The undertaking and business of Central Western are provincial and local in character. Its trackage and right-of-way are subject to federal jurisdiction by virtue of a declaration under paragraph 92(10)(c). Federal authority extends to the use which may be made of the track but regulation of the labour relations of the user is not an integral element of that authority. Effective control of the work does not require control of the undertaking. Accordingly, the Canada Labour Relations Board has no jurisdiction to make the decision under review.

However, the decision of the majority in that case now provides an authority for the opposite point of view. Marceau J.A. said (at pages 204-205 F.C.):

It is my opinion, however, that a basic difference must be seen here between, on the one hand, an undertaking which is only called upon to participate in the construction, repair or maintenance of a federal work, or which happens to use such a work to conduct its operations and, on the other hand, the undertaking whose sole reason for being is to operate on a continuing basis the federal work, to exploit its productive capacity, to make it produce, so to speak, the "national general benefit" expected from it. The national dimension present in the case of the latter, makes it normal, it seems to me, that the federal character of the work would attract federal jurisdiction over all essential aspects of the operation thereof. This, in any event, is the position taken by Parliament in enacting section 108 of the *Canada Labour Code* which reads:

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. (I underlined the words I consider most significant in support of my proposition.)

limites de la province d'Alberta. La Cour a unanimement conclu que ce tronçon avait été déclaré être un ouvrage fédéral en vertu de l'alinéa 92(10)c de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, s'appuyant sur le principe selon lequel les relations du travail relèvent principalement de la compétence provinciale et que la compétence fédérale constitue l'exception, le juge Hugessen, J.C.A., s'est quant à lui exprimé en ces termes (aux pages 214 et 217 C.F.):

Cette conclusion ne résout toutefois pas la question en litige. Il n'existe, à ma connaissance, aucun arrêt décidant que les relations de travail sont assujetties à la compétence fédérale pour le simple motif que le travail concerné est exécuté sur ou en liaison avec un ouvrage fédéral. Cela n'est pas étonnant. Les ouvrages, étant des choses matérielles, n'ont pas de relations de travail; ce sont les entreprises qui en ont.

L'entreprise et l'affaire de la Central Western ont un caractère provincial et local. Sa voie ferrée ainsi que son droit de passage sont assujettis à la compétence fédérale en vertu d'une déclaration faite sous le régime de l'alinéa 92(10)c. La compétence fédérale s'étend à l'usage qui est fait de cette voie ferrée mais la réglementation des relations de travail de l'utilisateur ne fait pas intégralement partie de cette compétence. Le contrôle effectif de cet ouvrage n'exige pas le contrôle de l'entreprise. En conséquence, le Conseil canadien des relations du travail n'avait pas la compétence voulue pour rendre la décision faisant l'objet du présent examen.

Cependant, la décision qu'a rendue la majorité dans cette affaire fait aujourd'hui autorité et elle appuie le point de vue opposé. Voici ce que dit le juge Marceau, J.C.A. (aux pages 204 et 205 C.F.):

J'estime toutefois qu'il faut ici faire une distinction fondamentale entre, d'une part, une entreprise qui est seulement appelée à participer à la construction, à la réparation ou à l'entretien d'un ouvrage fédéral, ou qui se trouve utiliser un tel ouvrage dans l'exercice de ses activités et, d'autre part, une entreprise ayant pour seule raison d'être d'exploiter de façon continue cet ouvrage fédéral, de mettre en valeur sa capacité de production, de lui faire produire, pour ainsi dire, le [TRADUCTION] «bénéfice national général» qui en est attendu. Il me semblerait normal, en raison de la dimension nationale de cette dernière entreprise, que le caractère fédéral de l'ouvrage en question entraîne la compétence fédérale sur tous les aspects essentiels de son exploitation. Tel est, quoi qu'il en soit, le point de vue qu'a adopté le Parlement lorsqu'il a édicté l'article 108 du *Code canadien du travail*, qui porte:

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. (J'ai souligné les mots qui me semblent appuyer ma proposition le plus significativement.)

Section 108 [*Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1)] [now section 4] of the Code [R.S.C., 1985 c. L-2] is, of course, equally in play in the case at bar.

Lacombe J.A. took the same point of view (at pages 227-228 F.C.):

In the present state of the law, there cannot be such a work-undertaking dichotomy, whereby in the case of a railway company conducting its local operations on a federal line, the labour relations of the undertaking would be subject to provincial jurisdiction, whereas all other aspects of the utilization of the line, *qua* federal work such as signals and safety would be regulated by federal authority. The regulation of the conditions of employment of Central Western's employees forms an integral part of the primary federal competence over the matter coming within the class of subject mentioned in para. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* and is directly related to the day-to-day utilization of a federal work. It must be emphasized that the Parliament of Canada, under s. 91(29), has exclusive legislative authority over all matters coming within such classes of subjects as are expressly excepted in s. 92(10) of the *Constitution Act, 1867*.

Unless and until the declaration by Parliament ceases to have effect with respect to the Stettler Subdivision, both the work and the undertaking of Central Western are subject to federal jurisdiction. It would be odd that, for example, the Canadian Transport Commission would have jurisdiction over Central Western's trackage, on which it operates its railway undertaking, whereas the Canada Labour Relations Board would be without jurisdiction over its employees by whom it carries its business on and about the same declared federal work. By way of exception to the general rule that labour relations are within provincial competence, federal competence over Central Western's labour relations is an essential element of Parliament's exclusive authority to make laws with respect to a work it has declared to be for the general advantage of Canada.

It seems to me that the fundamental difference between the majority and minority points of view reduces itself to different views as to the extent of the provincial "paramountcy" in labour relations. That "paramountcy" itself is not in dispute, but I take it that the majority judges in *Central Western* see the effect of the federal declaratory power as conferring priority in favour of federal jurisdiction within a reasonable ambit of interpretation of the declaratory power. I see nothing to contradict this in recent decisions such as *Construction Montcalm Inc. v. The Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; (1978), 93 D.L.R. (3d) 641; (1978), 25 N.R. 1; 79 C.C.L.C. 14,190; and *Northern Telecom Ltd. v. Communications Work-*

L'article 108 [*Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C., 1972, chap. 18, art. 1)] [maintenant l'article 4] du Code [L.R.C. (1985), chap. L-2] est bien sûr également en cause dans la présente espèce.

Le juge Lacombe, J.C.A., a retenu la même solution (aux pages 227 et 228 C.F.):

Suivant l'état actuel du droit, il ne peut exister une dichotomie ouvrage-entreprise selon laquelle une société de chemin de fer exerçant ses activités locales sur une ligne fédérale verrait les relations de travail de son entreprise assujetties à la compétence provinciale et tous les autres aspects de l'utilisation de cette ligne en tant qu'ouvrage fédéral, tels la signalisation et la sécurité, régis par l'autorité fédérale. La réglementation des conditions d'emploi des employés de Central Western constitue une partie intégrante de la compétence fédérale principale sur une matière s'inscrivant dans la catégorie de travaux mentionnée à l'alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et elle est directement reliée à l'utilisation quotidienne d'un ouvrage fédéral. Il doit être souligné que le Parlement du Canada détient en vertu du paragraphe 91(29) le pouvoir exclusif de légiférer au sujet de toutes les matières entrant dans les catégories de sujets expressément exceptées au paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

À moins que et jusqu'à ce que la déclaration du Parlement devienne inopérante à l'égard de la subdivision Stettler, l'ouvrage et l'entreprise de Central Western sont tous deux assujettis à la compétence fédérale. Il serait curieux, par exemple, que la Commission canadienne des transports ait compétence à l'égard des voies de Central Western sur lesquelles est exploitée son entreprise de chemin de fer, alors que le Conseil canadien des relations du travail serait sans compétence à l'égard des employés de cette société, qui lui permettent d'exercer ses activités sur cet ouvrage et relativement à cet ouvrage déclaré fédéral. En vertu d'une exception à la règle générale selon laquelle les relations de travail ressortissent à la compétence provinciale, la compétence fédérale sur les relations de travail de Central Western constitue un élément essentiel de l'autorité exclusive du Parlement d'adopter des lois relativement à un ouvrage qu'il a déclaré être à l'avantage général du Canada.

Il me semble que la différence fondamentale entre les points de vue de la majorité et de la minorité dans cette affaire se ramène à une divergence sur la portée qu'il convient de donner à la «prépondérance» provinciale en matière de relations du travail. Cette «prépondérance» n'est pas contestée en soi, mais à mon sens les juges formant la majorité dans l'arrêt *Central Western* considèrent que l'exercice du pouvoir déclaratoire fédéral, interprété raisonnablement, a pour effet de conférer priorité à la compétence fédérale. Je ne vois rien qui puisse aller à l'encontre de cette analyse dans les arrêts récents, tels *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; (1978), 93 D.L.R. (3d) 641;

ers of Canada, [1980] 1 S.C.R. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107; 79 C.C.L.C. 14,211; (*Northern Telecom No. 1*). Moreover, as Lacombe J.A. pointed out, exclusive federal legislative authority seems to be a clear consequence of subsection 91(29) of the *Constitution Act, 1867*. Indeed, Lord Porter made this explicit in *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 521, at page 568; [1954] 4 D.L.R. 657 (P.C.), at page 666; 756 (Sask. C.A.) where he stated that Parliament's jurisdiction over subsection 92(10) is the same as it "would have enjoyed if the exceptions were in terms inserted as one of the classes of subjects assigned to it under s. 91". In the words of Dickson J. (as he then was) in *Northern Telecom No. 1* at page 132 S.C.R.:

... 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.

Section 4 of the Code builds upon this basis.

As I read the *Central Western* case, therefore, it stands for the proposition that an undertaking based upon a federal work and the labour relations of that undertaking follow upon and for jurisdictional purposes are integral with the federal work itself.

That is also the viewpoint of leading commentators on constitutional law. Professor Bora Laskin (as he then was) wrote in *Canadian Constitutional Law*, 3rd ed. 1966, at page 506; 5th ed., by Neil Finkelstein, Toronto: Carswell, 1986, at pages 628-629:

If anything can be gathered from what has been done under s. 92(10)(c), as well as from what has been said about it, the result of a declaration of a "work" to be for the general advantage of Canada must surely be to bring within federal authority not only the physical shell or facility but also the integrated activity carried on therein; in other words, the declaration operates on the work in its functional character: see *The Queen v. Thumlert* [(1959), 28 W.W.R. 481 (Alta. C.A.)]. [Emphasis added.]

Professor Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985, at page

(1978), 25 N.R. 1; 79 C.C.L.C. 14,190; et *Northern Telecom Ltd. c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; (1979), 28 N.R. 107; 79 C.C.L.C. 14,211; (*Northern Telecom No. 1*). De plus, comme l'a souligné le juge Lacombe, J.C.A., le pouvoir fédéral exclusif de légiférer semble découler clairement du paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est d'ailleurs ce que lord Porter a dit explicitement dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 521, à la page 568; [1954] 4 D.L.R. 657 (C.P.), à la page 666; 756 (C.A. Sask.) lorsqu'il a déclaré que le Parlement exerce en vertu du paragraphe 92(10) la même compétence que si les [TRADUCTION] «exceptions étaient comprises dans les catégories de sujets qui lui sont réservées en vertu de l'article 91». Pour reprendre les mots du juge Dickson (aujourd'hui juge en chef) dans *Northern Telecom No. 1* à la page 132 R.C.S.:

... 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.

C'est sur ce fondement que repose l'article 4 du Code.

À mon avis donc, l'arrêt *Central Western* confirme la proposition portant qu'une entreprise fondée sur un ouvrage fédéral et les relations du travail de cette entreprise sont, pour l'attribution de la compétence, partie intégrante de l'ouvrage fédéral lui-même.

Plusieurs constitutionnalistes réputés partagent ce point de vue. Ainsi le professeur Bora Laskin (tel était alors son titre) s'est exprimé ainsi dans son ouvrage *Canadian Constitutional Law*, 3^e éd., 1966, à la page 506; 5^e éd. par Neil Finkelstein, Toronto: Carswell, 1986, aux pages 628 et 629:

[TRADUCTION] S'il y a une conclusion à tirer des mesures qui ont été prises en vertu de l'al. 92(10)(c) et des commentaires faits sur cette disposition, c'est assurément que la déclaration d'un «ouvrage» à l'avantage général du Canada a pour effet de faire passer sous compétence fédérale non seulement l'enveloppe matérielle de cet ouvrage, ou ses installations, mais aussi les activités intégrées qui s'y exercent; en d'autres termes, la déclaration se rapporte à la fonction de l'ouvrage: (voir *The Queen v. Thumlert* [(1959), 28 W.W.R. 481 (C.A. Alb.)]. [C'est moi qui souligne.]

Dans son traité *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Toronto: Carswell, 1985, le professeur Peter

492, cites and adopts this statement from Laskin and adds:

That this is correct is demonstrated by cases in which the declaration has been followed by an assertion of regulatory jurisdiction over the activity related to the work. Perhaps the clearest examples are the declarations that grain elevators and various kinds of mills and warehouses are works for the general advantage of Canada. The purpose of these declarations was to assume the regulatory jurisdiction over the grain trade which had been denied to the federal Parliament by *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.* (1925), ([1925] S.C.R. 434.) It has been held that these declarations are effective to authorize federal regulation of the delivery, receipt, storage and processing of the grain, that is to say, the activities carried on in or about the "works". (*Jorgensen v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 725; *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151.)

Although none of the cases cited by these two authors focuses on the identical question, in my view their conclusions are in keeping with the thrust of these authorities. Even were I not bound by the majority view in *Central Western*, I should therefore have no hesitation in following it.¹³

Of course, those undertakings which are independent of and severable from a federal work are not necessarily subject to federal jurisdiction. Hence farm service centres attached to elevators that were federal works were held not to be an integral part of the operation of the grain elevators nor necessarily incidental to the work of the elevators system: *R. v. Saskatchewan Wheat Pool* (1978), 89 D.L.R. (3d) 756; 43 C.C.C. (2d) 119; [1978] 6 W.W.R. 27 (Sask. C.A.). In the case at

¹³ The issue as to the extension to be given to paragraph 92(10)(c) is canvassed but not resolved by Phineas Schwartz, "Fiat by Declaration - S. 92(10)(c) of the British North America Act (1960), 2 O.H.L.J. 1. Andrée Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1969, takes a broad view of the federal declaratory power. I. H. Fraser, "Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*" (1984), 29 *McGill L.J.* 557, elucidates but does not resolve the problem. In my view he is correct in asserting (at p. 587) that "Jurisdiction over a work of necessity includes an element of control over its uses, whatever these uses may be: but jurisdiction over a work merely extends to these uses, it does not stem from them", and (at p. 606) that "the courts have properly refused to accept that there must be one undertaking merely because there is only one 'undertaker'". Of course, if there is more than one undertaking, as in the case at bar, that leads to the secondary question that I now go on to raise.

W. Hogg, après avoir repris cet énoncé du professeur Laskin, ajoute ce qui suit à la page 492:

[TRADUCTION] La justesse de cet énoncé est démontrée dans les cas où la déclaration a été suivie par l'affirmation d'un pouvoir de réglementer l'activité liée à l'ouvrage. Les exemples les plus patents sont peut-être les déclarations portant que les silos et les divers types de fabriques et d'entrepôts à grains au pays sont des ouvrages à l'avantage général du Canada. L'adoption de ces déclarations visait à établir la compétence réglementaire du Parlement fédéral sur le commerce du grain, compétence qui lui avait été déniée par l'arrêt *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.* (1925), ([1925] R.C.S. 434.) On a statué que ces déclarations conféraient la compétence fédérale voulue pour régir la livraison, la réception, le stockage et la transformation du grain, soit les activités exercées sur les «ouvrages» ou relativement à ceux-ci (*Jorgensen c. Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 725; *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151.)

Bien qu'aucun des arrêts cités par ces deux auteurs ne porte exactement sur cette même question, leurs conclusions sont, à mon avis, conformes à la tendance de la jurisprudence. Même si je n'étais pas lié par l'opinion de la majorité dans l'arrêt *Central Western*, je n'aurais donc aucune hésitation à y souscrire¹³.

Bien entendu, les entreprises qui sont indépendantes et détachables d'un ouvrage fédéral ne sont pas nécessairement assujetties à la compétence fédérale. Ainsi, on a jugé que des centres de services agricoles, rattachés à des silos constituant des ouvrages fédéraux ne faisaient pas partie intégrante de l'exploitation de ces silos et n'étaient pas nécessairement accessoires au fonctionnement du réseau de silos: *R. v. Saskatchewan Wheat Pool* (1978), 89 D.L.R. (3d) 756; 43 C.C.C. (2d) 119;

¹³ Le problème de la portée de l'alinéa 92(10)(c) est examiné en profondeur, sans qu'il soit résolu, par Phineas Schwartz, «Fiat by Declaration - S. 92(10)(c) of the British North America Act (1960), 2 O.H.L.J. 1. Andrée Lajoie, dans *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1969, interprète largement le pouvoir déclaratoire fédéral. I. H. Fraser, dans «Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*» (1984), 29 *R. de D. McGill* 557, apporte des éclaircissements sans non plus résoudre le problème. À mon avis, c'est avec raison qu'il affirme, à la p. 587, que [TRADUCTION] «la compétence à l'égard d'un ouvrage comprend nécessairement un élément de contrôle sur les usages qui en sont faits, quels qu'ils soient; mais cette compétence ne fait que s'étendre à ces usages, elle n'en découle pas», et (à la p. 606), que [TRADUCTION] «les tribunaux ont à bon droit refusé d'accepter qu'il ne doit y avoir qu'une entreprise pour la simple raison qu'il n'y a qu'un entrepreneur». Naturellement, s'il y a plus d'une entreprise, comme c'est le cas en l'espèce, il convient de se poser la question accessoire que je m'apprete à soulever.

bar, the Board was asked to rule on labour relations jurisdiction, not over all the employees of the two undertakings, but in relation only to the office employees in Chatham. The integration in question, therefore, is that between those workers and the federal undertaking based upon the federal works.

Any such question of integration is really a secondary question, to be asked in relation to subsidiary undertakings. In this context, to which I now pass since it must be asked in the case at bar, the key issue is always the quality of the integration of a subsidiary undertaking into a core federal undertaking. As this Court said in *Canada Labour Code (Re) (1986)*, [1987] 2 F.C. 30, at pages 48-49; 34 D.L.R. (4th) 228; (1986), 72 N.R. 348; 87 C.L.L.C. 14,017 (C.A.):

[T]he 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 ongoing nature.

In the case at bar there is no doubt at all that the relationship between the two undertakings is of an ongoing nature. Nor has any case been built up by the applicant that there is not a high degree of operational integration. On the contrary, the applicant admits in its memorandum of fact and law, paragraph 30, that:

30. Administration, accounting, and movement of grain and related operations are performed . . . primarily by the administrative staff at Chatham, Ontario as part of the administration of the country elevator network system. [Emphasis added.]

The implication is that it is all an integrated system, the very finding made by the Board.

In fact, the applicant's case rested effectively on the proposition that the "country elevators" were not works for the general advantage of Canada. Once that issue is decided against the applicant and once it is established, following the *Central Western* case, that the undertaking based upon the federal work is itself under federal jurisdiction,

[1978] 6 W.W.R. 27 (C.A. Sask.). En l'espèce, le Conseil devait statuer sur la question de la compétence en matière de relations du travail, non pas à l'égard de la totalité des employés des deux entreprises, mais uniquement à l'égard des employés de bureau de Chatham. L'intégration dont il est question ici vise donc celle qui existe entre ces travailleurs et l'entreprise fédérale fondée sur les ouvrages fédéraux.

Cette question de l'intégration est en réalité une question secondaire qui se pose dans le cas d'entreprises affiliées. Dans ce contexte et puisque la question doit être posée en l'espèce, l'élément clé est toujours celui de la qualité de l'intégration d'une filiale dans l'entreprise principale de nature fédérale. Ainsi que cette Cour l'a dit dans *Code canadien du travail (Re) (1986)*, [1987] 2 C.F. 30, aux pages 48 et 49; 34 D.L.R. (4th) 228; (1986), 72 N.R. 348; 87 C.L.L.C. 14,017 (C.A.):

[L]e 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'intégration et (2) cette intégration doit avoir un caractère continu.

En l'espèce, il ne fait absolument aucun doute que la relation existant entre les deux entreprises a un caractère continu. La requérante n'a pas non plus allégué l'absence d'un haut niveau d'intégration dans leur fonctionnement. Au contraire, elle a admis au paragraphe 30 de son exposé des faits et du droit que:

[TRADUCTION] 30. L'administration, la comptabilité, l'enregistrement du mouvement des grains et les opérations connexes sont des fonctions accomplies . . . principalement par le personnel administratif de Chatham, en Ontario, dans le cadre de l'administration du réseau de silos locaux. [C'est moi qui souligne.]

Il en découle qu'il s'agit d'un système entièrement intégré, savoir la conclusion même à laquelle en était arrivé le Conseil.

Dans les faits, la preuve de la requérante reposait sur la proposition que les «silos locaux» ne constituaient pas des ouvrages à l'avantage général du Canada. Cette question étant tranchée au détriment de la requérante et vu qu'il est établi, suivant l'arrêt *Central Western*, que l'entreprise fondée sur un ouvrage fédéral est elle-même de compétence

there is, as the case was argued before us, no basis on which this Court could find that the Board had made an error of jurisdiction in concluding that there was a high degree of operational integration. The Board found on the facts that there was a basic federal undertaking and that the clerical operations at issue were intimately related to the basic federal undertaking. In my view this Court cannot say that this factual determination of operational integration (as seen by both relevant labour relations boards) was erroneous.

It should be noted that, in the *Saskatchewan Wheat Pool* case, the Saskatchewan Court of Appeal did not interfere with a finding by an administrative tribunal, but merely affirmed a conviction under provincial regulatory legislation. In the case at bar there is, it seems to me, no factual foundation on the basis of which this Court could reverse the decision of the Board.

In the light of my holding on this point, I have no need to consider the other possible bases of support for the Board's decision put forward by the Union.

In the result the section 28 application must be dismissed.

* * *

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

DESJARDINS J.A.: I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment of both Hugessen J.A. and MacGuigan J.A. I concur with the reasons for judgment of Hugessen J.A.

Section 55 of the *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10, and section 76 of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24 deal strictly with the "works" therein described. Parliament has not attempted in these Acts to bring within the scope of the declarations the undertakings related to these works, although paragraph 2(h) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 alludes to this possibility, despite the fact that

fédérale, il n'y a aucun motif permettant à cette Cour de conclure, selon la preuve produite et l'argumentation présentée en l'espèce, que le Conseil a commis une erreur juridictionnelle en jugeant qu'il y avait un haut niveau d'intégration dans l'exploitation. C'est en s'appuyant sur les faits que le Conseil a conclu qu'il y avait une entreprise fédérale principale et que les activités de bureau en litige y étaient intimement liées. À mon avis, cette Cour ne saurait dire que cette conclusion de fait (à laquelle sont arrivés les deux tribunaux en cause) était erronée.

Soulignons que dans l'arrêt *Saskatchewan Wheat Pool*, la Cour d'appel de la Saskatchewan n'est pas intervenue dans les conclusions d'un tribunal administratif, mais a simplement confirmé une déclaration de culpabilité aux termes de la réglementation provinciale. En l'espèce, il me semble n'y avoir aucun fondement factuel permettant à cette Cour d'infirmer la décision du Conseil.

Compte tenu de ma décision sur ce point, il n'y a pas lieu que j'examine les autres moyens qu'a invoqués le syndicat à l'appui de la décision du Conseil.

En conséquence, la demande fondée sur l'article 28 doit être rejetée.

* * *

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

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: J'ai eu le privilège de lire les projets de motifs de mes collègues les juges Hugessen et MacGuigan, J.C.A. Je souscris aux motifs du juge Hugessen, J.C.A.

L'article 55 de la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), chap. G-10, ainsi que l'article 76 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), chap. C-24, visent strictement les «ouvrages» qui y sont mentionnés. Le Parlement n'a pas tenté, dans ces lois, de faire tomber sous le coup des déclarations les entreprises reliées à ces ouvrages, bien que l'alinéa 2h) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, laisse croire à cette possibilité. Pourtant, à l'alinéa 92(10)c) de

paragraph 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867* refers to “works” and not “undertakings”.¹⁴

Quite apart from this, I do not understand the law as being that once a “work” is declared, the undertaking follows federal jurisdiction. What has been said in *Chamney v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 151, at page 157; (1973), 40 D.L.R. (3d) 146; 13 C.C.C. (2d) 465; [1974] 1 W.W.R. 493, is that once an “elevator” has been declared, “[t]he *Canadian Wheat Board Act* applies controls to these premises”.¹⁵ The movement of the grain that enter the premises might be subject to federal legislation. But the undertaking is another matter. Even assuming that it could be said, as a result of the decision of this Court in *Central Western Railway Corp. v. U.T.U.*, [1989] 2 F.C. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.), that the workers and management responsible for the operation of the works declared come under federal labour legislation,—a matter I need not decide here—, this would not change the key character of the undertaking of the applicant which is local in nature. The applicant is a grain merchandiser wholly situated in Ontario. That three transfer or terminal elevators, fifteen feed warehouses, two seed cleaning mills and three feed mills have been declared to be for the general advantage of Canada, out of a network which includes also twenty-five country elevators and one seed bagging plant, and that, as part of its operation, it moves grain that enter the interprovincial and international trade, does not make it a federal core undertaking to which the labour relations of

¹⁴ Paragraph 2(h) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 refers to “a work or undertaking”. The validity of statutes containing declarations with respect to “works and undertakings” or even “undertakings” alone has been discussed in a number of *fora*. See P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985, at p. 492; K. Hanssen, “The Federal Declaratory Power under the British North America Act” (1968), 3 *Man. L.J.* 87, at pp. 94-95. A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*. (Montréal: Les Presses de l’Université de Montréal, 1969 at p. 61; I. H. Fraser, “Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*” (1984), 29 *McGill L.J.* at p. 557, and the authorities cited. And also *In Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529; *per* Rand J. [1955] 3 D.L.R. 721; at p. 553.

¹⁵ See also *The Queen v. Thumlert* (1960), 20 D.L.R. (2d) 335, at pp. 336, 341, 357; (1959), 28 W.W.R. 481 (Alta. C.A.).

la *Loi constitutionnelle de 1867*, il n’est question que de «travaux» et non d’«entreprises»¹⁴.

Par ailleurs, l’état du droit ne permet pas à mon avis de soutenir qu’une fois qu’un «ouvrage» a fait l’objet d’une déclaration, l’entreprise passe sous compétence fédérale. Le principe qui a été établi dans l’arrêt *Chamney c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 151, à la page 157; (1973) 40 D.L.R. (3d) 146; 13 C.C.C. (2d) 465; [1974], 1 W.W.R. 493, c’est que lorsqu’un «élévateur» a été l’objet d’une déclaration, «[l]a *Loi sur la Commission canadienne du blé* soumet ces immeubles à une réglementation»¹⁵. Ainsi, le mouvement du grain après l’arrivage à l’intérieur des immeubles peut être assujéti à la législation fédérale mais il n’en va pas de même pour l’entreprise. Même si l’on pouvait conclure de l’arrêt de cette Cour *Central Western Railway Corp. c. T.U.T.*, [1989] 2 C.F. 186; (1988), 47 D.L.R. (4th) 161; (1988), 84 N.R. 321 (C.A.), que les employés et les cadres chargés de l’exploitation d’ouvrages visés par une déclaration sont régis par la législation fédérale en matière de relations du travail—question sur laquelle je n’ai pas à me prononcer en l’espèce—, cela ne changerait en rien le caractère essentiellement local de l’entreprise de la requérante. Cette dernière est une commerçante en grains dont les installations sont entièrement situées en Ontario. Que trois silos terminaux ou de transbordement, quinze entrepôts et trois fabriques d’aliments pour les animaux ainsi que deux stations de nettoyage des semences aient été déclarés à l’avantage général du Canada, sur un réseau comprenant en outre vingt-cinq silos

¹⁴ L’alinéa 2h) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, fait mention de «tout ouvrage ou entreprise». La validité des lois comportant des déclarations à l’égard de «travaux et entreprises» ou seulement d’«entreprises» a fait l’objet d’analyses dans la doctrine et la jurisprudence. Voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Toronto: Carswell, 1985, à la p. 492; K. Hanssen, «The Federal Declaratory Power under the British North America Act» (1968), 3 *Man. L.J.* 87, aux p. 94 et 95; A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal: Les Presses de l’Université de Montréal, 1969, p. 61; I. H. Fraser, «Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*» (1984), 29 *R. de D. McGill* à la p. 557, et les autorités qui y sont citées. Voir également *In Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529, le juge Rand [1955] 3 D.L.R. 721; p. 553.

¹⁵ Voir également *The Queen v. Thumlert* (1960), 20 D.L.R. (2d) 335, aux p. 336, 341 et 357; (1959), 28 W.W.R. 481 (C.A. Alb.).

the office and clerical employees working in Chatham, Ontario, could attach.

locaux et une station d'ensachage, et que, dans le cadre de son exploitation, la requérante transporte du grain destiné au marché interprovincial et international, cela n'en fait pas une entreprise principale à caractère fédéral à laquelle pourraient se rattacher les relations du travail des employés de bureau travaillant à Chatham, en Ontario.