

Consolidated Fastfrate Inc. *Appellant*

v.

**Western Canada Council of Teamsters,
Consolidated Fastfrate Transport Employees'
Association of Calgary and Alberta Labour
Relations Board** *Respondents*

and

**Attorney General of Ontario and Attorney
General of Quebec** *Interveners*

**INDEXED AS: CONSOLIDATED FASTFRATE INC. v.
WESTERN CANADA COUNCIL OF TEAMSTERS**

Neutral citation: 2009 SCC 53.

File No.: 32290.

2009: February 19; 2009: November 26.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,
Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Constitutional law — Division of powers — Labour relations — Transportation undertaking — Freight forwarding company providing consolidation and deconsolidation and pickup and delivery services to its customers across Canada — Company having integrated national corporate structure with branch offices throughout Canada and contracts with third-party interprovincial carriers — Whether labour relations of branch employees subject to provincial or federal jurisdiction — Whether company qualifies as interprovincial undertaking even though it does not itself perform interprovincial carriage of goods — Constitution Act, 1867, s. 92(10)(a).

Fastfrate is a freight forwarding company with branches across Canada, including the Calgary branch. Using its own terminal employees and mostly its own local drivers and trucks, one Fastfrate branch picks up and consolidates freight within the originating province, while another branch deconsolidates and delivers the freight in the receiving province. Fastfrate employees

Consolidated Fastfrate Inc. *Appelante*

c.

**Western Canada Council of Teamsters,
Consolidated Fastfrate Transport Employees'
Association of Calgary et Alberta Labour
Relations Board** *Intimés*

et

**Procureur général de l'Ontario et procureur
général du Québec** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CONSOLIDATED FASTFRATE INC. c.
WESTERN CANADA COUNCIL OF TEAMSTERS**

Référence neutre : 2009 CSC 53.

N° du greffe : 32290.

2009 : 19 février; 2009 : 26 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Relations de travail — Entreprise de transport — Société d'expédition de marchandises offrant à ses clients partout au Canada des services de regroupement, de dégroupement, de ramassage et de livraison — Société ayant une structure organisationnelle nationale intégrée, des succursales partout au Canada et des contrats avec des tiers transporteurs interprovinciaux — Les relations de travail des employés d'une succursale relèvent-elles de la compétence provinciale ou de la compétence fédérale? — La société est-elle qualifiée d'entreprise interprovinciale même si elle ne transporte pas elle-même les marchandises d'une province à l'autre? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(10)a).

Fastfrate est une entreprise d'expédition de marchandises qui a des succursales partout au Canada, notamment celle de Calgary. Dans chaque succursale, avec l'aide de ses propres employés au terminal et principalement ses propres conducteurs et camions, Fastfrate ramasse et regroupe les marchandises dans la province d'où elles sont expédiées et dégroupé et livre

and equipment do not cross provincial boundaries. Fastfrate contracts with third-party trucking and railway companies for the interprovincial carriage of the goods and, except in one unusual case, its employees play no role in the operation of those companies' transportation systems. Fastfrate has an integrated national corporate structure with a head office in Ontario and a team of three regional vice-presidents who oversee a series of local branch offices throughout Canada, each with a branch manager who is responsible for the day-to-day management of the branch. Employees at the branch offices deal directly with consignors and consignees and manage their own accounts receivable, but decisions regarding rates, asset acquisition and other matters of general profitability are made at the regional or national level.

The union representing the Fastrate Calgary employees applied to the Alberta Labour Relations Board for a declaration on whether the labour relations of Fastfrate Calgary are subject to provincial or federal regulation. This application was in response to an earlier application by another union to be certified by the Canada Industrial Relations Board as the regional bargaining unit of Fastfrate employees for Alberta, Saskatchewan and Manitoba. The Board held that Fastfrate Calgary was subject to federal jurisdiction because it was part of a single, indivisible, interprovincial freight transportation undertaking. The reviewing judge quashed the Board's decision and reaffirmed the existing provincial certification order, holding that absent any physical involvement in the interprovincial carriage of goods, there was "insufficient reason to displace the dominant presumption of provincial jurisdiction over labour relations". The Court of Appeal, in a majority decision, restored the Board's decision.

Held (McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.: The employees of Fastfrate Calgary are subject to provincial jurisdiction. The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation. An undertaking that performs consolidation and deconsolidation and local pickup and delivery services does not become an interprovincial undertaking simply because it has an

les marchandises provenant d'une autre province. Ni les employés ni le matériel de Fastfrate ne franchissent les frontières provinciales. Fastfrate confie le transport interprovincial des marchandises à des sociétés de camionnage et de chemin de fer, et sauf dans un seul cas inhabituel, ses employés ne contribuent aucunement à l'exploitation du réseau de transport de ces sociétés. Fastfrate possède une structure organisationnelle nationale intégrée. Son bureau principal est situé en Ontario et trois vice-présidents régionaux supervisent plusieurs succursales locales un peu partout au Canada, chacune de ces succursales ayant un directeur responsable de la gestion quotidienne de l'établissement. Les employés des succursales font directement affaire avec les expéditeurs et les destinataires et gèrent leurs propres comptes clients, mais les décisions concernant les tarifs, l'acquisition d'éléments d'actif et les autres questions de rentabilité sont prises au niveau régional ou national.

Le syndicat représentant les employés de Fastfrate à Calgary a demandé à l'Alberta Labour Relations Board (« Commission ») un jugement déclaratoire relativement à la question de savoir si les relations de travail de la succursale de Fastfrate à Calgary sont assujetties à la réglementation provinciale ou fédérale. Cette demande donnait suite à une demande présentée précédemment par un autre syndicat en vue d'obtenir du Conseil canadien des relations industrielles l'accréditation comme unité de négociation régionale pour les employés de Fastfrate en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba. La Commission a conclu que la succursale de Fastfrate à Calgary relevait de la compétence fédérale parce qu'elle faisait partie d'une entreprise unique et indivisible de transport interprovincial de marchandises. Le juge chargé du contrôle a annulé la décision de la Commission et a confirmé l'ordonnance d'accréditation provinciale en vigueur, statuant qu'en l'absence d'une participation active au transport interprovincial des marchandises, il n'y avait pas « de raisons suffisantes d'écarter la présomption dominante de compétence provinciale en matière de relations de travail ». Par une décision à la majorité, la Cour d'appel a rétabli la décision de la Commission.

Arrêt (la juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli.

Les juges LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell : Les employés de la succursale de Fastfrate à Calgary relèvent de la compétence provinciale. La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation. Une entreprise qui fournit des services de regroupement et de dégroupement ainsi que des services locaux de ramassage et de

integrated national corporate structure and contracts with third-party interprovincial carriers. Fastfrate's operations are entirely intraprovincial. Neither Fastfrate employees, nor its equipment, are involved in any actual interprovincial transport. Section 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* and the jurisprudence interpreting it do not contemplate that a mere contractual relationship between a shipper and an interprovincial carrier would qualify Fastfrate as an undertaking connecting the provinces or extending beyond the limits of the province. Rather, it is the carriers that physically transport the freight interprovincially that constitute federal transportation works and undertakings. There is no indication that contracting alone can make intraprovincial undertakings subject to federal jurisdiction. The operational reality of Fastfrate is that it depends on third-party interprovincial carriers to conduct its business. Fastfrate remains a shipper. Its presence at both the originating and terminating ends may mean that it can provide a comprehensive service to its customers, but this does not change the fact that it is still only a shipper using an interprovincial railway or trucking company. [3] [61] [69] [70] [72] [75]

The s. 92(13) provincial head of power over "Property and Civil Rights" in the provinces includes labour relations. By way of exception, Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject. Section 92(10)(a) provides for such an exception to the provincial jurisdiction over "Local Works and Undertakings" by granting to the federal government authority over "Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province". However, having regard to the historical context of s. 92(10) and its underlying purpose, the preference for diversity of regulatory authority over works and undertakings should be respected, absent a justifiable reason that exceptional federal jurisdiction should apply. [27-28] [35] [39]

In this case, there was no compelling reason to depart from the general rule that works and undertakings are regulated by the provinces. Section 92(10)(a) focusses specifically on transportation and communication

livraison ne devient pas une entreprise interprovinciale simplement en raison d'une structure organisationnelle nationale intégrée et des contrats qu'elle conclut avec des tiers transporteurs interprovinciaux. Les activités de Fastfrate sont entièrement intraprovinciales. Ni les employés de Fastfrate, ni son matériel, ne participent au transport interprovincial. L'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la jurisprudence portant sur l'interprétation de cette disposition n'envisagent pas la possibilité qu'une simple relation contractuelle entre un expéditeur et un transporteur interprovincial transforme Fastfrate en une entreprise reliant les provinces ou s'étendant au-delà des limites de la province. Ce sont plutôt les transporteurs assurant le transport effectif des marchandises entre les provinces qui sont des travaux ou des entreprises de transport de compétence fédérale. Rien n'indique que la sous-traitance à elle seule permette d'assujettir une entreprise intraprovinciale à la compétence fédérale. La réalité opérationnelle de Fastfrate veut qu'elle dépende des tiers transporteurs interprovinciaux pour exercer ses activités. Fastfrate demeure un expéditeur. Sa présence sur les lieux d'origine et de destination des envois signifie peut-être qu'elle peut fournir un service complet à ses clients, mais cela ne change rien au fait qu'elle n'est qu'un expéditeur qui fait affaire avec une société interprovinciale de chemin de fer ou de transport par camion. [3] [61] [69] [70] [72] [75]

La compétence conférée aux provinces par le par. 92(13) sur la « propriété et les droits civils » dans les provinces s'étend aux relations de travail. Par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet. L'alinéa 92(10)a) prévoit une telle exception fédérale à la compétence provinciale en matière de « travaux et entreprises d'une nature locale » en accordant au gouvernement fédéral la compétence en matière de « [l]ignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province ». Toutefois, compte tenu du contexte historique du par. 92(10) et de l'objectif qui le sous-tend, il faut respecter le choix de la diversité du pouvoir de réglementation en matière de travaux et d'entreprises si aucune raison ne justifie l'application de la compétence exceptionnelle du fédéral. [27-28] [35] [39]

En l'espèce, il n'y a aucune raison convaincante d'écartier la règle générale selon laquelle les travaux et entreprises sont assujettis à la réglementation des provinces. L'alinéa 92(10)a) vise essentiellement les

works and undertakings through its examples of “Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs”. The common thread among the enumerated transportation works and undertakings in s. 92(10)(a) is the interprovincial transport of goods or persons. The enumerated examples are all instruments of or means of facilitating actual transport. There is no reference to, or implication of, third parties connected to the means of actual transport through contract being subject to federal jurisdiction. The genus of transportation works and undertakings contemplated in s. 92(10)(a) as “connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province” consists of those that physically connect the provinces through transport, not those that notionally connect them through contract. The basket clause “other Works and Undertakings” is to be read *ejusdem generis* with the specific examples which precede it. A requirement for federal jurisdiction over transportation undertakings is that the undertaking itself physically operates or facilitates carriage across interprovincial boundaries. The line of cases holding that freight forwarders that are not themselves engaged in the interprovincial transport of freight and that simply contract with interprovincial carriers remain subject to provincial jurisdiction should be upheld. [3] [42-44] [48]

Finally, under s. 92(10)(a), there is a difference between the communications and transportation contexts. Communications undertakings can operate and provide international and interprovincial communication services from a fixed point whereas transportation, by definition, involves mobility of goods, persons, and transportation equipment across territory. In the transportation context, it is not possible for an undertaking to operate an interprovincial transportation service where it does not itself perform the interprovincial carriage. A business can act as an intermediary between interprovincial carriers and consumers who want to access those carriers at a reduced price. This does not mean that such a business becomes the operator and provider of the interprovincial carriage. The objective of predictability in the freight-forwarding context strongly suggests that the industry should be considered holistically and the prior jurisprudence of the courts concerning the industry should be respected. [60-61] [65] [67]

Per McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. (dissenting): Fastfrate is an interprovincial transportation undertaking and its labour relations ought to be subject to federal regulation. In an era where contracting out elements of a service business is commonplace, the

travaux et entreprises de transport et de communication grâce aux exemples des « [l]ignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes ». L'élément commun des travaux et entreprises de transport énumérés à l'al. 92(10)a) est le transport interprovincial de marchandises ou de personnes. Les exemples donnés sont tous des moyens de transport ou des moyens de faciliter le transport. On n'y trouve aucune mention, ou inférence, que les tiers liés par contrat aux moyens de transport relèvent de la compétence fédérale. La catégorie de travaux et d'entreprises de transport envisagés à l'al. 92(10)a) et « reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province » est composée des travaux et entreprises qui relient physiquement les provinces grâce au transport, et non de ceux qui les relient théoriquement par contrat. La clause omnibus « autres travaux et entreprises » doit être interprétée, selon la règle *ejusdem generis*, en fonction des exemples précis qui la précèdent. Pour relever de la compétence fédérale, une entreprise de transport doit elle-même effectuer ou faciliter le transport entre les provinces. Il faut confirmer le courant jurisprudentiel voulant que les transitaires qui ne participent pas eux-mêmes au transport interprovincial des marchandises et qui concluent simplement des contrats avec les transporteurs interprovinciaux relèvent de la compétence provinciale. [3] [42-44] [48]

Enfin, aux termes de l'al. 92(10)a), il y a une différence entre le contexte des communications et celui du transport. Les entreprises de communication peuvent assurer et fournir des services de communication internationaux et interprovinciaux à partir d'un point fixe alors que le transport, par définition, suppose que l'on traverse un territoire donné afin de déplacer des marchandises, des personnes et du matériel de transport. Dans le contexte du transport, il est impossible pour une entreprise de fournir un service de transport interprovincial si elle n'assure pas elle-même ce service. Une entreprise peut agir comme intermédiaire entre les transporteurs interprovinciaux et les clients qui veulent avoir accès à ces transporteurs à un prix réduit. Cela ne signifie pas qu'une telle entreprise devient l'exploitant et le fournisseur des services de transport interprovincial. L'objectif de la prévisibilité dans le contexte de l'expédition de marchandises suggère fortement que l'industrie devrait être considérée dans sa globalité et que la jurisprudence antérieure portant sur l'industrie devrait être respectée. [60-61] [65] [67]

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish (dissidents) : Fastfrate est une entreprise de transport interprovincial et ses relations de travail doivent être assujetties à la réglementation fédérale. À une époque où il est courant de sous-traiter certains éléments d'un

modalities of how a truly interprovincial transportation operation “undertakes” to move its customers’ freight from one part of Canada and deliver it to another should not contrive to defeat federal jurisdiction. Checkerboard provincial regulation is antithetical to the coherent operation of a single functionally integrated indivisible national transportation service. [83-84] [118]

In order to be characterized as an interprovincial transportation undertaking, there is no requirement that the entity must itself physically transport goods across a provincial boundary. Whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation. Here, Fastfrate’s undertaking is much more than that of a mere shipper. It provides a customer-to-customer interprovincial service. It handles the shipment both in the province of origin and in the province of destination. An undertaking that offers an interprovincial service is no less an interprovincial undertaking because part of the performance of its undertaking is contracted out to unaffiliated service providers. [85] [99] [106] [113]

The interpretation of the division of legislative powers and of how they interrelate must evolve and must be tailored to the changing political and cultural realities of Canadian society. Although the passage of time does not alter the division of powers, the arrangement of legislative and executive powers entrenched in the *Constitution Act, 1867* must be applied in light of the business realities of 2009 and not frozen in 1867. The current Canadian economy would be unrecognizable to the statesmen of 1867. A grown man is not expected to wear the same coat that fitted him as a child. Today’s coat is of the same design, but the sleeves are longer and the chest is broader and the warp and woof of the fabric is more elaborate and complex. [89-90]

Adopting a purposive approach to constitutional interpretation, what is important is not how transportation was viewed in 1867 but rather to match in our own era the level of regulation (federal, provincial or territorial) appropriate to the nature and scope of the undertaking. The Constitution nowhere gives the provinces general jurisdiction in relation to “Works and Undertakings”. Section 92(10) only gives the provinces jurisdiction over local works and undertakings. To the extent such local works and undertakings connect the province “with any other or others of the Provinces or extending beyond the Limits of the Province”, they are now, as in 1867, regulated federally pursuant to s. 91(29).

service, les modalités selon lesquelles une véritable entreprise de transport interprovincial « s’engage » à transporter les marchandises de ses clients d’une partie du Canada à une autre ne devraient pas permettre de soustraire cette entreprise à la compétence fédérale. Une réglementation provinciale disparate est antithétique à l’exploitation cohérente d’un service national de transport unique, fonctionnellement intégré et indivisible. [83-84] [118]

Pour être qualifiée d’entreprise de transport interprovincial, il n’est pas nécessaire qu’une entité assure elle-même le transport au-delà des limites d’une province. La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l’exploitation. En l’espèce, Fastfrate est bien plus qu’un simple expéditeur. Elle offre un service interprovincial interconsommateurs. Elle s’occupe de la livraison dans la province d’origine et dans la province de destination. Une entreprise qui offre un service interprovincial ne constitue pas moins une entreprise interprovinciale du fait qu’une partie de la prestation de ses services est donnée en sous-traitance à des fournisseurs de services indépendants. [85] [99] [106] [113]

L’interprétation du partage des compétences législatives et de leur articulation doit être évolutive et adaptée aux réalités politiques et culturelles changeantes de la société canadienne. Bien que le partage des compétences ne change pas avec le temps, l’agencement des pouvoirs législatif et exécutif prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867* doit être appliqué en fonction des réalités du monde des affaires de 2009 et non être figé en 1867. Les hommes d’État de 1867 ne reconnaîtraient pas le contexte économique actuel du Canada. Il ne faut pas s’attendre à ce qu’un homme porte le manteau qui lui faisait quand il était enfant. Le modèle du manteau qu’il porte maintenant n’a pas changé, mais les manches sont plus longues, le buste plus large, et la chaîne et la trame du tissu sont plus élaborées, plus complexes. [89-90]

Si l’on s’en tient à une méthode d’interprétation constitutionnelle téléologique, ce n’est pas la façon dont était perçu le domaine du transport en 1867 qui importe mais plutôt la façon de rattacher aujourd’hui le niveau de réglementation (fédéral, provincial ou territorial) approprié à la nature et à la portée de l’entreprise. La Constitution ne confère nullement aux provinces une compétence générale en matière de « travaux et entreprises ». Le paragraphe 92(10) accorde aux provinces uniquement la compétence en matière de travaux et entreprises d’une nature locale. Dans la mesure où ces travaux et entreprises de nature locale relient la province « à une autre ou à d’autres provinces, ou

By contracting out part of its transportation operations Fastfrate does not escape federal jurisdiction. [84] [90] [96]

Furthermore, although the technology may differ from one industry to the other, the legal test to determine what constitutes an interprovincial undertaking under s. 92(10)(a) is the same whether it is applied to a communication or a transportation undertaking. No distinction should be drawn and none has been drawn to date in this Court's cases. The test formulated in the s. 92(10)(a) cases is a functional test and it requires a court to focus on what transportation service Fastfrate undertakes to provide to its customers — local or interprovincial. The outcome does not depend on whether, in carrying out its interprovincial freight contracts, Fastfrate does or does not contract with another corporate entity to move the goods across an interprovincial or international boundary. The majority's proposed test focusses on the means through which the undertaking is carried on rather than on the interprovincial service it provides to its customers. [85-86] [104] [107]

In this case, it is evident that Fastfrate operates as a single enterprise and one could not separate the local from the interprovincial without gutting Fastfrate's enterprise as it presently exists. Although Fastfrate attempted to characterize its provincial terminals as relatively independent and self-contained, the fact is that a Fastfrate terminal at the point of a shipment's origin has to be functionally integrated with the operation of the Fastfrate terminal at the point of delivery in order to perform its interprovincial pickup and delivery service. This is not the case of a company that is simply present in each province with a stand-alone operation. On the contrary, each Fastfrate terminal is dependent on its sister terminals; the service offered depends on functional integration in the performance of Fastfrate's contractual interprovincial undertaking to its customers. [116-117]

Cases Cited

By Rothstein J.

Applied: *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112; **distinguished:** *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and*

s'étend[en]t au-delà des limites de la province », ils sont, aujourd'hui comme en 1867, assujettis à la réglementation fédérale en vertu du par. 91(29). En donnant une partie de ses activités de transport en sous-traitance, Fastfrate n'échappe pas à la compétence fédérale. [84] [90] [96]

En outre, même si la technologie peut varier d'un secteur industriel à l'autre, le critère juridique pour déterminer ce qui constitue une entreprise interprovinciale en vertu de l'al. 92(10)(a) est le même pour les entreprises de communication que pour les entreprises de transport. Il n'y a pas lieu d'établir une distinction à cet égard, et notre jurisprudence n'en a encore établi aucune. Le critère énoncé dans les affaires relatives à l'al. 92(10)(a) est un critère fonctionnel exigeant que le tribunal se concentre sur la nature — locale ou interprovinciale — des services de transport que Fastfrate s'engage à fournir à ses clients. L'issue ne dépend pas de la question de savoir si, dans l'exécution de ses contrats de transport interprovincial, Fastfrate conclut ou non des contrats avec une autre société pour assurer le transport des marchandises au-delà des frontières provinciales ou nationales. Le critère que propose la majorité met l'accent sur les moyens par lesquels l'entreprise est exploitée plutôt que sur le service interprovincial qu'elle offre à ses clients. [85-86] [104] [107]

En l'espèce, il est évident que Fastfrate est exploitée à titre d'entreprise unique et on ne pourrait séparer le service local du service interprovincial sans dénaturer l'entreprise qu'est Fastfrate dans son état actuel. Bien que Fastfrate ait tenté de qualifier ses terminaux provinciaux de terminaux relativement indépendants et autonomes, le fait demeure qu'un terminal de Fastfrate qui se trouve au point d'origine de l'envoi doit être fonctionnellement intégré aux activités du terminal au point de destination afin d'assurer le service de ramassage et de livraison. Il ne s'agit pas ici d'une entreprise qui se trouve simplement présente dans chacune des provinces avec une exploitation indépendante. Au contraire, chaque terminal de Fastfrate dépend des terminaux apparentés; le service offert dépend de l'intégration fonctionnelle dans le respect de l'engagement contractuel interprovincial de Fastfrate envers ses clients. [116-117]

Jurisprudence

Citée par le juge Rothstein

Arrêts appliqués : *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112; **distinction d'avec l'arrêt :** *Alberta Government Telephones c.*

Telecommunications Commission), [1989] 2 S.C.R. 225; **disapprouvé**: *D.H.L. International Express Ltd.* (1994), 96 di 106; **approuvé**: *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174; *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674; **référé** **to**: *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 SCC 14, [2007] 1 S.C.R. 591; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Blais*, 2003 SCC 44, [2003] 2 S.C.R. 236; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *Consumers' Association of Canada v. Postmaster General*, [1975] F.C. 11; *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279* (1983), 4 D.L.R. (4th) 452; *Public Service Board v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191; *Windsor Airline Limousine Services Ltd. and U.S.W.A.* (1999), 56 C.L.R.B.R. (2d) 70; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122; *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333.

By Binnie J. (dissenting)

United Transportation Union v. Central Western Railway Corp., [1990] 3 S.C.R. 1112; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *R. v. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497; *R. v. Cooksville Magistrate's Court, Ex parte Liquid Cargo Lines Ltd.*, [1965] 1 O.R. 84; *Public Service Board v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)* (1992), 99 D.L.R. (4th) 241, aff'd [1994] 1 S.C.R. 878; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141; *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674; *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1

Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 R.C.S. 225; **arrêt critiqué** : *Transport Rapide International DHL Ltée* (1994), 96 di 106; **arrêts approuvés** : *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174; *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674; **arrêts mentionnés** : *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591; *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Blais*, 2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Attorney-General for Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541; *Association des consommateurs du Canada c. Ministre des Postes*, [1975] C.F. 11; *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279* (1983), 4 D.L.R. (4th) 452; *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Windsor Airline Limousine Services Ltd. and U.S.W.A.* (1999), 56 C.L.R.B.R. (2d) 70; *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122; *City of Montreal c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333.

Citée par le juge Binnie (dissident)

Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp., [1990] 3 R.C.S. 1112; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *R. c. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497; *R. c. Cooksville Magistrate's Court, Ex parte Liquid Cargo Lines Ltd.*, [1965] 1 O.R. 84; *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Attorney-General for Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541; *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1993] R.J.Q. 77, conf. par [1994] 1 R.C.S. 878; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674; *In re Cannet Freight*

F.C. 174; *D.H.L. International Express Ltd.* (1994), 96 di 106.

Statutes and Regulations Cited

Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2.
Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)(a), (13), 95.
Railway Act, 1868, S.C. 1868, c. 68.

Authors Cited

Browne, Gerald Peter. *Documents on the Confederation of British North America*. Toronto: McClelland and Stewart, 1969.
 Coyne, H. E. B. *The Railway Law of Canada*. Toronto: Canada Law Book, 1947.
 Fraser, I. H. "Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*" (1984), 29 *McGill L.J.* 557.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5th ed. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007.
 Kennedy, W. P. M. *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915*. Toronto: Oxford University Press, 1918.
 Kennett, Steven A. "Jurisdictional Uncertainty and Pipelines: Is a Judicial Solution Possible?" (1997), 35 *Alta. L. Rev.* 553.
 Labour Law Casebook Group. *Labour and Employment Law: Cases, Materials, and Commentary*, 7th ed. Toronto: Irwin Law, 2004.
 McNairn, Colin H. "Transportation, Communication and the Constitution: The Scope of Federal Jurisdiction" (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 355.
 Whyte, John D. "Constitutional Aspects of Economic Development Policy", in *Division of Powers and Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 1985, 29.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Conrad, Watson and Slatter JJ.A.), 2007 ABCA 198, 79 Alta. L.R. (4th) 201, 412 A.R. 97, 404 W.A.C. 97, 285 D.L.R. (4th) 137, 147 C.L.R.B.R. (2d) 176, [2007] 11 W.W.R. 579, 67 Admin. L.R. (4th) 1, [2008] CLLC ¶220-019, [2007] A.J. No. 857 (QL), 2007 CarswellAlta 1010, setting aside a decision of Hart J., 2005 ABQB 977, 59 Alta. L.R. (4th) 266, 390 A.R. 354, 263 D.L.R. (4th) 157, 120 C.L.R.B.R. (2d) 301, [2006] 9 W.W.R. 497, [2006] CLLC ¶220-004, [2005] A.J. No. 1793 (QL), 2005

Cartage Ltd., [1976] 1 C.F. 174; *Transport Rapide International DHL Ltée* (1994), 96 di 106.

Lois et règlements cités

Acte des chemins de fer, 1868, S.C. 1868, ch. 68.
Code canadien du travail, L.R.C. 1985, ch. L-2.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)(a), (13), 95.

Doctrine citée

Canada. Législature. *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3^e sess., 8^e parlement provincial du Canada. Québec : Hunter, Rose et Lemieux, 1865.
 Coyne, H. E. B. *The Railway Law of Canada*. Toronto : Canada Law Book, 1947.
 Fraser, I. H. « Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867* » (1984), 29 *R.D. McGill* 557.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5th ed. Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007.
 Kennett, Steven A. « Jurisdictional Uncertainty and Pipelines : Is a Judicial Solution Possible? » (1997), 35 *Alta. L. Rev.* 553.
 Labour Law Casebook Group. *Labour and Employment Law : Cases, Materials, and Commentary*, 7th ed. Toronto : Irwin Law, 2004.
 McNairn, Colin H. « Transportation, Communication and the Constitution : The Scope of Federal Jurisdiction » (1969), 47 *R. du B. can.* 355.
 Québec. Assemblée législative. *Résolutions relatives à l'union proposée des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 2^e sess., 8^e parl. Québec : Hunter, Rose et Lemieux, 1865.
 Whyte, John D. « Les dimensions constitutionnelles des mesures d'expansion économique », dans *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, 31.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Conrad, Watson et Slatter), 2007 ABCA 198, 79 Alta. L.R. (4th) 201, 412 A.R. 97, 404 W.A.C. 97, 285 D.L.R. (4th) 137, 147 C.L.R.B.R. (2d) 176, [2007] 11 W.W.R. 579, 67 Admin. L.R. (4th) 1, [2008] CLLC ¶220-019, [2007] A.J. No. 857 (QL), 2007 CarswellAlta 1010, qui a infirmé une décision du juge Hart, 2005 ABQB 977, 59 Alta. L.R. (4th) 266, 390 A.R. 354, 263 D.L.R. (4th) 157, 120 C.L.R.B.R. (2d) 301, [2006] 9 W.W.R. 497, [2006] CLLC ¶220-004, [2005] A.J. No. 1793

CarswellAlta 1923, allowing an application for judicial review of a decision of the Alberta Labour Relations Board (2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1, [2005] Alta. L.R.B.R. 238, [2005] A.L.R.B.D. No. 92 (QL), 2005 CarswellAlta 940. Appeal allowed, McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. dissenting.

Thomas W. R. Ross and Trisha Gain, for the appellant.

Clayton Cook, for the respondent the Western Canada Council of Teamsters.

Shawn W. McLeod, for the respondent the Alberta Labour Relations Board.

No one appeared for the respondent the Consolidated Fastfrate Transport Employees' Association of Calgary.

Michael T. Doi and Mark Crow, for the intervenor the Attorney General of Ontario.

Alain Gingras, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

The judgment of LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ. was delivered by

[1] ROTHSTEIN J. — The issue in this appeal is whether the labour relations of employees of the Calgary branch of Consolidated Fastfrate Transport Inc. (“Fastfrate”) are subject to provincial jurisdiction under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867* or federal jurisdiction pursuant to the exception contained in s. 92(10)(a).

[2] This appeal concerns freight forwarding — an industry in which companies consolidate and deconsolidate freight and contract for its shipment with third-party rail and truck carriers, including interprovincial ones. Fastfrate provides consolidation and deconsolidation and pickup and delivery services to its customers across Canada. It typically acts as the consignor and consignee for the third-party carrier such that customers receive a single bill of lading. The question in this case is whether

(QL), 2005 CarswellAlta 1923, qui avait accueilli une demande de contrôle judiciaire d’une décision de l’Alberta Labour Relations Board (2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1, [2005] Alta. L.R.B.R. 238, [2005] A.L.R.B.D. No. 92 (QL), 2005 CarswellAlta 940. Pourvoi accueilli, la juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish sont dissidents.

Thomas W. R. Ross et Trisha Gain, pour l’appellante.

Clayton Cook, pour l’intimé Western Canada Council of Teamsters.

Shawn W. McLeod, pour l’intimée Alberta Labour Relations Board.

Personne n’a comparu pour l’intimée Consolidated Fastfrate Transport Employees’ Association of Calgary.

Michael T. Doi et Mark Crow, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Alain Gingras, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

Version française du jugement des juges LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell rendu par

[1] LE JUGE ROTHSTEIN — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si les relations de travail des employés de la succursale de Consolidated Fastfrate Transport Inc. (« Fastfrate ») située à Calgary relèvent de la compétence provinciale aux termes du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de la compétence fédérale conformément à l’exception prévue à l’al. 92(10)a).

[2] Le présent pourvoi porte sur les services d’expédition de marchandises — une industrie où les entreprises regroupent et dégroupent les marchandises et concluent des contrats avec des tiers transporteurs ferroviaires et routiers, y compris des transporteurs interprovinciaux, pour le transport de ces marchandises. Fastfrate fournit à ses clients partout au Canada des services de regroupement et de dégroupement, ainsi que des services de ramassage et de livraison. Elle agit habituellement

Fastfrate's provision of such services qualifies it as an interprovincial undertaking even though it does not itself perform any interprovincial carriage of goods.

[3] I am of the view that an undertaking that performs consolidation and deconsolidation and local pickup and delivery services does not become an interprovincial undertaking simply because it has an integrated national corporate structure and contracts with third-party interprovincial carriers. Fastfrate does not perform any interprovincial carriage itself. Absent this, I see no compelling reason to depart from the general rule that works and undertakings are regulated by the provinces. Accordingly, the labour relations of the employees of Calgary Fastfrate are subject to provincial jurisdiction. I would therefore allow the appeal.

I. Facts

[4] The market niche of freight forwarding companies is the consolidation and deconsolidation of freight. This is their economic *raison d'être*. The consolidation and deconsolidation of freight allows customers to benefit from an economy of scale when accessing third-party carriers. As the Alberta Labour Relations Board ("ALRB") noted, "[b]y pooling the small shipments of many customers into full-truckload shipments, Fastfrate can realize economies of scale that the individual customer cannot easily realize, and so can pass the savings to the customer" ((2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1, at para. 8). Without this consolidation service, customers sending less-than-truckload and less-than-carload shipments would face substantially higher costs.

[5] Fastfrate is a freight forwarding company with branches across Canada, including the Calgary branch at issue in this case. Fastfrate employees pick up and consolidate freight within the originating province and employees of another Fastfrate

comme expéditeur et destinataire pour le tiers transporteur de sorte que les clients ne reçoivent qu'un seul connaissance. La question en l'espèce est de savoir si, en raison des services qu'elle offre, Fastfrate peut être qualifiée d'entreprise interprovinciale même si elle ne transporte pas elle-même les marchandises d'une province à l'autre.

[3] Je suis d'avis qu'une entreprise qui fournit des services de regroupement et de dégroupement ainsi que des services locaux de ramassage et de livraison ne devient pas une entreprise interprovinciale simplement en raison d'une structure organisationnelle nationale intégrée et des contrats qu'elle conclut avec des tiers transporteurs interprovinciaux. Fastfrate n'effectue elle-même aucun transport interprovincial. Sans cela, je ne vois aucune raison convaincante d'écarter la règle générale selon laquelle les travaux et entreprises sont assujettis à la réglementation des provinces. Par conséquent, les relations de travail des employés de la succursale de Fastfrate à Calgary relèvent de la compétence provinciale. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi.

I. Faits

[4] Le créneau de marché des entreprises d'expédition de marchandises est le regroupement et le dégroupement des marchandises. Il s'agit là de leur *raison d'être* économique. Ces services permettent aux clients de bénéficier d'une économie d'échelle lorsqu'ils accèdent aux tiers transporteurs. Comme l'a fait remarquer l'Alberta Labour Relations Board (« ALRB »), [TRADUCTION] « [e]n regroupant les petits envois de plusieurs clients dans des envois en camion complet, Fastfrate peut réaliser des économies d'échelle que le client individuel ne peut facilement obtenir; elle fait ainsi profiter les clients de ces économies » ((2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1, par. 8). Sans ce service de regroupement, les clients qui expédient des chargements ou des conteneurs incomplets devraient assumer des coûts sensiblement plus élevés.

[5] Fastfrate est une entreprise d'expédition de marchandises qui a des succursales partout au Canada, notamment celle de Calgary visée en l'espèce. Les employés de Fastfrate ramassent et regroupent les marchandises dans la province d'où

branch deconsolidate and deliver the freight in the receiving province. Fastfrate contracts with third-party trucking and railway companies, primarily the Canadian Pacific Railway Company (“CPR”), for the interprovincial carriage of the goods.

[6] In most cases, Fastfrate and its employees play no role in the operation of CPR’s interprovincial railway system. As the ALRB noted, “[o]nly CP Rail employees and equipment load and unload rail cars” (para. 18). The one exception to this rule is in Thunder Bay, where Fastfrate “has a contract to act as the yard operator for CP Rail’s small intermodal terminal facility” (para. 18).

[7] The ALRB also found that Fastfrate’s employees and equipment do not cross provincial boundaries, subject to one now discontinued exception. Until November 2004, Fastfrate employees transported freight between their Ottawa and Montreal branches. Fastfrate ceased this practice in 2004, in part, because it raised a “contentious issue” for jurisdictional determinations (para. 17). The ALRB found these exceptions relevant only insofar as they proved the “rule” of Calgary Fastfrate’s operations:

That rule is, as we have stated: Fastfrate performs the pick-up and consolidation of freight at one end of the transaction and it performs the deconsolidation and delivery at the other end of the transaction, using its own terminal employees and mostly (but not exclusively) its own local drivers and trucks. But any component of its service that involves transport of the freight across provincial boundaries is contracted to a third-party interprovincial road or rail carrier. [Emphasis added; para. 19.]

[8] In terms of corporate structure, Fastfrate’s head office is located in Mississauga, Ontario. Fastfrate has a team of three regional vice-presidents who, with regional managers, oversee a series of local branch offices throughout Canada, each with a

elles sont expédiées et les employés d’une autre succursale de Fastfrate les dégroupent et les livrent dans la province où elles sont expédiées. Fastfrate confie le transport interprovincial des marchandises à des sociétés de camionnage et de chemin de fer, principalement le Chemin de fer Canadien Pacifique (« CP »).

[6] Dans la plupart des cas, Fastfrate et ses employés ne contribuent aucunement à l’exploitation du réseau ferroviaire interprovincial de CP. Comme l’a souligné l’ALRB, [TRADUCTION] « [s]euls les employés de CP, à l’aide du matériel de cette dernière, chargent et déchargent les wagons ferroviaires » (par. 18). La succursale de Thunder Bay, où Fastfrate [TRADUCTION] « s’est vue confier par contrat les manœuvres de triage pour la petite installation terminale intermodale de CP » (par. 18) fait seule exception à cette règle.

[7] L’ALRB a aussi conclu que ni les employés ni le matériel de Fastfrate ne franchissent les frontières provinciales, sous réserve d’une exception à laquelle elle a mis fin depuis. Jusqu’en novembre 2004, les employés de Fastfrate ont transporté des marchandises entre leurs succursales d’Ottawa et de Montréal. Fastfrate a mis fin à cette pratique en 2004, en partie parce qu’elle soulevait une [TRADUCTION] « question litigieuse » en matière de compétence (par. 17). L’ALRB a jugé ces exceptions pertinentes seulement dans la mesure où elles font preuve de la « règle » applicable aux activités de la succursale de Fastfrate à Calgary :

[TRADUCTION] Comme nous l’avons déjà dit, cette règle est la suivante : Fastfrate ramasse et regroupe les marchandises au début de l’opération et dégroupé et livre les marchandises à la fin, à l’aide de ses propres employés de terminal et principalement (mais pas exclusivement) de ses propres conducteurs et camions locaux. Cependant, toute partie de son service qui exige le transport interprovincial de marchandises est donnée en sous-traitance à un tiers transporteur routier ou ferroviaire interprovincial. [Je souligne; par. 19.]

[8] En ce qui concerne la structure organisationnelle, le bureau principal de Fastfrate est situé à Mississauga, en Ontario. Fastfrate possède une équipe de trois vice-présidents régionaux qui, avec les directeurs régionaux, supervisent plusieurs

branch manager. Decisions regarding rates, asset acquisition and other matters of general profitability are made at the regional or national level (ALRB, at para. 31). Employees at the branch offices deal directly with consignors, consignees and manage their own accounts receivable (ALRB, at para. 30). Branch managers are responsible for the day-to-day management of each branch, including hiring, dismissing and scheduling employees. However, regional managers will only sign collective agreements with the approval of a regional vice-president (ALRB, at para. 33).

II. Judicial History

[9] In June 2004, the Consolidated Fastfrate Transport Employees' Association of Calgary ("Calgary Association") applied to the ALRB for a declaration on whether the labour relations of Calgary Fastfrate are subject to provincial or federal regulation. This application was in response to an earlier application by the Western Canada Council of Teamsters ("Teamsters") to be certified by the Canada Industrial Relations Board as the regional bargaining unit of Fastfrate employees for Alberta, Saskatchewan and Manitoba (ALRB, at para. 4). The Teamsters' consolidation application, if successful, would have had "the effect of displacing or 'raiding' the [Calgary] association for its Calgary bargaining unit" (ALRB, at para. 4).

A. *Decision of the Alberta Labour Relations Board* (2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1

[10] In its July 2005 decision, the ALRB held that Calgary Fastfrate's operations were within federal jurisdiction and, therefore, subject to the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2.

[11] The ALRB considered and rejected the Teamsters' argument that Calgary Fastfrate's labour relations are subject to federal regulation on the basis of "'derivative' federal jurisdiction". The

succursales locales un peu partout au Canada, chacune ayant un directeur de succursale. Les décisions concernant les tarifs, l'acquisition d'éléments d'actif et les autres questions de rentabilité sont prises au niveau régional ou national (ALRB, par. 31). Les employés des succursales font directement affaire avec les expéditeurs et les destinataires, et ils gèrent leurs propres comptes clients (ALRB, par. 30). Les directeurs de succursale sont responsables de la gestion quotidienne de leur succursale, y compris l'embauche, le congédiement et l'horaire des employés. Toutefois, les directeurs régionaux ne signent les conventions collectives qu'avec l'approbation d'un vice-président régional (ALRB, par. 33).

II. Historique judiciaire

[9] En juin 2004, la Consolidated Fastfrate Transport Employees' Association of Calgary (« Association ») a demandé à l'ALRB un jugement déclaratoire relativement à la question de savoir si les relations de travail de la succursale de Fastfrate à Calgary sont assujetties à la réglementation provinciale ou fédérale. Cette demande donnait suite à une demande présentée précédemment par le Western Canada Council of Teamsters (le « conseil des Teamsters ») en vue d'obtenir du Conseil canadien des relations industrielles l'accréditation comme unité de négociation régionale pour les employés de Fastfrate en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba (ALRB, par. 4). Si elle avait été accueillie, la demande du conseil des Teamsters aurait eu [TRADUCTION] « pour effet d'écartier ou d'absorber l'Association [de Calgary] en tant qu'unité de négociation à Calgary » (ALRB, par. 4).

A. *Décision de l'Alberta Labour Relations Board* (2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1

[10] Dans sa décision de juillet 2005, l'ALRB a conclu que les activités de la succursale de Fastfrate à Calgary relevaient de la compétence fédérale et étaient, par conséquent, assujetties au *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2.

[11] L'ALRB a examiné et écarté l'argument du conseil des Teamsters selon lequel les relations de travail de la succursale de Fastfrate à Calgary sont assujetties à la réglementation fédérale en

ALRB found that Fastfrate's operations were not "essential or integral" to the CPR or any other inter-provincial undertaking: see *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the "*Stevedores Reference*"). The ALRB concluded that the jurisdictional analysis must centre on the nature of Fastfrate as an undertaking in its own right.

[12] The ALRB relied heavily on evidence of organizational integration between Fastfrate's head office and its branches in its jurisdictional analysis. The ALRB applied the "dominant purpose" approach adopted by the Canada Labour Relations Board ("CLRb") in *D.H.L. International Express Ltd.* (1994), 96 di 106 ("*DHL*"), and the "three-fold unity" test proposed by S. A. Kennett in his article, "Jurisdictional Uncertainty and Pipelines: Is a Judicial Solution Possible?" (1997), 35 *Alta. L. Rev.* 553. When the ALRB examined "the operations of the Calgary Fastfrate location and the rest of the Fastfrate organization for unity of ownership, unity of purpose and unity of control", it concluded that "the Calgary Fastfrate location is part of a single, indivisible interprovincial undertaking" (para. 55).

[13] The ALRB distinguished the facts of the present case from *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174, and *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674. In *Cannet* and *Cottrell*, the Federal Court of Appeal and the Ontario Divisional Court respectively held that freight forwarders were subject to provincial jurisdiction. The ALRB distinguished the present case on the basis that "in neither *Cannet* nor *Cottrell* was there evidence that the freight forwarder regularly engaged in deconsolidation and delivery of freight on its own account at the destination end of the shipment" (para. 51). In the ALRB's view, this fact, along with Fastfrate's integrated corporate structure, was sufficient to constitute Fastfrate as an interprovincial undertaking for constitutional purposes.

raison d'une [TRADUCTION] « compétence fédérale "dérivée" ». L'ALRB a conclu que les activités de Fastfrate n'étaient pas « essentielles ou vitales » pour le CP ou pour toute autre entreprise interprovinciale : voir *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (l'« *Affaire des débardeurs* »). L'ALRB a conclu que l'analyse relative à la compétence doit porter essentiellement sur la nature de Fastfrate à titre d'entreprise autonome.

[12] Dans son analyse relative à la compétence, l'ALRB s'est largement fondé sur la preuve de l'intégration organisationnelle entre le bureau principal de Fastfrate et ses succursales. L'ALRB a appliqué l'approche du but ou de l'objectif principal adoptée par le Conseil canadien des relations du travail (« CCRT ») dans *Transport Rapide International DHL Ltée* (1994), 96 di 106 (« *DHL* »), ainsi que le critère [TRADUCTION] « de l'unité à trois volets » proposé par S. A. Kennett dans son article, « Jurisdictional Uncertainty and Pipelines : Is a Judicial Solution Possible? » (1997), 35 *Alta. L. Rev.* 553. Après avoir examiné [TRADUCTION] « les activités de la succursale de Fastfrate à Calgary et le reste de l'organisation de Fastfrate sous l'angle de l'unité de propriété, d'objet et de contrôle », l'ALRB a conclu que « la succursale de Calgary fait partie d'une entreprise interprovinciale unique et indivisible » (par. 55).

[13] L'ALRB a établi une distinction entre les faits de la présente affaire et ceux des affaires *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174, et *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674. Dans *Cannet* et dans *Cottrell*, la Cour d'appel fédérale et la Cour divisionnaire de l'Ontario ont respectivement conclu que les transitaires relevaient de la compétence provinciale. L'ALRB a distingué la présente affaire pour le motif que [TRADUCTION] « dans *Cannet* et *Cottrell*, rien n'indique que le transitaire a, pour son propre compte, régulièrement participé au dégroupement et à la livraison des marchandises au point de destination des chargements » (par. 51). Selon l'ALRB, ce fait, ainsi que la structure organisationnelle intégrée de Fastfrate, permettaient de conclure que Fastfrate est une entreprise interprovinciale sur le plan constitutionnel.

B. *Decision of the Court of Queen's Bench of Alberta (Hart J.)*, 2005 ABQB 977, 59 Alta. L.R. (4th) 266

[14] Fastfrate sought judicial review of the ALRB decision. The reviewing judge quashed the ALRB decision and held that Calgary Fastfrate's labour relations were subject to provincial regulation. He reaffirmed the existing provincial certification order.

[15] The reviewing judge agreed with the ALRB that derivative federal jurisdiction was not at issue in this case. He found Fastfrate's operations easily distinguishable from the stevedoring company in the *Stevedores Reference*.

[16] As for the proper characterization of Fastfrate as an undertaking, the central question for the reviewing judge was whether "Fastfrate [is] best described as a series of effectively independent *intra-provincial* undertakings, albeit grouped within an overarching corporate control architecture, or . . . as a single undertaking with a dominant *interprovincial* purpose?" (para. 23 (emphasis in original)). He concluded that the existence of an overarching corporate structure was insufficient to qualify Fastfrate and its provincial branches as a single federal undertaking. Absent any physical involvement in the interprovincial carriage of goods, there was "insufficient reason to displace the dominant presumption of provincial jurisdiction over labour relations" (para. 44).

C. *Decision of the Alberta Court of Appeal*, 2007 ABCA 198, 79 Alta. L.R. (4th) 201

(i) Watson and Slatter J.J.A. for the Majority

[17] Watson J.A. for the majority of the Court of Appeal held that the reviewing judge erred in law when he overturned the ALRB's decision and

B. *Décision de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (le juge Hart)*, 2005 ABQB 977, 59 Alta. L.R. (4th) 266

[14] Fastfrate a demandé le contrôle judiciaire de la décision de l'ALRB. Le juge chargé du contrôle a annulé la décision et a conclu que les relations de travail de la succursale de Fastfrate à Calgary étaient assujetties à la réglementation provinciale. Il a confirmé l'ordonnance d'accréditation provinciale en vigueur.

[15] Le juge chargé du contrôle partageait le point de vue de l'ALRB selon lequel la compétence fédérale dérivée n'était pas en cause dans la présente affaire. Selon lui, les activités de Fastfrate se distinguaient facilement de celles de la société d'arrimage dans l'*Affaire des débardeurs*.

[16] En ce qui concerne le caractère approprié de la qualification de Fastfrate à titre d'entreprise, le juge chargé du contrôle s'est principalement demandé s'il [TRADUCTION] « était plus juste de décrire Fastfrate comme une série d'entreprises *intraprovinciales* effectivement indépendantes, quoique réunies dans une structure générale de contrôle de l'entreprise, ou [. . .] comme une entreprise unique dont le but principal est le transport *interprovincial* » (par. 23 (en italique dans l'original)). Il a conclu que l'existence d'une structure organisationnelle générale était insuffisante pour qualifier Fastfrate et ses succursales provinciales d'entreprise fédérale unique. En l'absence d'une participation active au transport interprovincial des marchandises, il n'y avait pas [TRADUCTION] « de raisons suffisantes d'écartier la présomption dominante de compétence provinciale en matière de relations de travail » (par. 44).

C. *Décision de la Cour d'appel de l'Alberta*, 2007 ABCA 198, 79 Alta L.R. (4th) 201

(i) Les juges Watson et Slatter, pour la majorité

[17] Au nom des juges majoritaires de la Cour d'appel, le juge Watson a conclu que le juge chargé du contrôle a commis une erreur de droit en

affirmed the provincial certification order. Watson J.A. concluded that Fastfrate “operates an inter-provincial freight collection and delivery service” (para. 75) and is therefore subject to federal regulation.

[18] Watson J.A. took issue with the reviewing judge’s emphasis on physical involvement in inter-provincial carriage. On their reading, the jurisprudence does not require a “threshold of tangible and physical connection” between provinces for an undertaking to qualify as interprovincial under s. 92(10)(a) (para. 46). Rather, the focus should be on the functional nature of the undertaking. “[T]he test”, Watson J.A. wrote, “must consider the reality of the situation globally” (para. 53).

[19] Watson J.A. was persuaded by the CLRB’s reasoning in *DHL*. In that case, the CLRB held that the freight forwarder D.H.L. International Express Ltd. (“DHL Ltd.”) was subject to federal jurisdiction. DHL Ltd. was an “express pick-up and delivery courier service” with offices throughout Canada (p. 107). It contracted with commercial and charter airlines to provide express delivery to inter-provincial and international destinations. The CLRB found that even though DHL Ltd. contracted out actual interprovincial and international transportation, its “dominant purpose” was nevertheless interprovincial. The CLRB held that DHL Ltd. was a single, indivisible federal undertaking engaged in the international and interprovincial delivery of goods and documents. Watson J.A. concluded that “[t]he *DHL* case is sound” (para. 71).

[20] Applying the reasoning in *DHL* to the present case, the majority of the Court of Appeal concluded that Fastfrate operates as “an inter-provincial freight collection and delivery service”

infirmant la décision de l’ALRB et en confirmant l’ordonnance d’accréditation provinciale. Dans sa conclusion, le juge Watson a affirmé que Fastfrate [TRADUCTION] « exploite un service interprovincial de ramassage et de livraison de marchandises » (par. 75) et est donc assujettie à la réglementation fédérale.

[18] Le juge Watson a exprimé son désaccord quant à l’importance que le juge chargé du contrôle a accordé à la participation active de Fastfrate au transport interprovincial. Selon son interprétation, la jurisprudence n’impose pas [TRADUCTION] « comme critère préliminaire l’existence d’un lien tangible et matériel » entre les provinces pour qu’une entreprise soit considérée comme interprovinciale au sens de l’al. 92(10)a) (par. 46). L’accent devrait plutôt être mis sur la nature fonctionnelle de l’entreprise. Selon le juge Watson, [TRADUCTION] « le test [. . .] doit tenir compte de la réalité de l’ensemble de la situation » (par. 53).

[19] Le juge Watson a souscrit au raisonnement du CCRT dans *DHL*. Dans cette affaire, le CCRT a conclu que le transitaire Transport Rapide International DHL Ltée (« DHL Ltée ») relevait de la compétence fédérale. DHL Ltée offrait un « service de cueillette et de livraison rapide d’envois » et possédait des bureaux dans tout le Canada (p. 107). Le transitaire concluait des contrats avec des sociétés aériennes commerciales et des exploitants de vols d’affrètement afin d’assurer les services de livraison spéciale aux destinations interprovinciales et internationales. Le CCRT a conclu que même si DHL Ltée avait sous-traité le transport interprovincial et international, son « objectif principal » était tout de même interprovincial. Le CCRT a conclu que DHL Ltée était une entreprise fédérale unique et indivisible qui effectuait la livraison internationale et interprovinciale de marchandises et de documents. Le juge Watson a conclu que [TRADUCTION] « [l]’affaire *DHL* est bien-fondée » (par. 71).

[20] Après avoir appliqué le raisonnement suivi dans *DHL* à l’espèce, la majorité de la Cour d’appel a conclu que Fastfrate exploite un [TRADUCTION] « service interprovincial de ramassage et de

(para. 75). Fastfrate's labour relations were therefore found to be subject to federal regulation under the s. 92(10)(a) exception.

(ii) Conrad J.A. (in Dissent)

[21] Conrad J.A. held, in dissent, that Fastfrate's labour relations are subject to provincial regulation. Conrad J.A. focussed on the specific services that Fastfrate performs, rather than the services which it contracts out. She noted that Fastfrate collects, organizes, consolidates, and deconsolidates freight at a variety of branches and negotiates rates for third-party transportation (para. 82). The only transportation services Fastfrate actually performs itself are intraprovincial pickups and deliveries. All interprovincial transportation is carried out by third parties. For Conrad J.A., it "follow[ed] that Fastfrate is not an interprovincial or international transportation undertaking" (para. 82). The fact that its provincial operations are functionally integrated into a single corporate structure does not change the reality that the only transportation services Fastfrate performs itself are intraprovincial.

[22] Conrad J.A. concluded that the ALRB erred by focussing on the degree of corporate integration between Fastfrate's provincial branches and its head office. For Conrad J.A., the ALRB's constitutional inquiry was skewed from the outset because it focussed on the unity of the national enterprise, rather than determining whether there was an interprovincial undertaking in the first place (para. 106). In order to determine whether Fastfrate is an interprovincial transportation undertaking, the ALRB should have considered whether Fastfrate was actually "transporting" freight across provincial or international boundaries. This analysis was never undertaken by the ALRB.

[23] Unlike the majority, Conrad J.A. did not accept the CLRB's reasoning in *DHL*. She disagreed that a freight forwarder that does not itself perform interprovincial carriage of freight can

livraison de marchandises » (par. 75). Elle a donc statué que les relations de travail de Fastfrate sont assujetties à la réglementation fédérale en vertu de l'exception prévue à l'al. 92(10)a).

(ii) La juge Conrad (dissidente)

[21] La juge Conrad, dissidente, a conclu que les relations de travail de Fastfrate étaient assujetties à la réglementation provinciale. Elle a examiné plus particulièrement les services assurés par Fastfrate plutôt que les services donnés en sous-traitance. Elle a fait remarquer que Fastfrate ramasse, organise, regroupe et dégroupé les marchandises dans plusieurs succursales en plus de négocier les tarifs applicables au service de transport assuré par des tiers (par. 82). Les seuls services de transport que Fastfrate exécute elle-même sont les collectes et livraisons intraprovinciales. Tous les services de transport interprovincial sont fournis par des tiers. Pour la juge Conrad, il [TRADUCTION] « s'ensuit que Fastfrate n'est pas une entreprise de transport interprovinciale ou internationale » (par. 82). Le fait que ses activités provinciales soient intégrées d'un point de vue fonctionnel dans une seule structure organisationnelle unique ne change rien au fait que les seuls services de transport que Fastfrate assure elle-même sont intraprovinciaux.

[22] La juge Conrad a conclu que l'ALRB a commis une erreur en s'attardant au niveau d'intégration organisationnelle qui existe entre les succursales provinciales de Fastfrate et son bureau principal. Selon elle, l'analyse constitutionnelle de l'ALRB était faussée dès le départ parce qu'elle était axée sur l'unité de l'entreprise nationale, et non sur la question de savoir s'il s'agissait d'abord d'une entreprise interprovinciale (par. 106). Pour déterminer si Fastfrate est une entreprise de transport interprovincial, l'ALRB aurait dû se demander si Fastfrate « transportait » bel et bien des marchandises d'une province à l'autre, ou d'un pays à l'autre. L'ALRB n'a jamais procédé à cette analyse.

[23] Contrairement à la majorité, la juge Conrad n'a pas accepté le raisonnement du CCRT dans *DHL*. Elle a rejeté le point de vue selon lequel un transitaire qui n'effectue pas lui-même le transport

nevertheless be considered an interprovincial transportation undertaking (para. 118). In her view, the fact that a company, such as DHL Ltd. or Fastfrate, may have a national head office and an integrated network of provincial terminals does not transform it into an interprovincial undertaking subject to federal jurisdiction. Likewise, the existence of corporate contracts between a freight forwarder and interprovincial carriers does not change the nature of the freight forwarder undertaking itself.

interprovincial de marchandises peut néanmoins être considéré comme une entreprise de transport interprovincial (par. 118). À son avis, le fait qu’une entreprise, telle que DHL Ltée ou Fastfrate, puisse avoir un bureau principal national et un réseau intégré de terminaux provinciaux n’en fait pas une entreprise interprovinciale de compétence fédérale. De même, l’existence de contrats entre un transitaire et des transporteurs interprovinciaux ne change pas la nature de l’entreprise du transitaire en soi.

[24] Conrad J.A. therefore concluded that Fastfrate was not an interprovincial undertaking pursuant to s. 92(10)(a). She would have dismissed the appeal.

[24] Par conséquent, la juge Conrad a conclu que Fastfrate n’était pas une entreprise interprovinciale pour l’application de l’al. 92(10)a). Elle aurait rejeté l’appel.

III. Relevant Constitutional Provisions

III. Dispositions constitutionnelles pertinentes

[25] This case concerns the classification of an “undertaking” pursuant to the *Constitution Act, 1867*. The relevant sections are:

[25] Le présent pourvoi porte sur la qualification d’une « entreprise » au sens de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les dispositions pertinentes sont les suivantes :

91. . . . the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say, —

91. . . . l’autorité législative exclusive du parlement du Canada s’étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

. . .

. . .

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

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l’énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

. . .

. . .

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

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

. . .

. . .

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

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

a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and

a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et

Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:

autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;

13. Property and Civil Rights in the Province.

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

IV. Analysis

IV. Analyse

A. *Standard of Review*

A. *Norme de contrôle*

[26] The parties agree that the applicable standard of review in cases of constitutional interpretation is correctness: see *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, at p. 17. However, as the respondent Teamsters also note, the ALRB's constitutional analysis rested on its factual findings. Where it is possible to treat the constitutional analysis separately from the factual findings that underlie it, curial deference is owed to the initial findings of fact: see *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 SCC 14, [2007] 1 S.C.R. 591, at para. 19. In the present case, I agree with the majority of the Court of Appeal that the ALRB's factual findings regarding the operations and organizational structure of Fastfrate merit deference.

[26] Les parties conviennent que la norme de contrôle applicable dans les affaires d'interprétation constitutionnelle est celle de la décision correcte : voir *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, p. 17. Toutefois, comme le fait également remarquer le conseil des Teamsters intimé, l'analyse constitutionnelle de l'ALRB reposait sur ses conclusions de fait. Lorsqu'il est possible de traiter l'analyse constitutionnelle séparément des conclusions de fait qui la sous-tendent, il convient de faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de ces conclusions de fait initiales : voir *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591, par. 19. En l'espèce, je suis d'accord avec les juges majoritaires de la Cour d'appel pour dire que la déférence s'impose à l'égard des conclusions de fait tirées par l'ALRB quant aux activités et à la structure organisationnelle de Fastfrate.

B. *Constitutional Landscape of Labour Relations*

B. *Paysage constitutionnel des relations de travail*

[27] The basic rule in the division of powers over labour relations is that the provinces have jurisdiction over industries that fall within provincial legislative authority and the federal government has jurisdiction over those that fall within federal legislative authority: see *Labour and Employment Law: Cases, Materials, and Commentary* (7th ed. 2004), at p. 85. However, as the jurisprudence makes clear, federal jurisdiction has been interpreted narrowly in this context. In *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, the Judicial Committee of the Privy Council held that the s. 92(13) provincial head of power over "Property and Civil Rights"

[27] Suivant le principe fondamental du partage des compétences en matière de relations de travail, les provinces ont compétence sur les industries qui relèvent de la compétence législative provinciale et le gouvernement fédéral a compétence sur celles qui relèvent de la compétence législative fédérale : voir *Labour and Employment Law : Cases, Materials, and Commentary* (7^e éd. 2004), p. 85. Toutefois, comme il ressort clairement de la jurisprudence, la compétence fédérale a été interprétée de façon restrictive dans ce contexte. Dans *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396, le Comité judiciaire du Conseil privé a conclu que

in the provinces includes labour relations. It is only where a work or undertaking qualifies as federal that provincial jurisdiction is ousted.

[28] In *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, Dickson J. (as he then was) summarized the principles that govern federal-provincial jurisdiction over labour relations, at p. 132:

(1) Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule.

(2) By way of exception, however, Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject.

(5) The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation. [Emphasis added.]

Under s. 92 of the *Constitution Act, 1867*, therefore, provincial jurisdiction is the norm. Federal jurisdiction extends only to those classes of subjects expressly excepted from the provincial heads of power and those enterprises deemed integral to such federal works and undertakings. As I will discuss, s. 92(10)(a), itself a limited carve-out, provides for such a federal exception. The question in this case is whether the nature of the operations of Fastfrate are subject to provincial or federal jurisdiction.

C. Division of Powers (Sections 91 to 95)

[29] The division of powers in ss. 91 to 95 of the *Constitution Act, 1867* form the bedrock of our federal system. They seek to preserve local diversity within the federal nation by conferring “[b]road powers” on provincial legislatures, while at the same time “reserving to Parliament powers

la compétence conférée aux provinces par le par. 92(13) sur la « propriété et les droits civils » dans les provinces s’étend aux relations de travail. Ce n’est que dans la mesure où les travaux ou entreprises sont qualifiés de fédéraux que la compétence provinciale est écartée.

[28] Dans *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a résumé à la p. 132 les principes régissant le partage des compétences en matière de relations de travail :

(1) Les relations de travail comme telles et les termes d’un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine.

(2) Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s’il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet.

(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l’exploitation. [Je souligne.]

Aux termes de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la compétence provinciale est donc la norme. La compétence fédérale n’englobe que les catégories de sujets expressément exceptées dans les compétences provinciales et les entreprises jugées indispensables à ces travaux et entreprises fédéraux. Comme je l’expliquerai plus loin, l’al. 92(10)a), lui-même une exclusion limitée, prévoit une telle exception fédérale. La question en l’espèce est de savoir si, en raison de la nature de ses activités, Fastfrate relève de la compétence provinciale ou de la compétence fédérale.

C. Partage des compétences (art. 91 à 95)

[29] Le partage des compétences prévu aux art. 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue le fondement de notre système fédéral. Il vise à respecter la diversité locale au sein de la nation fédérale en conférant de « larges pouvoirs » aux législatures provinciales, tout en « réservant au

better exercised in relation to the country as a whole”: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3 (*per* Binnie and LeBel JJ., at para. 22).

[30] Federalism exists as a fine balance between local governance and centralized decision making. As Binnie and LeBel JJ. observed, at para. 22, in *Canadian Western Bank*:

The fundamental objectives of federalism were, and still are, to reconcile unity with diversity, promote democratic participation by reserving meaningful powers to the local or regional level and to foster co-operation among governments and legislatures for the common good.

D. *Guiding Principles: Interpreting Section 92(10)(a)*

[31] It is within this federal framework that the present case arises. This is especially true with respect to s. 92(10), which itself embodies the dual principles of local and centralized decision making that are essential to balancing local diversity with national unity. Section 92(10) provides that “Works and Undertakings” are subject to local regulation. A work or undertaking is subject to federal jurisdiction only where an exception is made out. Local regulation is the rule; federal regulation, the exception.

[32] Section 92(10) must be read in context. As Professor Hogg states, while the interpretation of the *Constitution Act, 1867* must be flexible enough to account for that which was unforeseen in 1867, “[c]onstitutional language, like the language of other texts, must be ‘placed in its proper linguistic, philosophical and historical contexts’” and “must be anchored in the historical context of the provision”: P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. 2007), vol. 1, at p. 476, citing *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344, *per* Dickson J., and *R. v. Blais*, 2003 SCC 44, [2003] 2 S.C.R. 236.

Parlement des pouvoirs dont l’exercice se prêtait davantage à l’ensemble du pays » : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3 (les juges Binnie et LeBel, par. 22).

[30] Le fédéralisme établit un juste équilibre entre la gouvernance locale et le processus décisionnel centralisé. Comme les juges Binnie et LeBel l’ont fait remarquer dans *Banque canadienne de l’Ouest*, au par. 22 :

Le fédéralisme avait, et a toujours, pour objectifs fondamentaux de concilier l’unité et la diversité, de promouvoir la participation démocratique en réservant des pouvoirs réels aux instances locales ou régionales, ainsi que de favoriser la coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun.

D. *Principes directeurs : interprétation de l’al. 92(10)a*

[31] C’est dans ce régime fédéral que s’inscrit le présent pourvoi. Cela est d’autant plus vrai à l’égard du par. 92(10), lequel englobe à lui seul les principes du processus décisionnel local et du processus décisionnel centralisé qui sont essentiels à l’établissement d’un juste équilibre entre la diversité locale et l’unité nationale. Le paragraphe 92(10) prévoit que les « travaux et entreprises » sont assujettis à la réglementation locale. Ils ne relèvent de la compétence fédérale que si une exception est prévue. La réglementation locale est la règle, la réglementation fédérale, l’exception.

[32] Le paragraphe 92(10) doit être interprété dans son contexte. Comme le dit le professeur Hogg, bien que l’interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867* doive être suffisamment souple pour tenir compte de ce qui était imprévu en 1867, [TRADUCTION] « [l]e texte constitutionnel, comme celui des autres textes, doit être “situé dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés” » et « doit être ancré dans le contexte historique de la disposition » : P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. 2007), vol. 1, p. 476, citant *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344, le juge Dickson, et *R. c. Blais*, 2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236.

(i) History and Purpose of Section 92(10)(a)

[33] At the time of Confederation, the division of powers between the two levels of government was framed as a balance between “the general interests of the Confederacy as a whole” and “local interests”. As then Attorney General John A. Macdonald said on February 6, 1865 in the Debates in the Canadian Parliament on Confederation, 1865:

[A]ny honorable member on examining the list of different subjects which are to be assigned to the General and Local Legislatures respectively, will see that all the great questions which affect the general interests of the Confederacy as a whole, are confided to the Federal Parliament, while the local interests and local laws of each section are preserved intact, and entrusted to the care of the local bodies. [Emphasis added.]

(Cited in W. P. M. Kennedy, *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915* (1918), at p. 613.)

Concerning works and undertakings, specifically, he continued:

It will be seen that the local legislatures have the control of all local works; and it is a matter of great importance, and one of the chief advantages of the Federal Union and of local legislatures, that each province will have the power and means of developing its own resources and aiding its own progress after its own fashion and in its own way. Therefore all the local improvements, all local enterprises or undertakings of any kind, have been left to the care and management of the local legislatures of each province. It is provided that all “lines of steam or other ships, railways, canals and other works, connecting any two or more of the provinces together or extending beyond the limits of any province,” shall belong to the General Government, and be under the control of the General Legislature. In like manner “lines of steamships between the Federated Provinces and other countries, telegraph communication and the incorporation of telegraph companies, and all such works as shall, although lying within any province, be specially declared by the Acts authorizing them to be for the general advantage,” shall belong to the General Government. For instance the Welland Canal, though lying wholly within one section, and the St. Lawrence Canals in two only, may be properly considered national works, and for the general benefit of the

(i) Historique et objectif de l’al. 92(10)(a)

[33] Au moment de la Confédération, le partage des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement constituait un équilibre entre « les intérêts de la confédération dans son ensemble » et les « questions [. . .] d’intérêt local ». Comme l’a dit le procureur général de l’époque, John A. Macdonald, le 6 février 1865, dans les débats parlementaires sur la question de la Confédération :

[T]out honorable membre qui voudra bien examiner la liste des différents sujets assignés aux législatures générales et locales respectivement, se convaincra que toutes les grandes questions affectant les intérêts de la confédération dans son ensemble, sont laissées au parlement fédéral tandis que les questions et les lois d’intérêt local sont laissées à la juridiction des parlements locaux. [Je souligne.]

(*Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l’Amérique britannique du Nord*, 3^e sess., 8^e parlement provincial du Canada (1865), p. 40)

En ce qui concerne les travaux et entreprises, plus particulièrement, il a ajouté ce qui suit :

Les législatures locales auront le contrôle de tous les travaux locaux; c’est un point important et un des principaux avantages de l’union fédérale et des parlements locaux, car ainsi chaque province aura le pouvoir et les moyens de développer ses ressources particulières et de travailler à son progrès individuel sans entraves et comme il lui plaira. Ainsi toutes les améliorations locales, de même que les entreprises de toute espèce, sont laissées aux soins et à l’administration des législatures locales de chaque province. Une des résolutions pourvoit à ce que « les lignes de bateaux-à-vapeur ou d’autres bâtiments, les chemins de fer, les canaux et autres travaux qui relieront deux ou plusieurs provinces ou se prolongeront au-delà des limites de l’une d’elles, » appartiendront au gouvernement général et seront sous le contrôle de la législature générale. Il est dit aussi dans une autre que « les lignes de bateaux-à-vapeur entre les provinces fédérées et d’autres pays, les communications télégraphiques et l’incorporation des compagnies télégraphiques, et tous autres travaux qui, bien que situés dans une seule province, seront spécialement déclarés dans les actes qui les autoriseront être d’un avantage général; » appartiendront au gouvernement général. Ainsi le canal Welland, bien que situé en entier dans une des sections de la confédération et les canaux du

whole Federation. Again, the census, the ascertaining of our numbers and the extent of our resources, must, as a matter of general interest, belong to the General Government. So also with the defences of the country. [Emphasis added; p. 613.]

In this light, it is clear that in the transportation context, only those works and undertakings that furthered the “general interest” of the emerging country were to be regulated by the federal government. Otherwise, the preference was for local regulation so that “each province will have the power and means of developing its own resources and aiding its own progress after its own fashion and in its own way”.

[34] It is interesting to note that s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* was originally conceived of as a primary grant of authority to the federal government, and not as an exception to provincial grant of authority over “Local Works”. According to the resolutions passed by the delegates of the colonies of British North America at the Quebec Conference in October 1864, the federal government was granted primary legislative authority over:

29. . . .

8. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals and other works, connecting any two or more of the Provinces together or extending beyond the limits of any Province.

Whereas the provincial governments were granted authority over:

43. . . .

13. Local Works.

(See G. P. Browne, *Documents on the Confederation of British North America* (1969), at pp. 158 and 161.)

[35] However, by the time the *Constitution Act, 1867* was enacted by the British Parliament, the preference for provincial regulation had become

St. Laurent ne traversant que deux de ces sections, peuvent être considérés comme des ouvrages nationaux et avantageux à toute la confédération. Le recensement par lequel sont constatés le chiffre de notre population et l’étendue de nos ressources, est aussi un travail d’utilité publique, et partant, doit être laissé au gouvernement général. Il en est de même des défenses du pays. [Je souligne; p. 40.]

Ainsi, il est clair que dans le contexte du transport, seuls les travaux et entreprises ayant servi les « intérêts » du pays émergent devaient être réglementés par le gouvernement fédéral. Pour le reste, on privilégiait la réglementation locale de sorte que « chaque province aura[it] le pouvoir et les moyens de développer ses ressources particulières et de travailler à son progrès individuel sans entraves et comme il lui plaira[it] ».

[34] Il est intéressant de noter que, à l’origine, l’al. 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867* devait conférer au gouvernement fédéral une compétence principale et ne constituait pas une exception à la compétence provinciale sur les « travaux locaux ». Selon les résolutions adoptées par les délégués des colonies de l’Amérique britannique du Nord à la conférence de Québec, en octobre 1864, le gouvernement fédéral s’est vu conférer la compétence législative principale en ce qui concerne :

29. . . .

8. Les lignes de bateaux à vapeur ou d’autres bâtiments, les chemins de fer, les canaux et autres travaux qui relieront deux ou plusieurs provinces ou se prolongeront au-delà des limites de l’une d’elles;

Quant aux gouvernements provinciaux, ils se sont vu conférer la compétence en ce qui concerne :

43. . . .

13. Les travaux locaux;

(Voir *Résolutions relatives à l’union proposée des provinces de l’Amérique britannique du Nord* (1865), p. 6 et 8.)

[35] Toutefois, au moment où la *Loi constitutionnelle de 1867* a été édictée par le Parlement britannique, la préférence pour la réglementation

reflected in the text of s. 92(10) itself, as the grant of authority over “Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province” became an exception to the provincial grant of authority over “Local Works and Undertakings”.

[36] Thus, while the preference in s. 92(10) was for local regulation of works and undertakings, some works and undertakings were of sufficient national importance that they required centralized control. The works and undertakings specifically excepted in s. 92(10)(a) include some of those most important to the development and continued flourishing of the Canadian nation. As C. H. McNairn argues, I think persuasively, “[t]he maintenance of transport and communication facilities adequate to Canadian needs has historically been regarded as a vital factor in securing the economic and political viability of Canada as a federal union”: see “Transportation, Communication and the Constitution: The Scope of Federal Jurisdiction” (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 355, at p. 355. As Professor Whyte emphasizes, the *Constitution Act, 1867* evidences a concern

with activities that produce a nation state that despite its illogicality in terms of geography, will function as a single state and as an economically viable whole. This view explains . . . the special place of interconnecting (or nation-creating) transportation and communication systems created by s-s. (a), (b) and (c) of s. 92(10). [Emphasis added.]

(J. D. Whyte, “Constitutional Aspects of Economic Development Policy”, in *Division of Powers and Public Policy* (1985), 29, at p. 45)

[37] The fact that works and undertakings that physically connected the provinces were subject to exceptional federal jurisdiction is not surprising. For example, it would be difficult to imagine the construction of an interprovincial railway system

provinciale s’est traduite par le libellé du par. 92(10) lui-même, alors que la compétence en matière de « [l]ignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d’autres provinces, ou s’étendant au-delà des limites de la province » est devenue une exception à la compétence provinciale en matière de « travaux et entreprises d’une nature locale ».

[36] Ainsi, le par. 92(10) privilégiait la réglementation locale, mais certains travaux et entreprises revêtaient une importance nationale suffisante pour justifier un contrôle centralisé. Certains des travaux et entreprises expressément exceptés à l’al. 92(10)a) sont des plus importants pour le développement et l’épanouissement continu de la nation canadienne. Comme le dit C. H. McNairn, de manière convaincante selon moi, [TRADUCTION] « [l]e maintien d’installations de transport et de communication répondant aux besoins des Canadiens a toujours été considéré comme un facteur crucial pour assurer la survie financière et politique du Canada en tant qu’union fédérale » : voir « Transportation, Communication and the Constitution : The Scope of Federal Jurisdiction » (1969), 47 *R. du B. can.* 355, p. 355. Comme le souligne le professeur Whyte, la *Loi constitutionnelle de 1867* fait état d’une préoccupation de construire une nation

par des activités qui produisent un État-nation qui, malgré le caractère illogique de sa géographie, fonctionne comme un État unique et comme un ensemble économique viable. Cette notion explique [. . .] la place spéciale réservée aux transports et aux communications reliant une province à une autre (ou créant la nation) par les alinéas a), b) et c) du paragraphe 9[2](10). [Je souligne.]

(J. D. Whyte, « Les dimensions constitutionnelles des mesures d’expansion économique », dans *Le partage des pouvoirs et la politique d’État* (1985), 31, p. 49)

[37] Il n’est pas surprenant que les travaux et entreprises reliant physiquement les provinces relèvent exceptionnellement de la compétence fédérale. Par exemple, il serait difficile d’imaginer la construction d’un réseau ferroviaire interprovincial

if the railway companies were subject to provincial legislation respecting the expropriation of land for the railway right of way or the gauge of the line of railway within each province. If the legislature of the province did not grant railway companies the power of expropriation or if they refused to agree to a uniform gauge, the development of a national railway system would have been stymied.

[38] At this late date, it may be difficult for us to conceive of the national importance of a work or undertaking, such as the Intercolonial Railway. However, it is important to recall that at the time when the *Constitution Act, 1867* was drafted, the Intercolonial Railway was seen as a project of vital importance, indeed as a condition of Confederation itself. This is not surprising, given the importance of rail in connecting the colonies in British North America. As early as 1851, the colonies of British North America were tasked with creating such a railway to connect the various colonies (H. E. B. Coyne, *The Railway Law of Canada* (1947), at pp. v-vi). In 1868, at the first session of the first Parliament of the Dominion, *The Railway Act, 1868*, S.C. 1868, c. 68, was passed. It is clear that the types of undertakings conceived of in s. 92(10)(a) were front and centre in the emerging country's consciousness.

[39] However, while works and undertakings such as an interprovincial railway system were of particular importance to the new nation, this did not displace the fact that jurisdictional diversity was seen as the general path to economic development of the nation. In my view, having regard to the historical context of s. 92(10) and its underlying purpose, the preference for diversity of regulatory authority over works and undertakings should be respected, absent a justifiable reason that exceptional federal jurisdiction should apply.

(ii) Textual Analysis

[40] While the historical origins of s. 92(10)(a) illuminate the principled vision of federalism that

si les sociétés de chemin de fer étaient assujetties aux lois provinciales relatives à l'expropriation des terres pour l'emprise du chemin de fer ou à la ligne d'écartement dans chacune des provinces. Si la législature d'une province n'avait pas accordé le pouvoir d'exproprier aux sociétés de chemin de fer ou si elle avait refusé de consentir à un écartement uniforme, le développement d'un réseau ferroviaire national aurait été paralysé.

[38] De nos jours, il peut être difficile de concevoir l'importance qu'a pu avoir sur le plan national un travail ou une entreprise comme le chemin de fer Intercolonial. Toutefois, il importe de rappeler qu'au moment de la rédaction de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le chemin de fer Intercolonial était considéré comme un projet d'importance capitale, voire comme une condition essentielle à la Confédération elle-même. Cela n'a rien d'étonnant compte tenu de l'importance du chemin de fer pour relier les colonies de l'Amérique du Nord britannique. Dès 1851, ces colonies étaient chargées de construire un chemin de fer afin d'assurer une liaison entre elles (H. E. B. Coyne, *The Railway Law of Canada* (1947), p. v-vi). En 1868, à la première session du premier parlement du Dominion, l'*Acte des chemins de fer, 1868*, S.C. 1868, ch. 68, a été adopté. Il est évident que les entreprises du type de celles envisagées à l'al. 92(10)(a) étaient au cœur des préoccupations du pays émergent.

[39] Toutefois, si les travaux et les entreprises tels que le réseau ferroviaire interprovincial revêtaient une importance particulière pour la nouvelle nation, cela ne changeait rien au fait que la diversité en matière de compétence était considérée comme la voie vers le développement économique de la nation. À mon avis, compte tenu du contexte historique du par. 92(10) et de l'objectif qui le sous-tend, il faut respecter le choix de la diversité du pouvoir de réglementation en matière de travaux et d'entreprises si aucune raison ne justifie l'application de la compétence exceptionnelle du fédéral.

(ii) Analyse textuelle

[40] Même si les origines historiques de l'al. 92(10)(a) permettent de mieux comprendre les

underlies it, the words of the provision itself must be considered on their own terms.

[41] Section 92(10)(a) is structured in two parts: first, it provides a list of specific federal works and undertakings (“Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs”), and then it includes a basket clause (“other Works and Undertakings”). All are defined as “connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province”. “Works” refer to “physical structure[s]”; “Undertakings” to “arrangement[s] under which of course physical things are used”: see *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767 (per Martland J., at p. 772), citing *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.), at p. 315; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.), at p. 552.

[42] It is widely agreed among commentators that the phrase “‘other works or undertakings connecting the province with any other’, etc., is to be read ejusdem generis with the specific examples which precede it”: Hogg, at p. 645; see also McNairn, at p. 359; I. H. Fraser, “Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*” (1984), 29 *McGill L.J.* 557, at p. 605. If the framers had intended to subject every conceivable work or undertaking “connecting the province with any other, etc.” to federal regulation, there would have been no need to specify certain kinds of works and undertakings: see *Consumers’ Association of Canada v. Postmaster General*, [1975] F.C. 11 (C.A.), at pp. 15-16 (explaining the rationale for the *ejusdem generis* construction). Instead, s. 92(10)(a) focusses specifically on transportation and communication works and undertakings through its examples of “Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs”.

principes du fédéralisme sur lesquels il repose, il convient d’examiner isolément le libellé de la disposition.

[41] L’alinéa 92(10)a) comprend deux parties : il fournit d’abord une liste précise de travaux et d’entreprises fédéraux (« [l]ignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes »); il comprend ensuite une clause omnibus (« autres travaux et entreprises »). Tous ces travaux et entreprises sont définis comme « reliant la province à une autre ou à d’autres provinces, ou s’étendant au-delà des limites de la province ». Le terme « travaux » s’entend des [TRADUCTION] « installation[s] physique[s] »; le terme « entreprises » s’entend des « arrangement[s] dans le cadre d[es]quel[s], évidemment, des choses matérielles sont utilisées » : voir *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767 (le juge Martland, p. 772), citant *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (C.P.), p. 315; *Attorney-General for Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541 (C.P.), p. 552.

[42] Les auteurs s’entendent pour dire que l’expression [TRADUCTION] « “autres travaux ou entreprises reliant la province à une autre”, etc., doit être interprétée, selon la règle ejusdem generis, en fonction des exemples précis qui la précèdent » : Hogg, p. 645; voir aussi McNairn, p. 359; I. H. Fraser, « Some Comments on Subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867* » (1984), 29 *R.D. McGill* 557, p. 605. Si les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* avaient eu l’intention d’assujettir à la réglementation fédérale tout travail ou entreprise possible « reliant la province à une autre », ils n’auraient pas énuméré certains types précis de travaux et d’entreprises : voir *Association des consommateurs du Canada c. Ministre des Postes*, [1975] C.F. 11 (C.A.), p. 15-16 (expliquant le raisonnement à l’appui de la règle d’interprétation *ejusdem generis*). Au contraire, l’al. 92(10)a) vise essentiellement les travaux et entreprises de transport et de communication grâce aux exemples des « [l]ignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes ».

[43] The common thread among the enumerated *transportation* works and undertakings in s. 92(10)(a) — “Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals” — is the interprovincial transport of goods or persons. The enumerated examples are all instruments of or means of facilitating actual transport. There is no reference to, or implication of, third parties connected to the means of actual transport through contract being subject to federal jurisdiction. The genus of works and undertakings contemplated in s. 92(10)(a) as “connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province” consists of those that *physically* connect the provinces through transport, not those that *notionally* connect them through contract. In my view, the basket clause “other Works and Undertakings” should be interpreted in this *ejusdem generis* manner.

[44] I am therefore of the view that a requirement for federal jurisdiction over transportation undertakings is that the undertaking itself physically operates or facilitates carriage across interprovincial boundaries. In my view, this approach best reflects the text of s. 92(10) and preserves the intent of the *Constitution Act, 1867*, which sees federal jurisdiction over both works and undertakings and labour relations as the exception, rather than the rule.

E. *The Jurisprudential History of Freight Forwarding: Physical Carriage as a Crucial Indicator*

[45] Any hope of gleaning from the jurisprudence a definitive rule that would resolve all jurisdictional questions concerning transportation works and undertakings is surely naive. While certainty may be too lofty an ambition, a degree of consistency and predictability is still preferable and, in my opinion, attainable. Interpretive consistency in the s. 92(10) context is important both to preserve the federal-provincial balance and to allow regulators to know the extent of their jurisdiction and parties to reasonably predict the jurisdiction under which they fall. As Binnie and LeBel JJ. noted in their discussion of federalism in *Canadian Western Bank*,

[43] L'élément commun des travaux et entreprises de *transport* énumérés à l'al. 92(10)a — « [l]ignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux » — est le transport interprovincial de marchandises ou de personnes. Les exemples donnés sont tous des moyens de transport ou des moyens de faciliter le transport. On n'y trouve aucune mention, ou inférence, que les tiers liés par contrat aux moyens de transport relèvent de la compétence fédérale. La catégorie de travaux et d'entreprises envisagés à l'al. 92(10)a et « reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province » est composée des travaux et entreprises qui relient *physiquement* les provinces grâce au transport, et non de ceux qui les relient *théoriquement* par contrat. À mon avis, la clause omnibus « autres travaux et entreprises » devrait être interprétée selon la règle *ejusdem generis*.

[44] Je suis donc d'avis qu'une entreprise de transport doit, pour relever de la compétence fédérale, elle-même effectuer ou faciliter le transport entre les provinces. Selon moi, cette interprétation reflète le mieux le texte du par. 92(10) et préserve l'objet de la *Loi constitutionnelle de 1867*, où la compétence fédérale, tant en matière des travaux et entreprises qu'en matière de relations de travail, est considérée comme l'exception et non comme la règle.

E. *Historique jurisprudentiel de l'expédition de marchandises : le transport effectif est un indice crucial*

[45] Il serait bien naïf d'espérer dégager de la jurisprudence une règle définitive qui permettrait de régler toutes les questions de compétence en matière de travaux et d'entreprises de transport. Bien qu'il soit peut-être trop ambitieux de vouloir atteindre un certain degré de certitude, il est encore préférable et, à mon avis, possible, d'atteindre un certain degré de cohérence et de prévisibilité. Il est important d'assurer la cohérence de l'interprétation dans le contexte du par. 92(10), tant afin de préserver l'équilibre fédéral-provincial que de permettre aux organismes de réglementation de connaître l'étendue de leur compétence et aux parties de

“a certain degree of predictability . . . is essential” (para. 23).

[46] For constitutional purposes, predictability can be achieved by looking at industries on a broad, rather than excessively detailed basis. If the approach in each case is to splice and dice discrete differences among companies within an industry — for example, whether a freight forwarder operates at both the originating and receiving ends or instead contracts with an independent or related company at one end, whether its local offices have autonomy or are closely managed by a head office, whether it provides customers with a single bill of lading or requires them to contract directly with third-party carriers — predictability will be hard to come by. A better constitutional approach, in my view, is to look for commonalities within industries. In *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112 (“*UTU*”), Dickson C.J. surveyed the “application of the jurisdictional test in other industries”, including pipelines and freight forwarding; pp. 1144-46. He found common strands among these cases that gave rise to a principled analysis.

[47] In the present case, there is an existing body of freight-forwarding jurisprudence that has been cited approvingly by our Court. Where no convincing reason has been shown as to why we should depart from this jurisprudence, parties should be able to rely on it and organize their affairs accordingly.

[48] To this end, I am in agreement with and would uphold the line of cases holding that freight forwarders that are not themselves engaged in the interprovincial transport of freight and that simply contract with interprovincial carriers remain subject to provincial jurisdiction.

prévoir de façon raisonnable la compétence dont elles relèvent. Comme l’ont souligné les juges Binnie et LeBel dans leur analyse du fédéralisme dans *Banque canadienne de l’Ouest*, « un certain degré de prévisibilité [. . .] s’avère indispensable » (par. 23).

[46] Sur le plan constitutionnel, la prévisibilité est assurée par un examen général de l’industrie plutôt que par un examen excessivement détaillé. S’il faut décortiquer les différences subtiles entre les entreprises qui œuvrent au sein d’une industrie — et, par exemple, se demander si un transitaire exerce ses activités tant au lieu d’origine qu’au lieu de destination ou s’il conclut plutôt, à une extrémité ou l’autre, des contrats avec une compagnie indépendante ou liée, si ses bureaux locaux sont autonomes ou s’ils sont étroitement gérés par un bureau principal, s’il donne aux clients un seul connaissance ou s’il les oblige à conclure un contrat directement avec des tiers transporteurs — la prévisibilité sera difficile à assurer. À mon avis, il vaut mieux, d’un point de vue constitutionnel, chercher des similitudes au sein de l’industrie. Dans *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112 (« *TUT* »), le juge en chef Dickson a examiné « l’application du critère juridictionnel dans d’autres industries », dont les pipelines et l’expédition de marchandises : p. 1144-1146. Il a trouvé dans les décisions examinées des éléments communs qui ont donné lieu à une analyse rationnelle.

[47] En l’espèce, il existe des précédents sur l’expédition de marchandises que notre Cour a cités avec approbation. Si aucune raison convaincante n’a été donnée pour justifier que l’on s’écarte de cette jurisprudence, les parties devraient pouvoir s’y fier et organiser leurs affaires en conséquence.

[48] À cet égard, j’accepte et je suis d’avis de confirmer le courant jurisprudentiel voulant que les transitaires qui ne participent pas eux-mêmes au transport interprovincial des marchandises et qui concluent simplement des contrats avec les transporteurs interprovinciaux relèvent de la compétence provinciale.

[49] In *Cottrell*, the issue was whether Cottrell Forwarding Co. Ltd. was subject to the provincial *Public Commercial Vehicles Act*, R.S.O. 1970, c. 375. Cottrell had been charged with operating as an unlicensed freight forwarder contrary to the Act. Steele J. held that Cottrell was not an interprovincial undertaking and was therefore subject to the provincial Act.

[50] Cottrell's business operations closely paralleled those of Fastfrate. Like Fastfrate, Cottrell assumed sole responsibility for the shipment of goods from point of origin in Ontario to point of destination in Western Canada. It was the only company listed on customers' bills of lading. As Steele J. observed, at p. 676, Cottrell's business service allowed customers to benefit from an economy of scale in order to "reduce the otherwise applicable rate for shipment".

[51] Steele J. found that Cottrell's lack of physical involvement in the transport of goods or persons distinguished it from other cases where an enterprise had been found to be an interprovincial undertaking. Steele J. concluded, at pp. 679-80:

The railway company is the only body carrying on the interprovincial undertaking and it has the physical works as well. Clearly, if an individual customer of Cottrell wished to ship goods to the west, it could contract with the railway company to ship such goods. The mere fact that by contract Cottrell agrees with that individual customer to enter into the contract with the railway company and become the shipper itself, does not make Cottrell anything other than a shipper. . . . To hold otherwise would mean that any travel broker or other person engaged in general commerce could, by contract, provide interprovincial undertakings, even though he had no facilities whatsoever, and thereby claim that he was not subject to provincial jurisdiction. [Emphasis added.]

[52] The respondent Teamsters submit that the reasoning in *Cottrell* is distinguishable from the present case. They assert that "there was no evidence that the freight forwarder [in *Cottrell*]

[49] Dans *Cottrell*, la question était de savoir si Cottrell Forwarding Co. Ltd. était assujettie à la *Public Commercial Vehicles Act*, R.S.O. 1970, ch. 375. Cottrell avait été accusée d'avoir, en violation de cette loi, exercé sans permis des activités de transitaire. Le juge Steele a conclu que Cottrell n'était pas une entreprise interprovinciale et était, par conséquent, assujettie à la loi provinciale.

[50] Les activités commerciales de Cottrell ressemblent étroitement à celles de Fastfrate. Comme Fastfrate, Cottrell assumait toute la responsabilité de l'expédition des marchandises entre le lieu d'origine en Ontario et le lieu de destination dans l'Ouest canadien. Seul le nom de cette entreprise figurait sur les connaissements des clients. Comme le juge Steele l'a fait remarquer à la p. 676, le service offert par Cottrell permettait aux clients de profiter d'une économie d'échelle et ainsi de [TRADUCTION] « réduire le tarif d'envoi autrement applicable ».

[51] Selon le juge Steele, le fait que Cottrell ne participait pas activement au transport de marchandises ou de personnes la distinguait des autres cas où une entreprise avait été reconnue comme étant interprovinciale. Le juge Steele a conclu comme suit aux p. 679-680 :

[TRADUCTION] La compagnie de chemin de fer est le seul organisme qui exploite une entreprise interprovinciale et de plus, elle le fait concrètement. De toute évidence, si un client particulier de Cottrell voulait expédier des marchandises vers l'Ouest, il pourrait conclure un contrat à cet effet avec la compagnie de chemin de fer. Le simple fait que Cottrell se soit engagée envers ce client à conclure un contrat avec la compagnie de chemin de fer et à devenir l'expéditeur ne fait pas de Cottrell autre chose qu'un expéditeur. [. . .] Conclure autrement équivaldrait à dire que tout courtier de transport ou toute autre personne qui se livre au commerce en général pourrait, en vertu d'un contrat, fournir les services d'une entreprise interprovinciale, même s'il n'avait aucune installation, et ainsi prétendre ne pas relever de la compétence provinciale. [Je souligne.]

[52] Le conseil des Teamsters intimé soutient que le raisonnement dans *Cottrell* est distinct de celui en l'espèce. Il prétend que [TRADUCTION] « rien n'indiquait que le transitaire [dans *Cottrell*]

regularly engaged in the deconsolidation and delivery of its own freight at the delivery end of the shipment” (Factum, at para. 33). This apparent lack of evidence regarding Cottrell’s presence in the destination province distinguishes it from Fastfrate, according to the Teamsters.

[53] With respect, I am not persuaded by this argument. Steele J. specifically observed, at p. 676, that

counsel for the Crown and [Cottrell] consented to an additional factual admission to the effect that in Western Canada the operations and offices of the accused were similar to those in Ontario in that once the goods arrived in the west they were transported either by a subsidiary company of [Cottrell] or by other independent truckers to individual locations as shown on the bills of lading.

It is clear from this statement that Steele J. was aware that Cottrell played a role, either directly or through contract, in the final delivery of goods in Western Canada.

[54] In any event, I do not agree that a freight forwarder’s level of involvement in delivering goods at the receiving end is determinative of the jurisdictional analysis. Steele J.’s analysis centred on the fact that Cottrell did not perform any interprovincial carriage itself. The same is true in the present case.

[55] The facts in *Cannet* are similarly straightforward. Cottrell Forwarding Co. Ltd. was a freight-forwarding enterprise that received freight from customers in the Toronto area and contracted with the Canadian National Railway Company for shipment to Western Canada. Employees of Cannet Freight Cartage Ltd. were responsible for picking up the goods from customers and dropping them off at premises leased from Canadian National. The Cannet employees would remove the goods from the delivery trucks and stow them in CN rail cars pursuant to the arrangements made by Cottrell with its customers.

participait régulièrement au dégroupement et à la livraison de ses propres marchandises au lieu de destination de l’envoi » (mémoire, par. 33). Selon lui, ce manque apparent de preuve concernant la présence de Cottrell dans la province de destination la distingue de Fastfrate.

[53] Soit dit en tout respect, cet argument ne me convainc pas. Le juge Steele a fait remarquer explicitement ce qui suit, à la p. 676 :

[TRADUCTION] . . . les avocats du ministère public et de [Cottrell] ont consenti à une nouvelle admission de faits selon laquelle les activités et les bureaux de l’accusée dans l’Ouest canadien étaient semblables à ceux de l’Ontario dans la mesure où les marchandises, une fois arrivées dans l’Ouest, étaient transportées soit par une filiale de [Cottrell], soit par d’autres camionneurs indépendants aux destinations indiquées sur les connaissements.

Il ressort clairement de cette déclaration que le juge Steele savait que Cottrell participait, soit directement ou par contrat, à la livraison finale des marchandises dans l’Ouest canadien.

[54] Quoi qu’il en soit, je ne peux souscrire à l’argument suivant lequel le degré de participation d’un transitaire à la livraison des marchandises au lieu de destination est déterminant dans le cadre de l’analyse relative à la compétence. L’analyse du juge Steele était axée sur le fait que Cottrell n’avait pas effectué elle-même le transport interprovincial. Il en est de même en l’espèce.

[55] Les faits dans *Cannet* sont tout aussi simples. Cottrell Forwarding Co. Ltd. était une entreprise d’expédition de marchandises qui recevait des marchandises de clients dans la région de Toronto et qui avait conclu un contrat avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada pour leur acheminement vers l’Ouest du Canada. Les employés de Cannet Freight Cartage Ltd. devaient ramasser ces marchandises chez les clients et les transporter aux locaux loués au Canadien National où ils déchargeaient les camions de ramassage et arrimaient les marchandises dans les wagons fournis par le Canadien National conformément aux accords conclus entre Cottrell et ses clients.

[56] The issue was whether the Cannel employees could be certified by the CLRB. The Federal Court of Appeal held that they could not. In its view, the labour relations of Cannel were subject to provincial jurisdiction. Jackett C.J. held, at pp. 177-78:

Even if [Cannel's] activities and those of the Cottrell Company are viewed as integral parts of a whole, . . . the only interprovincial undertaking involved here is the Canadian National interprovincial railway. Clearly, a shipper on that railway from one province to another does not, by virtue of being such a shipper, become the operator of an interprovincial undertaking. If that is so, as it seems to me, the mere fact that a person makes a business of collecting freight in a province for the purpose of shipping it in volume outside the province by public carrier, does not make such a person the operator of an interprovincial undertaking. [Emphasis added.]

[57] In *UTU*, Dickson C.J. cited approvingly the holding in *Cannel*. He said, at pp. 1146-47:

I also find it useful to refer to a series of cases commonly known as the “freight forwarder” cases. . . . The leading case is *In re Cannel Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174, where the Federal Court of Appeal held that freight forwarding companies were subject to provincial jurisdiction. I find the comments of Jackett C.J., at pp. 177-78, applicable in the present appeal:

In my view, the only interprovincial undertaking involved here is the Canadian National interprovincial railway. Clearly, a shipper on that railway from one province to another does not, by virtue of being such a shipper, become the operator of an interprovincial undertaking.

. . . To hold otherwise would be to undermine completely the division of powers for, absent a requirement of functional integration, virtually any activity could be said to “touch” a federally regulated interprovincial undertaking. [Emphasis added.]

While Dickson C.J. referred to *Cannel* when he was considering whether the impugned undertaking in

[56] La question était de savoir si les employés de Cannel pouvaient être accrédités par le CCRT. La Cour d’appel fédérale a conclu qu’ils ne pouvaient pas l’être. À son avis, les relations de travail de Cannel relevaient de la compétence provinciale. Le juge en chef Jackett a conclu comme suit aux p. 177-178 :

Même si l’on considère les activités de [Cannel] et celles de la compagnie Cottrell comme faisant partie intégrante d’un tout, [. . .] la seule entreprise interprovinciale impliquée en l’espèce est le chemin de fer interprovincial du Canadien National. Indubitablement, l’expéditeur utilisant le chemin de fer pour le transport de marchandises d’une province à une autre ne devient pas, de ce fait, l’exploitant d’une entreprise interprovinciale. Si c’est le cas, comme je le crois, le simple fait qu’une personne s’occupe de ramasser des marchandises dans une province pour les faire expédier en larges quantités à l’extérieur de la province par un transporteur public ne fait pas de cette personne un exploitant d’une entreprise interprovinciale. [Je souligne.]

[57] Dans *TUT*, le juge en chef Dickson a cité avec approbation l’arrêt *Cannel*, précité. Il a dit ce qui suit aux p. 1146-1147 :

Je crois en outre qu’il est utile de mentionner une série de causes communément appelées les affaires des « transitaires ». [. . .] L’arrêt de principe dans ce domaine est *In re Cannel Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174, où la Cour d’appel fédérale a décidé que les sociétés d’expédition relevaient de la compétence provinciale. J’estime que les observations faites par le juge en chef Jackett aux pp. 177 et 178 s’appliquent au présent pourvoi :

À mon sens, la seule entreprise interprovinciale impliquée en l’espèce est le chemin de fer interprovincial du Canadien National. Indubitablement, l’expéditeur utilisant le chemin de fer pour le transport de marchandises d’une province à une autre ne devient pas, de ce fait, l’exploitant d’une entreprise interprovinciale.

. . . La conclusion contraire minerait complètement le partage des pouvoirs puisque, en l’absence d’une exigence d’intégration fonctionnelle, à peu près n’importe quelle activité pourrait être considérée comme « touchant » une entreprise interprovinciale relevant de la compétence fédérale. [Je souligne.]

Bien que le juge en chef Dickson ait renvoyé à l’arrêt *Cannel* alors qu’il devait déterminer si

UTU was subject to derivative federal jurisdiction, he did so as part of a comparative review of s. 92(10)(a) jurisprudence across industries, including freight forwarding. There is nothing in his analysis indicating that it was meant to apply only to cases of derivative federal jurisdiction.

[58] The respondent Teamsters argue that rather than following the *Cannet* and *Cottrell* line of cases, this Court should instead rely on the CLRB decision in *DHL*. In *DHL*, the CLRB found that the DHL Ltd. freight-forwarding enterprise was subject to federal jurisdiction even though DHL Ltd. was not itself involved in the interprovincial transport of goods. The CLRB reasoned:

Although evidence of regular and continuous trips across provincial lines, by the undertaking itself, would suffice to bring the operation into the federal sphere, evidence that the undertaking has as its dominant purpose an interprovincial or international operational connection extending its activities — services to its clients — “beyond the limits of the province”, on a regular and continuous basis, is likewise sufficient to determine federal jurisdiction. [Emphasis added; p. 116.]

[59] With respect, I am not persuaded by the reasoning in *DHL*. In finding DHL Ltd. to be subject to federal regulation, the CLRB applied the “regular and continuous” test in a novel, and in my view, unhelpful way. The test had formerly been used by courts to decide whether an undertaking was involved in “regular and continuous” *physical transportation* across boundaries: see *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279* (1983), 4 D.L.R. (4th) 452 (Ont. C.A.). The CLRB instead considered whether a “dominant [interprovincial] purpose”, defined in terms of contractual services offered to clients, was “regular and continuous”. The focus shifted from the nature of the operations of the undertaking to the nature of the contractual service it provides.

l’entreprise en cause dans *TUT* relevait de la compétence fédérale dérivée, il l’a fait dans le cadre d’une analyse comparative de la jurisprudence relative à l’al. 92(10)a) dans les industries, y compris l’expédition de marchandises. Son analyse n’indique nullement que la disposition ne devait s’appliquer qu’aux cas de compétence fédérale dérivée.

[58] Le conseil des Teamsters intimé soutient qu’au lieu de suivre le courant jurisprudentiel établi par les arrêts *Cannet* et *Cottrell*, la Cour devrait plutôt se fonder sur la décision du CCRT dans l’affaire *DHL*. Dans cette affaire, le CCRT a conclu que l’entreprise d’expédition de marchandises DHL Ltée relevait de la compétence fédérale même si elle ne participait pas elle-même au transport interprovincial des marchandises. Le CCRT a expliqué ce qui suit :

S’il est vrai qu’il suffit de démontrer qu’une entreprise effectue des voyages réguliers et continus à l’extérieur des limites de la province pour que les activités de cette entreprise relèvent de la compétence fédérale, toute preuve démontrant qu’une entreprise a comme objectif principal des liaisons opérationnelles interprovinciales ou internationales étendant ses activités (les services offerts à sa clientèle) « au-delà des limites de la province » sur une base régulière et continue suffirait également pour établir que cette entreprise est de compétence fédérale. [Je souligne; p. 116.]

[59] Soit dit en tout respect, le raisonnement adopté dans *DHL* ne me convainc pas. En concluant que DHL Ltée était assujettie à la réglementation fédérale, le CCRT a appliqué le critère des activités « régulières et continues » d’une façon nouvelle et, à mon avis, inutile. Les tribunaux avaient déjà utilisé ce critère pour déterminer si une entreprise participait de façon « régulière et continue » au *transport effectif* d’une province à l’autre : voir *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279* (1983), 4 D.L.R. (4th) 452 (C.A. Ont.). Le CCRT s’est plutôt demandé si un « but principal [interprovincial] » de l’entreprise, au sens de services contractuels offerts aux clients, était « régulier et continu ». L’analyse est passée de la nature des activités de l’entreprise à la nature des services contractuels offerts.

[60] It is true that in the communications context, the constitutional inquiry has at times focussed on “the service that is provided and not simply . . . the means through which it is carried on”: *Public Service Board v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191, at p. 197. The difference between the communications and transportation contexts, however, is that communications undertakings can *operate* and *provide* international and interprovincial communication services from a fixed point. If one were to focus only or primarily on the *means* by which a communication undertaking provides interprovincial services to its customers, the result could be that two companies operating and providing identical services would be subject to different jurisdictions depending on their modes of transmission (i.e. whether they send and receive signals from one fixed location or whether they have an interprovincial presence).

[61] In the transportation context, it is not possible for an undertaking to operate an interprovincial transportation service where it does not itself perform the interprovincial carriage. A business can, of course, act as an intermediary between interprovincial carriers and consumers who want to access those carriers at a reduced price. This does not mean that such a business becomes the operator and provider of the interprovincial carriage, however. The fact that customers may be unaware that the intermediary company is not in fact performing the interprovincial carriage is, in my view, irrelevant to the constitutional inquiry. Section 92(10)(a) is concerned with the nature of undertakings, not how they are subjectively understood by consumers. As this Court emphasized in *Northern Telecom*, at p. 132, “[t]he question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation.”

[62] The “dominant purpose” test in *DHL* — measured in terms of the contractual service offered rather than the actual operations of the undertaking — has the potential to sweep under federal jurisdiction many enterprises that heretofore have been understood as being subject to provincial

[60] Il est vrai que dans le contexte des communications, l’analyse constitutionnelle a parfois principalement porté sur « le service fourni et pas simplement [. . .] les moyens utilisés » : *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191, p. 197. Toutefois, la différence entre le contexte des communications et celui du transport est que les entreprises de communication peuvent *assurer* et *fournir* des services de communication internationaux et interprovinciaux à partir d’un point fixe. S’il fallait se concentrer seulement ou principalement sur les *moyens* qui permettent à une entreprise de communication de fournir des services interprovinciaux à ses clients, on pourrait arriver à la conclusion que deux entreprises qui assurent et fournissent les mêmes services relèvent de compétences différentes selon leurs modes de transmission (c.-à-d. selon qu’elles envoient et reçoivent des signaux d’un point fixe ou qu’elles ont une présence interprovinciale).

[61] Dans le contexte du transport, il est impossible pour une entreprise de fournir un service de transport interprovincial si elle n’assure pas elle-même ce service. Une entreprise peut, bien sûr, agir comme intermédiaire entre les transporteurs interprovinciaux et les clients qui veulent avoir accès à ces transporteurs à un prix réduit. Cependant, cela ne signifie pas qu’une telle entreprise devient l’exploitant et le fournisseur des services de transport interprovincial. Le fait que les clients ignorent que l’entreprise intermédiaire n’assure pas le transport interprovincial n’est pas, à mon avis, pertinent dans le cadre de l’analyse constitutionnelle. L’alinéa 92(10)a porte sur la nature des entreprises, et non sur la façon dont elles sont subjectivement perçues par les clients. Comme cette Cour l’a souligné dans *Northern Telecom*, à la p. 132, « [l]a question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l’exploitation. »

[62] Le critère du « but principal » énoncé dans *DHL* — apprécié en fonction du service contractuel offert plutôt qu’en fonction des activités que l’entreprise exerce — risque d’assujettir à la compétence fédérale un bon nombre d’entreprises qui, jusque-là, étaient considérées comme des

jurisdiction based on their actual operations. As the intervener the Attorney General of Ontario observed, travel agencies whose “regular and continuous” dominant purpose is to facilitate interprovincial and international travel could become subject to federal jurisdiction, as could online companies that regularly arrange for the door-to-door delivery of their products (Factum, at paras. 22-26). This kind of indeterminate fluidity in the division of powers surely cuts against the balance that underlies our federal system.

[63] The respondent Teamsters suggest that *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225 (“AGT”), nevertheless supports the view that a transportation undertaking can be subject to federal jurisdiction even where its physical equipment and operations remain within the province. In *UTU*, this Court, interpreting its decision in *AGT*, found, at p. 1135, that it was “by virtue of [AGT’s] role in Telecom Canada and its bilateral contracts with other telephone companies [that AGT] was able to provide its clients with an interprovincial and, indeed, international telecommunications service”. The Teamsters analogize AGT’s web of contractual relations to Fastfrate’s. They argue that “[t]hrough the coordinated relationship between the operations at Fastfrate facilities and through the contracts that Fastfrate has with other parties, Fastfrate is able to connect the provinces and provides its clients with an interprovincial transportation service” (Factum, at p. 15).

[64] With respect, I am not persuaded that the analogy is an apt one. It should be recalled that in *AGT*, there was no question that AGT was itself operating and providing interprovincial telephony services. As Dickson C.J. noted at p. 260, “[t]he involvement of AGT in the transmission and reception of electronic signals at the borders of Alberta indicate that AGT is operating an interprovincial undertaking.” The question was whether this physical reception and delivery of signals was sufficient

entreprises relevant de la compétence provinciale en raison des activités qu’elles exercent. Comme l’a fait remarquer le procureur général de l’Ontario, intervenant en l’espèce, les agences de voyage, dont le but principal « régulier et continu » consiste à faciliter les déplacements interprovinciaux et internationaux, pourraient relever de la compétence fédérale, tout comme les entreprises électroniques qui livrent régulièrement leurs produits à domicile (mémoire, par. 22-26). Les inconstances de ce genre dans le partage des compétences nuisent certainement à l’équilibre qui sous-tend notre système fédéral.

[63] Le conseil des Teamsters intimé fait valoir que l’arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225 (« AGT »), étaye néanmoins l’opinion selon laquelle une entreprise de transport peut relever de la compétence fédérale même si ses installations matérielles et ses activités demeurent dans la province. Dans *TUT*, notre Cour, en interprétant sa décision dans *AGT*, a conclu à la p. 1135 que « A.G.T., grâce à son rôle dans Telecom Canada et à ses contrats bilatéraux avec d’autres compagnies de téléphone, était en mesure d’offrir à ses clients un service interprovincial, voire international, de télécommunications ». Le conseil des Teamsters établit une analogie entre le réseau de relations contractuelles de l’AGT et celui de Fastfrate. Il soutient que [TRADUCTION] « [g]râce à la relation coordonnée des activités entre ses installations et aux contrats qu’elle a conclus avec d’autres parties, Fastfrate est en mesure de relier les provinces et fournir à ses clients un service de transport interprovincial » (mémoire, p. 15).

[64] En toute déférence, je ne suis pas convaincu que l’analogie soit appropriée. Il ne faut pas oublier que dans *AGT*, il ne faisait aucun doute que l’entreprise assurait et fournissait elle-même des services de téléphonie interprovinciaux. Comme le juge en chef Dickson l’a fait remarquer à la p. 260, « [l]e fait que l’AGT émette et reçoive des signaux électroniques aux frontières de l’Alberta indique qu’elle exploite une entreprise interprovinciale. » La question était de savoir si la réception et l’émission de signaux

to ground federal jurisdiction. The Court held that the physical reception and delivery of interprovincial signals, *in combination with* AGT's commercial arrangements with other interprovincial providers, was sufficient to attract federal jurisdiction.

[65] However, the starting point in the transportation context differs from that in the communications context. As Dickson C.J. observed in *UTU*, at p. 1144, "it must not be forgotten that the nature of telecommunication systems is quite different from the railway business". As I noted above, whereas communication works and undertakings can facilitate interprovincial communication from a fixed location, transportation, by definition, involves mobility of goods, persons, and transportation equipment (equipment for the carriage of persons or freight) across territory. Thus, as Dickson C.J. further noted in *UTU*, at p. 1146, while "spatial boundaries limit the range of [transportation] business' operations, [this] can less easily be said with regard to broadcasting systems, where territorial boundaries are not extremely critical to the nature of the enterprise".

[66] This distinction likely accounts for the Court's willingness to find that contractual relations, in addition to the physical reception and delivery of interprovincial signals, qualified AGT as an interprovincial undertaking. As Professor Hogg observes:

The result in *AGT* probably owes a good deal to the unique character of telecommunication, which permits instantaneous two-way communication between people in different provinces and different countries. In other contexts, cooperative arrangements between an independently-managed local undertaking and extraprovincial undertakings would not suffice to transform the local undertaking into an interprovincial undertaking. [p. 646]

The distinction that Professor Hogg cites is the very distinction between transportation and communication undertakings at issue in this case.

étaient suffisantes pour fonder la compétence fédérale. La Cour a conclu que la réception et l'émission de signaux interprovinciaux, *en plus* des accords commerciaux intervenus entre l'AGT et d'autres fournisseurs interprovinciaux, suffisaient pour que l'entreprise relève de la compétence fédérale.

[65] Toutefois, le point de départ dans le contexte du transport diffère de celui du contexte des communications. Comme l'a fait remarquer le juge en chef Dickson dans *TUT* à la p. 1144, « il ne faut pas oublier que de par leur nature les systèmes de télécommunications diffèrent nettement des chemins de fer ». Comme je l'ai déjà signalé, alors que les travaux et entreprises de communication peuvent faciliter la communication interprovinciale à partir d'un point fixe, le transport, par définition, suppose que l'on traverse un territoire donné afin de déplacer des marchandises, des personnes et du matériel de transport (employé pour le transport de personnes ou de marchandises). Ainsi, comme l'a également signalé le juge en chef Dickson dans *TUT* à la p. 1146, même si « l'exploitation de l'entreprise [de transport] se fait à l'intérieur de certaines limites géographiques, [cela] est moins facilement soutenable à l'égard de réseaux de radiodiffusion, pour lesquels les frontières territoriales ne sont pas vraiment déterminantes quant à la nature de l'entreprise ».

[66] Cette distinction explique vraisemblablement pourquoi la Cour était disposée à conclure que les relations contractuelles, en plus de la réception et de l'envoi de signaux interprovinciaux, faisaient de l'AGT une entreprise interprovinciale. Comme le fait remarquer le professeur Hogg :

[TRADUCTION] L'issue de l'arrêt *AGT* est probablement attribuable au caractère unique des télécommunications, lequel permet une communication bilatérale instantanée entre des personnes qui se trouvent dans différentes provinces et dans différents pays. Dans d'autres contextes, des accords de coopération intervenus entre une entreprise locale indépendante et des entreprises extraprovinciales ne suffiraient pas à transformer l'entreprise locale en une entreprise interprovinciale. [p. 646]

La distinction dont parle le professeur Hogg est précisément la distinction entre les entreprises de transport et de communication qui est visée en l'espèce.

[67] In my view, the objective of predictability in the freight-forwarding context strongly suggests that the industry should be considered holistically and the prior jurisprudence of the courts concerning the industry be respected.

V. Application to This Case

[68] The history, purpose, and text of s. 92(10)(a) suggest that federal jurisdiction is exceptional and should be treated as such. The historical roots of the provision reflect a concern that works and undertakings of national importance be subject to federal authority in order to prevent fragmentary legislative authority that might stymie such undertakings. The text of the provision indicates that a limited *genus* of works and undertakings should qualify as federal. The provision contemplates interprovincial transportation works and undertakings themselves, not merely those connected to such works or undertakings by contract.

[69] In light of this context, I am of the view that the employees of Fastfrate Calgary are properly subject to provincial jurisdiction. There is no sound jurisprudential basis for reading “other Works and Undertakings” in the expansive manner that the respondent Teamsters suggest.

[70] In the present case, Fastfrate’s *operations* are entirely intraprovincial. Neither Fastfrate employees, nor its equipment, are involved in any actual interprovincial transport. We are not faced here with the question of whether federal jurisdiction should apply to an undertaking that conducts a *de minimis* amount of interprovincial transport: see, e.g., *Windsor Airline Limousine Services Ltd. and U.S.W.A.* (1999), 56 C.L.R.B.R. (2d) 70; *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission*. On the contrary, in the case of Fastfrate, it performs *no* interprovincial transport. As the ALRB observed, “any component of [Fastfrate’s] service that involves transport of the freight across provincial boundaries is contracted to a third-party interprovincial road or rail carrier” (para. 19).

[67] À mon avis, l’objectif de la prévisibilité dans le contexte de l’expédition de marchandises suggère fortement que l’industrie devrait être considérée dans sa globalité et que la jurisprudence antérieure portant sur l’industrie devrait être respectée.

V. Application à l’espèce

[68] L’historique, l’objet et le texte de l’al. 92(10)a laissent entendre que la compétence fédérale est exceptionnelle et devrait être traitée comme telle. Les origines historiques de la disposition reflètent la préoccupation que les travaux et entreprises d’importance nationale relèvent de la compétence fédérale afin d’éviter une compétence législative fragmentaire susceptible de placer ces entreprises dans une situation difficile. Le texte de la disposition indique qu’une *catégorie* limitée de travaux et d’entreprises devraient être qualifiés comme étant de nature fédérale. La disposition envisage les travaux et entreprises de transport interprovincial eux-mêmes, et non pas seulement les services liés par contrat à ces travaux ou entreprises.

[69] À la lumière de ce contexte, je suis d’avis que les employés de la succursale de Fastfrate à Calgary relèvent à juste titre de la compétence provinciale. Aucun fondement jurisprudentiel solide ne permet d’interpréter « autres travaux et entreprises » de façon aussi large que le propose le conseil des Teamsters intimé.

[70] En l’espèce, *les activités* de Fastfrate sont entièrement intraprovinciales. Ni les employés de Fastfrate, ni son matériel, ne participent au transport interprovincial. Il ne s’agit pas en l’espèce de savoir si une entreprise qui assure de façon minimale un transport interprovincial devrait relever de la compétence fédérale : voir, par exemple, *Windsor Airline Limousine Services Ltd. and U.S.W.A.* (1999), 56 C.L.R.B.R. (2d) 70; *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission*. Au contraire, Fastfrate n’effectue *aucun* transport interprovincial. Comme l’a fait remarquer l’ALRB, [TRADUCTION] « toute partie du service [de Fastfrate] qui exige le transport interprovincial de marchandises est donnée en sous-traitance à un tiers transporteur ferroviaire ou routier interprovincial » (para. 19).

[71] The respondent Teamsters submit that Fastfrate's web of contractual relations with third-party carriers and its customers means that it *functions* as an undertaking connecting the provinces pursuant to s. 92(10)(a). The fact that Fastfrate provides "an interprovincial transportation network for its customers" should, according to the Teamsters, qualify it as a federal undertaking (Factum, at para. 53).

[72] The difficulty with this argument is that the text of s. 92(10)(a) and the jurisprudence interpreting it do not contemplate that a mere contractual relationship between a shipper and an interprovincial carrier would qualify Fastfrate as an undertaking connecting the provinces or extending beyond the limits of the province. Rather, it is the carriers that physically transport the freight interprovincially that constitute federal transportation works and undertakings. There is no indication that contracting alone can make intraprovincial undertakings subject to federal jurisdiction. I am not persuaded that there is a justifiable basis for expanding the scope of s. 92(10)(a) in the manner proposed by the Teamsters.

[73] Even where a recognized federal undertaking exists, not every part of its enterprise will necessarily be subject to federal jurisdiction. Distinct local works or undertakings may remain subject to provincial jurisdiction. In the *Empress Hotel* case (*Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122 (P.C.)), the issue was whether the employees of a hotel owned and operated by the CPR were subject to federal regulation. The appellants in that case argued that the hotel's employees were subject to federal regulation because the hotels were part of an integrated national transportation system. They maintained that

th[e] unified system [of rail and hotel services] is a national [transportation] undertaking which cannot reasonably be viewed as a conglomeration of local works

[71] Le conseil des Teamsters intimé soutient qu'en raison de son réseau de relations contractuelles avec des tiers transporteurs et ses clients, Fastfrate *agit* comme une entreprise reliant les provinces aux termes de l'al. 92(10)a). Le fait que Fastfrate offre [TRADUCTION] « un réseau de transport interprovincial à ses clients » devrait, selon le conseil des Teamsters, permettre de la considérer comme une entreprise fédérale (mémoire, par. 53).

[72] La difficulté que présente cet argument provient de ce que le texte de l'al. 92(10)a) et la jurisprudence portant sur l'interprétation de cette disposition n'envisagent pas la possibilité qu'une simple relation contractuelle entre un expéditeur et un transporteur interprovincial transforme Fastfrate en une entreprise reliant les provinces ou s'étendant au-delà des limites de la province. Ce sont plutôt les transporteurs assurant le transport effectif des marchandises entre les provinces qui sont des travaux ou des entreprises de transport de compétence fédérale. Rien n'indique que la soustraction à elle seule permette d'assujettir une entreprise intraprovinciale à la compétence fédérale. Je ne suis pas convaincu de l'existence d'un fondement justifiant l'élargissement de la portée de l'al. 92(10)a) de la manière proposée par le conseil des Teamsters.

[73] Même s'il existe une entreprise fédérale reconnue, toutes les composantes de cette entreprise ne relèveront pas nécessairement de la compétence fédérale. Certains travaux ou entreprises de nature locale peuvent continuer à relever de la compétence provinciale. Dans l'arrêt *Empress Hotel (Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney-General for British Columbia)*, [1950] A.C. 122 (C.P.), la question était de savoir si les employés d'un hôtel exploité par le CP, qui en était aussi le propriétaire, étaient assujettis à la réglementation fédérale. Les appelants prétendaient que les employés de l'hôtel étaient assujettis à la réglementation fédérale parce que les hôtels faisaient partie d'un système de transport national intégré. Ils soutenaient ce qui suit :

[TRADUCTION] . . . ce réseau unifié [de services ferroviaires et hôteliers] est une entreprise [de transport] nationale qui ne peut raisonnablement être considérée

and undertakings. . . . The Empress Hotel [as the material in the record shows] is an integral part of this unified system. [p. 127]

[74] The Privy Council rejected this argument. Lord Reid said, at p. 140:

[T]heir Lordships can find neither principle nor authority to support the competence of the Parliament of Canada to legislate on a matter which clearly falls within the enumerated heads in s. 92 and cannot be brought within any of the enumerated heads in s. 91 merely because the activities of one of the parties concerned in the matter have created a unified system which is widespread and important in the Dominion. [Emphasis added.]

Lord Reid distinguished between CPR's operation of a national transportation undertaking and the Empress Hotel's local role within that system. In other words, the common ownership of complementary interprovincial and intraprovincial works or undertakings will not mean that the otherwise local enterprise is subject to federal regulation, unless it forms an integral or essential part of the interprovincial work or undertaking. This is true even where, as Lord Reid says, the commonly owned undertakings create a "unified system". In the case of Fastfrate, which conducts *only* local operations, I am not persuaded that its contractual relations with third-party carriers should attract federal jurisdiction any more than the Empress Hotel's operational and corporate relationship with the CPR did.

[75] The operational reality of Fastfrate is that it depends on third-party interprovincial carriers to conduct its business. It is in precisely the inverse situation of those undertakings that have been found to be subject to derivative federal jurisdiction because they are integral to a recognized interprovincial work or undertaking. As Professor Hogg observes, "[t]he relationship of dependency that will bring a local undertaking into federal jurisdiction is the dependency of the interprovincial undertaking on the local undertaking, not the other way around" (p. 654). This accords with the Federal Court of Appeal's observation in *Cannet* that "the only interprovincial undertaking involved . . . is

comme un conglomerat de travaux et d'entreprises de nature locale. [. . .] L'hôtel Empress [comme les documents au dossier le montrent] fait partie intégrante de ce système unifié. [p. 127]

[74] Le Conseil privé a rejeté cet argument. Lord Reid a déclaré ce qui suit à la p. 140 :

[TRADUCTION] [L]eurs Seigneuries ne peuvent trouver ni principe ni arrêt qui soutienne que le Parlement du Canada est compétent pour légiférer sur une question que les paragraphes de l'art. 92 (et non ceux de l'art. 91) visent clairement, uniquement parce que les activités de l'une des parties en cause ont créé un réseau unifié, étendu et important dans le Dominion. [Je souligne.]

Lord Reid a établi une distinction entre l'exploitation par le CP d'une entreprise de transport nationale et le rôle local que jouait l'hôtel Empress dans ce système. Autrement dit, le fait que des travaux ou entreprises complémentaires interprovinciaux et intraprovinciaux appartiennent au même propriétaire ne signifie pas que l'entreprise locale est assujettie à la réglementation fédérale, à moins qu'elle ne soit une partie intégrante ou essentielle du travail ou de l'entreprise interprovincial. C'est vrai même si, comme le dit lord Reid, les entreprises ayant un même propriétaire créent un « système unifié ». Dans le cas de Fastfrate, qui exerce *seulement* des activités locales, je ne suis pas convaincu que ses relations contractuelles avec les tiers transporteurs devraient relever de la compétence fédérale, pas plus que les relations opérationnelles et d'entreprise entre l'hôtel Empress et le CP.

[75] La réalité opérationnelle de Fastfrate veut qu'elle dépende des tiers transporteurs interprovinciaux pour exercer ses activités. Elle se trouve précisément dans la situation inverse des entreprises qui relèvent de la compétence fédérale dérivée parce qu'elles font partie intégrante d'un travail ou d'une entreprise de nature interprovinciale. Comme le fait remarquer le professeur Hogg, [TRADUCTION] « [I]a situation de dépendance qui fera en sorte qu'une entreprise locale relèvera de la compétence fédérale est la dépendance de l'entreprise interprovinciale face à l'entreprise locale, et non le contraire » (p. 654). Cela est conforme à l'observation de la Cour d'appel fédérale dans *Cannet* selon laquelle « la

that of the CNR and that a shipper on that railway from one province to another does not, by such activity, become the operator of an interprovincial undertaking”: p. 182 (*per* Heald J., agreeing with Jactett C.J.’s comments at p. 178). I share the view that Fastfrate remains a shipper. Its presence at both the originating and terminating ends may mean that it can provide a comprehensive *service* to its customers, but this does not change the fact that it is still only a shipper using an interprovincial railway or trucking company.

[76] There has also been discussion in the lower courts of the fact that Fastfrate is an integrated national company with branches across Canada. The case law has consistently held that corporate structure is not determinative of the jurisdictional analysis under s. 92(10)(a). As this Court affirmed in *Northern Telecom*, at p. 133, “the judgment is a functional, practical one about the factual character of the ongoing undertaking and does not turn on technical, legal niceties of the corporate structure or the employment relationship”. In my view, the functional analysis must centre on what operations the undertaking actually performs.

[77] The constitutional inquiry should not be diverted by minor differences in the operations of otherwise similar undertakings. In the freight-forwarding industry, if, as the Teamsters argue, the fact that Fastfrate operates at both the originating and terminating ends of a shipment distinguishes it from a freight forwarder that contracts with a related company at the receiving end, a corporate restructuring whereby separate but related companies operate at various locations would determine the constitutional question. Generally, constitutional jurisdiction should not be determined at this level of detail, nor should it be subject to “technical, legal niceties of the corporate structure or the employment relationship”: see *Northern Telecom*, at p. 133.

seule entreprise interprovinciale [. . .] est celle du CN; un expéditeur utilisant le chemin de fer pour le transport de marchandises d’une province à une autre ne devient pas de ce fait l’exploitant d’une entreprise interprovinciale » p. 182 (le juge Heald, souscrivant aux observations du juge en chef Jactett à la p. 178). Je suis d’avis que Fastfrate demeure un expéditeur. Sa présence sur les lieux d’origine et de destination des envois signifie peut-être qu’elle peut fournir un *service* complet à ses clients, mais cela ne change rien au fait qu’elle n’est qu’un expéditeur qui fait affaire avec une société interprovinciale de chemin de fer ou de transport par camion.

[76] Les tribunaux de juridiction inférieure ont également examiné le fait que Fastfrate est une entreprise nationale intégrée qui possède des succursales dans tout le Canada. Il est de jurisprudence constante que la structure organisationnelle n’est pas déterminante dans le cadre de l’analyse relative à la compétence en vertu de l’al. 92(10)a). Comme l’a affirmé notre Cour dans *Northern Telecom* à la p. 133, « la décision est un jugement à la fois fonctionnel et pratique sur le caractère véritable de l’entreprise active et il ne dépend pas des subtilités juridiques de la structure de la société en cause ou des relations de travail ». À mon avis, l’analyse fonctionnelle doit être axée sur les activités qu’exerce véritablement l’entreprise.

[77] L’analyse constitutionnelle ne devrait pas être influencée par les petites différences entre les activités qu’exercent des entreprises qui sont par ailleurs semblables. Si, dans l’industrie de l’expédition de marchandises, comme le soutient le conseil des Teamsters, le fait que Fastfrate exerce ses activités autant au lieu d’origine qu’au lieu de destination d’un envoi la distingue d’un expéditeur de marchandises qui conclut des contrats avec une entreprise connexe au lieu de destination, une restructuration organisationnelle selon laquelle des entreprises distinctes mais liées exercent leurs activités à différents endroits permettrait de trancher la question constitutionnelle. De façon générale, la compétence constitutionnelle ne devrait pas se jouer sur de si petits détails ni dépendre des « subtilités juridiques de la structure de la société en cause ou des relations de travail » : voir *Northern Telecom*, p. 133.

[78] The physical connection cases further demonstrate that merely *facilitating* interprovincial transport will not, without more, attract federal jurisdiction. In *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333, the Privy Council held that a mere physical connection between a local railway and an interprovincial railway was an insufficient basis to subject the local railway to federal regulation. The fact that the intraprovincial and the interprovincial railways had an arrangement “by which the cars of each railway run over the lines of the other, and passengers are conveyed from points on one system to points on the other over the permanent way of both” did not transform the intraprovincial railway into an interprovincial one for the purposes of s. 92(10)(a) (pp. 338 and 345-46).

[79] Likewise, in *UTU*, Dickson C.J. stated, at p. 1147, “that something more than physical connection and a mutually beneficial commercial relationship with a federal work or undertaking is required for a company to fall under federal jurisdiction” (emphasis added). He concluded this despite the fact that the rail cars originating on the Central Western line were taken by the Canadian National Railway across provincial boundaries. In other words, even where an intraprovincial work or undertaking originates freight traffic that is carried interprovincially by an interprovincial railway company, that does not transform the intraprovincial railway into an interprovincial one.

[80] In my view, the “something more” that would be required is the actual transportation of goods or persons across provincial boundaries: see, e.g., *Winner* (a bus company was an interprovincial undertaking because it transported passengers across provincial borders); *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission* (the transport of passengers across the Quebec boundary qualified OC Transpo as a federal undertaking). It is the business

[78] Les affaires portant sur le lien matériel démontrent en outre que le simple fait de *faciliter* le transport interprovincial ne fera pas intervenir, à lui seul, la compétence fédérale. Dans *City of Montreal c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333, le Conseil privé a conclu qu’un simple lien matériel entre un chemin de fer local et un chemin de fer interprovincial n’était pas suffisant pour assujettir le chemin de fer local à la réglementation fédérale. Le fait que les chemins de fer intraprovinciaux et interprovinciaux avaient conclu un arrangement [TRADUCTION] « selon lequel les wagons de chaque transporteur ferroviaire empruntent les lignes de l’autre, et les passagers sont transportés des points du parcours de l’un aux points du parcours de l’autre sur le réseau permanent de l’un ou l’autre » n’a pas transformé le chemin de fer intraprovincial en un chemin de fer interprovincial pour l’application de l’al. 92(10)a (p. 338 et 345-346).

[79] De même, dans *TUT*, le juge en chef Dickson a déclaré, à la p. 1147, « qu’il en faut davantage que l’existence d’un lien matériel et des relations commerciales mutuellement avantageuses avec un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral pour qu’une compagnie soit assujettie à la compétence fédérale » (je souligne). Il est arrivé à cette conclusion même si les wagons provenant de la Central Western étaient acheminés par le Canadien National d’une province à l’autre. Autrement dit, le simple fait qu’un travail ou une entreprise de nature intraprovinciale soit à l’origine d’un transport interprovincial de marchandises effectué par une société de chemin de fer interprovinciale ne fait pas d’une société de chemin de fer intraprovinciale une société interprovinciale.

[80] À mon avis, ce qu’il faudrait « davantage », c’est le transport effectif de biens ou de personnes d’une province à l’autre : voir, par exemple, *Winner* (une société de transport par autobus était considérée comme une entreprise interprovinciale parce qu’elle transportait des passagers d’une province à l’autre); *Re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission* (le transport de passagers au-delà des frontières du Québec a fait de OC Transpo une

performing the interprovincial operations (i.e. the interprovincial transportation) that is subject to federal jurisdiction. A shipper, whether it is a plant that ships its own rail cars or a freight forwarder that ships its own boxes or envelopes, still remains a shipper. The business that performs the interprovincial transportation — the carrier that crosses provincial boundaries — is the undertaking that attracts federal jurisdiction under s. 92(10)(a). The operations of Fastfrate are not in this category.

VI. Conclusion

[81] I would allow the appeal with costs in this Court and in the Court of Appeal. The decision of the Court of Queen’s Bench is restored. The labour relations of the Calgary operation of Fastfrate Inc. are subject to provincial jurisdiction.

The reasons of McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. were delivered by

[82] BINNIE J. (dissenting) — For the past 30 years, this Court’s approach to determining whether a particular transportation or communication undertaking is federally regulated (including its labour relations) has depended on the precise nature and scope of the service it provides. In this respect “the test should be flexible and attentive to the facts of each particular case” (*United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112, at p. 1140). In this case, the Alberta Labour Relations Board concluded that the appellant provides a transportation service to its customers that extends “beyond the Limits of the Province” of Alberta in the words of s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, which provides:

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

entreprise fédérale). C’est l’entreprise qui *exerce* les activités interprovinciales (c.-à-d. le transport interprovincial) qui relève de la compétence fédérale. Qu’il s’agisse d’une usine qui expédie ses propres wagons ou d’un expéditeur de marchandises qui envoie ses propres boîtes ou enveloppes, un expéditeur demeure un expéditeur. L’entreprise qui assure le transport interprovincial — le transporteur qui traverse les frontières provinciales — est l’entreprise qui relève de la compétence fédérale en vertu de l’al. 92(10)a). Les activités de Fastfrate n’appartiennent pas à cette catégorie.

VI. Conclusion

[81] Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant notre Cour et la Cour d’appel. La décision de la Cour du Banc de la Reine est rétablie. Les relations de travail de la succursale de Fastfrate Inc. à Calgary relèvent de la compétence provinciale.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie et Fish rendus par

[82] LE JUGE BINNIE (dissident) — Depuis les 30 dernières années, l’approche retenue par notre Cour pour déterminer si une entreprise donnée de transport ou de communication est assujettie à la réglementation fédérale (y compris ses relations de travail) dépend de la nature précise et de l’étendue des services qu’elle fournit. À cet égard, « le critère devrait [. . .] être souple et tenir compte des faits de chaque espèce » (*Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112, p. 1140). En l’espèce, l’Alberta Labour Relations Board (la « Commission ») a conclu que l’appelante offre à ses clients des services de transport qui s’étendent « au-delà des limites de la province » de l’Alberta, pour reprendre les termes de l’al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel est ainsi libellé :

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

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

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

[83] Fastfrate, the Board found, “operates an interprovincial undertaking because it regularly picks up, consolidates, deconsolidates and delivers freight on its own account in many provinces, at either end of the shipments that it contracts out to an interprovincial carrier” ((2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1, at para. 51). It is this intermediate “contracting out” feature that forms the basis of the contrary opinion taken by my colleague Justice Rothstein. However, methods of transportation and communication have evolved since 1867, as have the methods by which businesses organize themselves to deliver such services. In an era where contracting out elements of a service business is commonplace, the modalities of how a truly interprovincial transportation operation “undertakes” to move its customers’ freight from one part of Canada and deliver it to another should not contrive to defeat federal jurisdiction. Checkerboard provincial regulation is antithetical to the coherent operation of a single functionally integrated indivisible national transportation service.

[84] I agree with the Alberta Labour Relations Board and the majority view of the Alberta Court of Appeal that by “contracting out” part of its transportation “operations”, Consolidated Fastfrate does not escape federal jurisdiction, as it seeks to do on this appeal. Consolidated Fastfrate is an interprovincial transportation undertaking. I would dismiss the appeal.

I. Overview

[85] In 1979 in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1

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

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

[83] Selon la Commission, Fastfrate [TRADUCTION] « exploite une entreprise interprovinciale puisqu’elle ramasse, regroupe, dégroupé et distribue régulièrement des marchandises pour son propre compte dans plusieurs provinces, au point d’origine ou de destination des chargements donnés en sous-traitance à un transporteur interprovincial » ((2005), 114 C.L.R.B.R. (2d) 1, par. 51). C’est cet aspect de la « sous-traitance » intermédiaire qui est à l’origine de l’opinion contraire exprimée par mon collègue le juge Rothstein. Toutefois, les méthodes de transport et de communication ont évolué depuis 1867, tout comme les méthodes qu’utilisent les entreprises pour organiser la prestation de ces services. À une époque où il est courant de sous-traiter certains éléments d’un service, les modalités selon lesquelles une véritable entreprise de transport interprovincial « s’engage » à transporter les marchandises de ses clients d’une partie du Canada à une autre ne devraient pas permettre de soustraire cette entreprise à la compétence fédérale. Une réglementation provinciale disparate est antithétique à l’exploitation cohérente d’un service national de transport unique, fonctionnellement intégré et indivisible.

[84] Je suis d’accord avec la Commission et les juges majoritaires de la Cour d’appel de l’Alberta pour dire qu’en donnant une partie de ses « activités » de transport en « sous-traitance », Consolidated Fastfrate n’échappe pas à la compétence fédérale, comme elle tente de le faire dans le présent pourvoi. Consolidated Fastfrate est une entreprise de transport interprovincial. Je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

I. Aperçu

[85] En 1979 dans *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980]

S.C.R. 115, at p. 132, Dickson J. (as he then was) laid out six basic principles to be considered in assessing whether an undertaking falls under federal or provincial jurisdiction, including the proposition that:

The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation.

Ten years later, in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225 (“AGT”), the Court interpreted “nature of the operation” to include in federal regulation a provincial Crown telephone system that relied on contractual arrangements with out-of-province utilities to provide interprovincial and international service. Fastfrate, unlike *Alberta Government Telephones* (“AGT”), provides a customer-to-customer interprovincial service. It handles the shipment both in the province of origin *and* in the province of destination. Technology in the communications industry obviously differs from that in the transportation of goods, but no distinction has been drawn in our cases to date between the *legal test* applicable to communication undertakings and that applied to transportation undertakings. Although *Northern Telecom* was concerned with communications workers, the test used by Dickson J. in that case was confirmed in *Central Western Railway*, at pp. 1138-40, and in *AGT*, at pp. 257-58, where as Chief Justice he wrote that “[t]here is ample authority for the proposition that the crucial issue in any particular case is the nature or character of the undertaking that is in fact being carried on” (emphasis added). At pp. 259-60 of *AGT*, Dickson C.J. continued:

The fact that a company does not own or operate physical facilities outside a particular province does not mean that the company’s undertaking is necessarily local in nature (see: *R. v. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497, and *R. v. Cooksville Magistrate’s Court, Ex parte Liquid Cargo*

1 R.C.S. 115, p. 132, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a énoncé six principes de base à prendre en considération pour déterminer si une entreprise relève de la compétence fédérale ou provinciale, y compris la proposition suivante :

La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l’exploitation.

Dix ans plus tard, dans *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225 (« *AGT* »), la Cour a interprété « la nature de l’exploitation » de façon à inclure dans la réglementation fédérale un système téléphonique d’État provincial fondé sur des ententes contractuelles conclues avec des entreprises de services publics à l’extérieur de la province en vue de fournir des services interprovinciaux et internationaux. Fastfrate, contrairement à *Alberta Government Telephones* (« *AGT* »), offre un service interprovincial interconsommateurs. Elle s’occupe de la livraison dans la province d’origine *et* dans la province de destination. La technologie dans le secteur des communications diffère évidemment de celle du transport des marchandises, mais notre jurisprudence n’a encore établi aucune distinction entre le *critère juridique* applicable aux entreprises de communication et celui applicable aux entreprises de transport. Bien que *Northern Telecom* concerne les travailleurs en communication, le critère utilisé par le juge Dickson dans cette affaire a été confirmé dans *Central Western Railway*, aux p. 1138-1140, et dans *AGT*, aux p. 257-258, où, alors qu’il était Juge en chef, il a écrit qu’« [i]l y a amplement de jurisprudence à l’appui de la proposition selon laquelle la question essentielle dans tous les cas concerne la nature ou le caractère de l’entreprise qui est en fait exploitée » (je souligne). Aux pages 259-260 de l’arrêt *AGT*, le juge en chef Dickson a ajouté ce qui suit :

Le fait qu’une société ne possède pas ou n’exploite pas d’installations matérielles à l’extérieur d’une province donnée ne signifie pas que son entreprise est forcément de nature locale (voir : *R. v. Toronto Magistrates, Ex Parte Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497, et *R. v. Cooksville Magistrate’s Court, Ex parte Liquid*

Lines Ltd., [1965] 1 O.R. 84 (H.C.), at p. 89, *per Haines, J.*

Both of the authorities cited in *AGT* by Dickson C.J. (*Tank Truck Transport* and *Liquid Cargo Lines*) were transportation cases. *AGT* was a communications case. The technology may be different, but the legal test was (and is) the same.

[86] In my opinion, the test formulated in the s. 92(10)(a) cases is a functional test, and it requires the Court to focus on what transportation service Fastfrate undertakes to provide to its customers — local or interprovincial. The outcome does not depend on whether, in carrying out its interprovincial freight contracts, Fastfrate does or does not contract with another corporate entity to move the goods across an interprovincial or international boundary. The question is the nature of the service Fastfrate undertakes to provide, not the modalities of performance as they may exist from time to time.

[87] My colleague Rothstein J., on the other hand, prefers a narrower approach “anchored in the historical context”. He concludes that federal jurisdiction under s. 91(29) and s. 92(10)(a) should be read “narrowly” (para. 27), noting the reference in that section to physical works such as railways, canals and telegraph poles that were perceived in 1867 to be essential to nation-building (para. 36). My colleague infers from the text of s. 92(10)(a) that transportation (which he distinguishes from communications) works and undertakings are restricted to undertakings that themselves “physically connect the provinces” (paras. 43-61). Instead of being “attentive to the facts of each particular case”, my colleague prefers to look “at industries on a broad, rather than excessively detailed basis” because to “splice and dice discrete differences among companies within an industry” undermines “predictability” (para. 46). Rothstein J. rejects the applicability of cases such as *Public Service Board v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191, and *AGT* on the basis that they deal with communications rather than transportation (paras. 60 and 66). Transportation is

Cargo Lines Ltd., [1965] 1 O.R. 84 (H.C.), à la p. 89, le juge Haines).

Les deux décisions citées par le juge en chef Dickson dans *AGT* (*Tank Truck Transport* et *Liquid Cargo Lines*) étaient des affaires en matière de transport. *AGT* était une décision en matière de communications. La technologie est peut-être différente, mais le critère juridique était (et est encore) le même.

[86] À mon avis, le critère énoncé dans les affaires relatives à l’al. 92(10)(a) est un critère fonctionnel exigeant que la Cour se concentre sur la nature — locale ou interprovinciale — des services de transport que Fastfrate s’engage à fournir à ses clients. L’issue ne dépend pas de la question de savoir si, dans l’exécution de ses contrats de transport interprovincial, Fastfrate conclut ou non des contrats avec une autre société pour assurer le transport des marchandises au-delà des frontières provinciales ou nationales. La question porte sur la nature des services que Fastfrate s’engage à fournir, et non sur les modalités de prestation des services qui sont établies.

[87] Mon collègue le juge Rothstein préfère plutôt une approche plus restreinte « ancr[e] dans le contexte historique ». Il conclut que la compétence fédérale conférée par le par. 91(29) et l’al. 92(10)(a) doit être interprétée « de façon restrictive » (par. 27), soulignant qu’il est fait mention dans cette disposition d’ouvrages concrets tels les chemins de fer, les canaux et les poteaux télégraphiques, qui étaient considérés en 1867 comme essentiels au développement de la nation (par. 36). Mon collègue déduit du texte de l’al. 92(10)(a) que les travaux et entreprises de transport (qu’il distingue des travaux et entreprises de communication) se limitent aux entreprises qui « relient physiquement les provinces » (par. 43-61). Au lieu de « tenir compte des faits de chaque espèce », mon collègue préfère procéder à « un examen général de l’industrie plutôt [qu’à] un examen excessivement détaillé » parce que « décortiquer les différences subtiles entre les entreprises qui œuvrent au sein d’une industrie » mine la « prévisibilité » (par. 46). Le juge Rothstein rejette l’applicabilité d’arrêts tels que *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191, et *AGT* au

different because while communications operators can provide their services interprovincially and internationally from a fixed point (e.g. by satellite systems), transporters operate under physical and spatial limitations that require them physically to move goods across the provincial or international boundaries. Accordingly, my colleague concludes, what is required in the transportation field is that in order to be subject to federal jurisdiction, the undertaking must itself “physically transport the freight interprovincially” (para. 72).

[88] In my view, the relevant distinction in the s. 92(10)(a) jurisprudence is not between undertakings engaged in transportation and those engaged in communications, but between local undertakings within the province and undertakings whose service (whether transportation or communication) extends beyond the province. In this respect, there is no difference between the test for transportation cases and the test for communications cases. This was confirmed (again) by Dickson C.J. in the last of his series of “interprovincial undertaking” cases where he made a direct comparison between the scope of the intraprovincial transportation “service” offered in *Central Western Railway* with the interprovincial communications “service” offered by AGT (p. 1135). On this point, I agree with Watson J.A., speaking for the majority in the court below:

In our view, the jurisprudence does not give trumping status to, let alone mandate, the factor of physical transition as a pre-condition to finding an interprovincial work or undertaking. . . . More important than a *physical* connection is whether the *functional* nature of the operation is to connect the provinces. [Emphasis in original.]

(2007 ABCA 198, 79 Alta. L.R. (4th) 201, at para. 53)

[89] Canadian courts have never accepted the sort of “originalism” implicit in my colleague’s

motif qu’ils portent sur les communications plutôt que sur le transport (par. 60 et 66). Le domaine du transport est différent parce que les entreprises de communication peuvent fournir des services interprovinciaux et internationaux à partir d’un point fixe (par exemple les systèmes par satellite) alors que les transporteurs connaissent des limites physiques et spatiales qui les obligent à transporter physiquement les marchandises d’une province à l’autre ou d’un pays à l’autre. Par conséquent, mon collègue estime que, pour relever de la compétence fédérale dans le domaine des transports, l’entreprise doit elle-même « assur[er] le transport effectif des marchandises entre les provinces » (par. 72).

[88] Selon moi, la distinction pertinente dans la jurisprudence relative à l’al. 92(10)a ne se fait pas entre les entreprises de transport et les entreprises de communication, mais plutôt entre les entreprises locales dans la province et les entreprises dont les services (que ce soit des services de transport ou de communication) s’étendent au-delà des limites de la province. À cet égard, il n’existe aucune différence entre le critère applicable aux affaires de transport et celui applicable aux affaires de communication. C’est ce qu’a confirmé (à nouveau) le juge en chef Dickson dans la dernière de sa série de décisions relatives à des « entreprises interprovinciales » où il a comparé directement la portée du « service » intraprovincial de transport dont il est question dans *Central Western Railway* et le « service » interprovincial de communication offert par AGT (p. 1135). Sur ce point, je suis d’accord avec le juge Watson, s’exprimant ainsi au nom des juges majoritaires de la Cour d’appel :

[TRADUCTION] À notre avis, la jurisprudence ne considère pas comme péremptoire, ni même pertinent, le facteur du transfert physique comme une condition préalable pour conclure qu’il s’agit d’un ouvrage ou d’une entreprise interprovincial. [. . .] Plus importante que le lien *physique* est la question de savoir si la nature *fonctionnelle* de l’opération consiste à relier les provinces. [En italique dans l’original.]

(2007 ABCA 198, 79 Alta. L.R. (4th) 201, par. 53)

[89] Les tribunaux canadiens n’ont jamais accepté l’« originalisme » qui se dégage de la description

historical description of the thinking in 1867. The persistent feebleness of the federal power over trade and commerce and the eclipse of the federal authority related to peace, order and good government bear witness to the ascendancy of the “living tree” approach. As our Court recently stated in relation to the division of legislative authority in *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, “the interpretation of these powers and of how they interrelate must evolve and must be tailored to the changing political and cultural realities of Canadian society” (para. 23). This is not to say that the passage of time alters the division of powers. It is to say that the arrangement of legislative and executive powers entrenched in the *Constitution Act, 1867* must now be applied in light of the business realities of 2009 and not frozen in 1867.

[90] The current Canadian economy would be unrecognizable to the statesmen of 1867 and, to borrow an analogy from Thomas Jefferson, one would not expect a grown man to wear a coat that fitted him as a child. The coat is of the same design, but the sleeves are longer and the chest is broader and the warp and woof of the fabric is more elaborate and complex. Adopting a purposive approach to constitutional interpretation, as we must, what is important is not how transportation was viewed in 1867 but rather to match in our own era the level of regulation (federal, provincial or territorial) appropriate to the nature and scope of the undertaking. Now, as in 1867, when a transportation undertaking connects or extends “beyond the Limits of the Province” its regulation is assigned by the *Constitution Act, 1867* to the federal level of authority.

II. Facts

[91] Fastfrate has its head office in metro Toronto, major terminal facilities in Montreal, Toronto, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary and Vancouver, and smaller facilities elsewhere (Board decision, at para. 4). The current status of

historique que mon collègue a faite du raisonnement qui valait en 1867. La faiblesse persistante du pouvoir fédéral sur les échanges et le commerce et l'éclipse du pouvoir fédéral relativement à la paix, l'ordre et le bon gouvernement témoignent de la portée de l'approche de « l'arbre vivant ». Comme notre Cour l'a récemment déclaré au sujet du partage des compétences législatives dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, « l'interprétation de ces compétences et de leur articulation doit être évolutive et adaptée aux réalités politiques et culturelles changeantes de la société canadienne » (par. 23). On ne dit pas par là que le partage des compétences change avec le temps, mais que l'agencement des pouvoirs législatif et exécutif prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867* doit maintenant être appliqué en fonction des réalités du monde des affaires de 2009, et non être figé en 1867.

[90] Les hommes d'État de 1867 ne reconnaîtraient pas le contexte économique actuel du Canada et, pour reprendre une analogie de Thomas Jefferson, personne ne peut s'attendre à ce qu'un homme porte un manteau qui lui faisait quand il était enfant. Le modèle du manteau n'a pas changé, mais les manches sont plus longues, le buste plus large, et la chaîne et la trame du tissu sont plus élaborées, plus complexes. Si l'on s'en tient, comme il se doit, à une méthode d'interprétation constitutionnelle téléologique, ce n'est pas la façon dont était perçu le domaine du transport en 1867 qui importe mais plutôt la façon de rattacher aujourd'hui le niveau de réglementation (fédéral, provincial ou territorial) approprié à la nature et à la portée de l'entreprise. De nos jours, tout comme en 1867, si une entreprise de transport relie une province à une autre ou s'étend « au-delà des limites de la province », la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que sa réglementation est de compétence fédérale.

II. Faits

[91] Le bureau principal de Fastfrate est situé dans la région métropolitaine de Toronto, les grandes installations terminales se trouvant à Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary et Vancouver et les plus petites installations

Fastfrate's labour relations presents a patchwork quilt. The Alberta, Manitoba and British Columbia provincial labour boards have taken jurisdiction to certify Fastfrate bargaining units. On the other hand, the federal board has certified units in Saskatchewan, Edmonton, Toronto and Montreal. Fastfrate's interprovincial undertaking would be frustrated, for example, if its employees in Calgary, governed by Alberta rules, were to dispatch freight to Montreal where Fastfrate employees are governed by different (provincial) rules and are on strike.

[92] At its Calgary terminal, the Alberta Board found, Fastfrate owns and maintains terminal premises with cross-docks and warehousing space, and trucks, tractors and trailers for pickups and deliveries. It employs drivers, warehouse personnel, office and clerical employees, sales personnel, and managers to perform this business (paras. 9-10). Similar terminal facilities exist at the point of deconsolidation and delivery in other provinces. In this respect, Fastfrate's personnel and "physical" equipment would seem to meet Rothstein J.'s test that to be federally regulated, it is necessary that "the undertaking itself physically operates or facilitates carriage across interprovincial boundaries" (para. 44 (emphasis added)).

[93] Fastfrate also maintains a network of contractual relationships with freight transporters. In some local markets, these contractors supplement Fastfrate's own forces for local pickup and delivery. Fastfrate generally does not transport its freight interprovincially using its own property or employees; for that intermediate segment of carriage Fastfrate uses contractors, either interprovincial line-haul truckers by road, or Canadian Pacific Railway by rail (Board decision, at para. 9).

étant réparties ailleurs dans le pays (décision de la Commission, par. 4). Les relations de travail de Fastfrate forment actuellement une véritable mosaïque. Les Commissions du travail provinciales de l'Alberta, du Manitoba et de la Colombie-Britannique se sont déclarées compétentes pour accréditer les unités de négociation de Fastfrate. Par contre, la Commission fédérale a accrédité des unités en Saskatchewan, à Edmonton, à Toronto et à Montréal. L'entreprise interprovinciale de Fastfrate serait frustrée, par exemple, si les employés de la succursale de Calgary, qui sont assujettis aux règles de l'Alberta, envoyaient les marchandises à Montréal où les employés de Fastfrate sont assujettis à des règles (provinciales) différentes et sont en grève.

[92] À la succursale de Calgary, selon la Commission, Fastfrate possède et exploite un terminal où l'on trouve des installations de transbordement et des espaces d'entreposage, ainsi que des camions, des tracteurs et des remorques pour le ramassage et la livraison. Elle emploie des camionneurs, des commis d'entrepôt, des employés de bureau, des préposés aux ventes ainsi que des directeurs pour veiller au bon fonctionnement de l'entreprise (par. 9-10). Des installations terminales semblables se trouvent au point de dégroupement et de livraison dans d'autres provinces. À cet égard, le personnel et les installations « matérielles » de Fastfrate sembleraient satisfaire au critère du juge Rothstein selon lequel, pour relever de la compétence fédérale, « une entreprise de transport doit [. . .] elle-même effectuer ou faciliter le transport entre les provinces » (par. 44 (je souligne)).

[93] Fastfrate exploite aussi un réseau de relations contractuelles avec des transporteurs de marchandises. Dans certains marchés locaux, ces entrepreneurs complètent l'effectif de Fastfrate dans le cadre des services locaux de ramassage et de distribution. Habituellement, Fastfrate ne transporte pas ses marchandises d'une province à l'autre en utilisant ses biens ou en recourant à ses propres employés; pour cette partie intermédiaire du transport, elle fait appel à des entrepreneurs, soit des camionneurs routiers interprovinciaux, soit le Chemin de fer Canadien Pacifique (décision de la Commission, par. 9).

[94] The Alberta Board found that whether a Fastfrate shipment travels interprovincially by CP Rail or by a third-party road carrier, the presence of the interprovincial carrier is invisible to both the consignor and the consignee. The only undertaking they deal with is Fastfrate. The same is true of local pickup and delivery by third-party carriers. The consignor of a Toronto-to-Calgary shipment, for example, will receive one bill of lading from Fastfrate for the entire shipment from pickup to ultimate delivery. Customers will not know from the documentation which (if any) third parties handled any part of their shipment. Fastfrate assumes liability for any claims for damage or non-delivery along the entire routing and carries comprehensive insurance to manage this liability. If damage or loss occurs during carriage by a subcontractor, e.g. CP Rail, Fastfrate would be liable to the customer and would in turn pursue its own claim against CP Rail (para. 27).

[95] In terms of corporate organization, the Calgary branch is not a stand-alone local undertaking. All branches are served by a common information technology system centred in Toronto (Board decision, at para. 32). Fastfrate's regional vice-president for Western Canada (Thunder Bay to Vancouver Island) acknowledged that he has "100% power to modify branch operations anywhere in western Canada" (Board decision, at para. 31). Fastfrate's collective bargaining is not handled at the branch level. Even the Regional Manager would not sign a collective agreement without the approval of the Regional Vice-President. In other words, the interprovincial undertaking is managed interprovincially. What is important, of course, is not that Fastfrate is managed interprovincially but that its undertaking is interprovincial transportation.

III. Analysis

[96] Generally speaking, labour relations are provincially regulated because most works and undertakings *are* local and s. 92(10) gives the province jurisdiction over "Local Works and Undertakings".

[94] La Commission a conclu que, peu importe que les envois de Fastfrate soient transportés d'une province à l'autre par CP Rail ou par un tiers transporteur routier, le transporteur interprovincial reste invisible pour l'expéditeur et le destinataire. Ceux-ci ne font affaire qu'avec Fastfrate. Il en est de même pour les services locaux de ramassage et de livraison fournis par des tiers transporteurs. L'expéditeur d'un envoi de Toronto à Calgary, par exemple, ne reçoit que le seul connaissement de Fastfrate pour l'envoi, du ramassage à la livraison à la destination finale. Les documents n'indiquent pas si des tiers (le cas échéant) se sont occupés des envois. Fastfrate assume la responsabilité pour toute réclamation pour dommages-intérêts ou défaut de livraison tout au long du transport et détient une assurance tous risques pour parer à cette éventualité. Si le dommage ou la perte se produit pendant le transport effectué par un sous-traitant, par exemple CP Rail, Fastfrate serait responsable envers le client et poursuivrait à son tour CP Rail (par. 27).

[95] En ce qui concerne la structure organisationnelle, la succursale de Calgary n'est pas une entreprise locale autonome. Toutes les succursales sont desservies par un système de technologie de l'information commun basé à Toronto (décision de la Commission, par. 32). Le vice-président régional de Fastfrate pour l'Ouest du Canada (de Thunder Bay à l'île de Vancouver) a reconnu avoir [TRADUCTION] « plein pouvoir pour modifier les activités des succursales n'importe où dans l'Ouest du Canada » (décision de la Commission, par. 31). Le processus de négociation collective de Fastfrate ne relève pas des succursales. Même le directeur régional ne peut signer une convention collective sans l'approbation du vice-président régional. Autrement dit, l'entreprise interprovinciale est gérée de façon interprovinciale. Le point important, bien sûr, ce n'est pas que Fastfrate ait une gestion interprovinciale mais que son entreprise soit le transport interprovincial.

III. Analyse

[96] De façon générale, les relations de travail sont assujetties à la réglementation provinciale parce que la plupart des travaux et entreprises *sont* de nature locale et que le par. 92(10) donne à la

The question is, as the Alberta Board formulated it, whether Fastfrate is one interprovincial transportation undertaking or many local ones (paras. 55-58). The manner in which the *Constitution Act, 1867* is structured does not mean that federal jurisdiction over interprovincial undertakings should receive a cramped interpretation. On this rather fundamental point, I respectfully disagree with my colleague Rothstein J. when he writes:

Section 92(10) provides that “Works and Undertakings” are subject to local regulation. A work or undertaking is subject to federal jurisdiction only where an exception is made out. Local regulation is the rule; federal regulation, the exception. [para. 31]

The Constitution nowhere gives the provinces general jurisdiction in relation to “Works and Undertakings”. Section 92(10), as stated, gives the provinces jurisdiction only over *local* works and undertakings, and even this grant is qualified to the extent such *local* works and undertakings connect the province “with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province”, in which case they are regulated federally pursuant to s. 91(29).

[97] This point was adverted to by Dickson J. in *Northern Telecom*, at pp. 128-29:

Colin McNairn in his “Transportation, Communication and the Constitution: The Scope of Federal Jurisdiction” (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 355, at 393, took the view that the exceptions as exceptions ought to be narrowly construed against federal power. W.R. Lederman in his illuminating article, “Telecommunications and the Federal Constitution of Canada” in H.E. English, ed., *Telecommunications for Canada* (1973), 339 at 360, puts much greater stress upon the effect of s. 91(29) in converting these exceptions to an exclusive head of federal power and thus supports a broader reading of federal authority.

Although Dickson J. did not provide an explicit answer to his question, his description of Professor

province la compétence en matière de « travaux et entreprises d’une nature locale ». La question est donc, comme l’a formulée la Commission, de savoir si Fastfrate constitue une entreprise de transport interprovinciale ou plusieurs entreprises de nature locale (par. 55-58). La façon dont est structurée la *Loi constitutionnelle de 1867* ne signifie pas que la compétence fédérale en matière d’entreprises interprovinciales doit recevoir une interprétation étroite. Sur ce point plutôt fondamental, je ne peux, en toute déférence, souscrire à l’opinion de mon collègue le juge Rothstein lorsqu’il écrit :

Le paragraphe 92(10) prévoit que les « travaux et entreprises » sont assujettis à la réglementation locale. Ils ne relèvent de la compétence fédérale que si une exception est prévue. La réglementation locale est la règle, la réglementation fédérale, l’exception. [par. 31]

La Constitution ne confère nullement aux provinces une compétence générale en matière de « travaux et entreprises ». Le paragraphe 92(10), comme je l’ai déjà dit, accorde aux provinces uniquement la compétence en matière de travaux et entreprises d’une nature *locale* et ce, à l’exception des travaux et entreprises de nature *locale* reliant la province « à une autre ou à d’autres provinces, ou s’étendant au-delà des limites de la province », auquel cas ils sont assujettis à la réglementation fédérale en vertu du par. 91(29).

[97] Le juge Dickson a abordé ce point dans *Northern Telecom*, aux p. 128-129 :

Dans son étude « Transportation, Communication and the Constitution: The Scope of Federal Jurisdiction » (1969), 47 *R. du B. Can.* 355, à la p. 393, Colin McNairn se dit d’avis que les exceptions doivent, en tant qu’exceptions, être interprétées restrictivement, à l’encontre de la compétence fédérale. Dans son article très enrichissant « Telecommunications and the Federal Constitution of Canada » paru dans H.E. English, éd., *Telecommunications for Canada* (1973), 339 à la p. 360, W.R. Lederman insiste beaucoup plus sur l’effet du par. 91(29) qui convertit ces exceptions en un domaine de compétence exclusivement fédérale et appuie donc une interprétation beaucoup plus large de la compétence fédérale.

Bien que le juge Dickson n’ait pas donné une réponse explicite à sa question, le fait qu’il ait décrit l’article

Lederman's article as "illuminating" indicates a preference for Professor Lederman's "broader reading of federal authority", as indeed is apparent in his various judgments on the topic in the 11 years from *Northern Telecom* in 1979 to *AGT* in 1989 and *Central Western Railway* in 1990. In *AGT*, for example, he framed the issue neutrally and not as "an exception" as follows:

It was conceded that AGT is an "undertaking" within the meaning of s. 92(10)(a) (see Reed J. *supra*, at p. 532), and the issue is whether it is a "local" undertaking and therefore within provincial jurisdiction, or an undertaking "connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province", and therefore within federal jurisdiction. [p. 258]

The question, in short, is what precisely is the nature of the transportation service provided by Fastfrate — local or interprovincial? On this point, the Alberta Board is emphatic. The Fastfrate undertaking is dedicated to the interprovincial pickup and delivery of freight.

A. *Historical Background*

[98] Justice Rothstein fairly lays out some of the constitutional thinking in 1867. The contemplated balance between federal and provincial authority was reflected in the general language of the *Constitution Act, 1867*, which has been interpreted and re-interpreted as Canadian society has evolved. As mentioned, the drafters of s. 92(10)(a) understood interprovincial communication in terms of wires strung along telegraph poles. In 1867, *physical* connection was essential. It is therefore not surprising that s. 92(10)(a) would list physical works. Yet, as Rothstein J. acknowledges, "undertakings" is a much broader concept than works, and includes "arrangement[s] under which of course physical things are used": *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767 (*per* Martland J., at p. 772), citing *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (P.C.), at p. 315, and *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.), at p. 552. Nowhere in these cases is

du professeur Lederman comme « enrichissant » indique une préférence pour l'« interprétation beaucoup plus large de la compétence fédérale » du professeur Lederman, comme il ressort clairement de ses différents jugements sur le sujet pendant 11 ans, de *Northern Telecom* en 1979 à *AGT* en 1989 et *Central Western Railway* en 1990. Dans *AGT*, par exemple, il a formulé la question d'une façon neutre et non en parlant « d'une exception » :

On a reconnu que l'AGT est une « entreprise » au sens de l'al. 92(10)(a) (voir le juge Reed, précité, à la p. 482 C.F.) et la question est de savoir s'il s'agit d'une entreprise de nature « locale » et donc de compétence provinciale ou une entreprise « reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province » et donc de compétence fédérale. [p. 258]

En résumé, la question est de savoir précisément si la nature des services de transport fournis par Fastfrate est locale ou interprovinciale. Sur ce point, la Commission est catégorique. L'entreprise Fastfrate se charge du ramassage et de la livraison de marchandises entre les provinces.

A. *Contexte historique*

[98] Le juge Rothstein énonce de façon juste la tendance constitutionnelle de 1867. L'équilibre recherché entre le pouvoir fédéral et provincial se reflétait dans le libellé général de la *Loi constitutionnelle de 1867*, laquelle a été interprétée et réinterprétée en fonction de l'évolution de la société canadienne. Comme je l'ai déjà dit, les rédacteurs de l'al. 92(10)(a) concevaient la communication interprovinciale en termes de fils suspendus à des poteaux télégraphiques. En 1867, le lien *matériel* était essentiel. Il n'est donc pas surprenant que l'al. 92(10)(a) énumère des travaux concrets. Or, comme le reconnaît le juge Rothstein, le terme « entreprises » renvoie à un concept beaucoup plus large que le terme « travaux » et englobe des [TRADUCTION] « arrangement[s] dans le cadre d[es]quell[s], évidemment, des choses matérielles sont utilisées » : *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767 (le juge Martland, p. 772), citant *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 (C.P.), p. 315, et *Attorney-General*

it suggested that the “arrangement” precludes contracting out elements of the service provided.

B. *The AGT Decision*

[99] *AGT* rejected the argument that to be characterized as an interprovincial undertaking, an entity must itself physically transport (e.g. by rail) or communicate (e.g. by a telephone cable or telegraph line) across a provincial boundary. The evidence in that case was that the facilities of the Alberta Government Telephones System were physically located entirely in Alberta although it “connected” with the cable and microwave equipment of other companies at the Alberta border. Our Court held that “mere interconnection of physical facilities in one province with those in a neighbouring province, territory or state may not be sufficient to attract the characterization of the undertaking involved as interprovincial in nature” (p. 262). However, by reason of *AGT*’s contractual arrangements with out-of-province communications providers both directly and through Telecom Canada, *AGT* was able to provide its Alberta customers with an interprovincial and international communications service. *AGT* resisted federal regulation, but Dickson C.J. held:

In my view, Reed J. found that *AGT* itself is operating an interprovincial undertaking and that it does so primarily through bilateral contracts, its role in Telecom Canada, and the physical interconnection of its system at the borders of Alberta. I agree with that conclusion. [Emphasis deleted; p. 263.]

See also *Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)* (1992), 99 D.L.R. (4th) 241 (Que. C.A.), aff’d [1994] 1 S.C.R. 878.

[100] It was said in *AGT* that “one could not separate the local from the non-local without emasculating *AGT*’s enterprise as it presently exists” (p. 255). The same is true of *Fastfrate*.

for Ontario c. Winner, [1954] A.C. 541 (C.P.), p. 552. Rien dans ces décisions n’indique que l’« arrangement » interdit la sous-traitance d’éléments du service fourni.

B. *L’arrêt AGT*

[99] Dans *AGT*, notre Cour a rejeté l’argument selon lequel une entité, pour être qualifiée d’entreprise interprovinciale, doit assurer elle-même le transport (par exemple par rail) ou communiquer (par exemple par téléphone ou télégraphe) d’une province à l’autre. Il ressort de la preuve présentée dans cette affaire que les installations du système téléphonique du gouvernement de l’Alberta étaient situées entièrement en Alberta même si elles étaient « raccordées » aux câbles et à l’équipement de communications par micro-ondes d’autres entreprises à la frontière de l’Alberta. Notre Cour a conclu que le « simple raccordement d’installations matérielles situées dans une province à celles d’une autre province, territoire ou État voisin peut être insuffisant pour qualifier l’entreprise visée comme étant de nature interprovinciale » (p. 262). Toutefois, en raison des arrangements contractuels intervenus directement et par l’entremise de Télécom Canada entre *AGT* et des fournisseurs de services de communication à l’extérieur de la province, *AGT* était en mesure de fournir un service de communication interprovincial et international à ses clients de l’Alberta. *AGT* s’est opposée à la réglementation fédérale, mais le juge en chef Dickson a conclu comme suit :

À mon avis, le juge Reed a conclu que l’*AGT* elle-même exploite une entreprise interprovinciale et qu’elle le fait principalement grâce à des contrats bilatéraux, à son rôle au sein de Télécom Canada et au raccordement de son système aux frontières de l’Alberta. Je partage cette conclusion. [Soulignement omis; p. 263.]

Voir aussi *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1993] R.J.Q. 77 (C.A.), conf. par [1994] 1 R.C.S. 878.

[100] On a dit dans *AGT* que l’« on ne pourrait séparer le local de ce qui ne l’est pas sans émasculer l’entreprise qu’est *AGT* dans son état actuel » (p. 255). Il en est de même pour *Fastfrate*.

[101] If AGT is subject to federal regulation by reason of its provision of interprovincial and international *services*, which can only be performed by relying on contractual arrangements with other facilities providers, Fastfrate should receive similar treatment, especially as its facilities (unlike those of AGT) are engaged at both pickup and delivery.

C. *The Central Western Railway Decision*

[102] Justice Rothstein's response is that communication technology is different from transportation technology, and so it is, but that does not lead to a different legal test under s. 92(10)(a). On the contrary, when in *Central Western Railway* (1990), Dickson C.J. was confronted with his decision in *AGT* (1989), he did not distinguish *AGT* as a communications case whereas *Central Western Railway* was a transportation case. Acknowledging that different technologies are involved, he distinguished the cases on the basis of the nature of the service — intraprovincial or interprovincial — being provided to “its clients”. He wrote:

The linchpin in the *A.G.T. v. C.R.T.C.* decision was this Court's finding that A.G.T., by virtue of its role in Telecom Canada and its bilateral contracts with other telephone companies, was able to provide its clients with an interprovincial and, indeed, international telecommunications service. In contrast, the appellant Central Western does not (through bilateral arrangements or otherwise) provide an interprovincial service to its clients: it simply moves grain within central Alberta. [Emphasis added; p. 1135.]

[103] In support of his contrary view, Rothstein J. states, at para. 65, that “the starting point in the transportation context differs from that in the communications context”, citing two passages from Dickson C.J. in *Central Western Railway* in support of his proposition. That case concerned a rail line which had formerly been owned by CN Rail but had been leased and then sold to an independent company. The rail line operated solely within

[101] Si AGT est assujettie à la réglementation fédérale parce qu'elle fournit des *services* interprovinciaux et internationaux, lesquels ne peuvent être exécutés qu'en s'appuyant sur les arrangements contractuels intervenus avec d'autres fournisseurs d'installations, Fastfrate devrait l'être aussi, plus particulièrement parce que ses installations (contrairement à celles de AGT) participent au ramassage et à la livraison.

C. *L'arrêt Central Western Railway*

[102] Le juge Rothstein répond que la technologie en matière de communications est différente de celle en matière de transport et il a raison, mais cela n'entraîne pas l'application d'un critère juridique différent dans le contexte de l'al. 92(10)a). Au contraire, lorsque le juge en chef Dickson a été confronté dans *Central Western Railway* (1990) à sa décision dans *AGT* (1989), il n'a pas fait de distinction parce que dans *AGT* il s'agissait d'une affaire en matière de communications alors que *Central Western Railway* concernait une affaire en matière de transport. Reconnaisant que des technologies différentes sont en jeu, il a établi une distinction entre ces arrêts en fonction de la nature du service — intraprovincial ou interprovincial — fourni « [aux] clients ». Il a écrit ce qui suit :

En effet, l'arrêt *A.G.T. c. C.R.T.C.* repose essentiellement sur la conclusion de notre Cour que A.G.T., grâce à son rôle dans Telecom Canada et à ses contrats bilatéraux avec d'autres compagnies de téléphone, était en mesure d'offrir à ses clients un service interprovincial, voire international, de télécommunications. L'appelante Central Western, par contre, ne fournit pas un service interprovincial à ses clients (que ce soit par des accords bilatéraux ou de quelque autre manière). Elle ne fait que transporter le grain dans l'Alberta central. [Je souligne; p. 1135.]

[103] À l'appui de son opinion contraire, le juge Rothstein affirme, au par. 65, que « le point de départ dans le contexte du transport diffère de celui du contexte des communications », citant deux extraits du juge en chef Dickson dans *Central Western Railway* à l'appui de sa proposition. Cette affaire portait sur un chemin de fer qui avait déjà appartenu au CN mais qui avait été loué puis vendu à une entreprise indépendante. Le chemin de fer

the province of Alberta. The Court held that “[t]he crucial determination is not simply whether there has been a change of corporate control, but whether the work in question can properly be described, with regard to its nature of operations, as being interprovincial” (p. 1131).

[104] For convenience, I reproduce the two passages from *Central Western Railway* with the words excerpted by Rothstein J. underlined. The first passage appears in the judgment of Dickson C.J., at p. 1144:

While the general approach to jurisdictional questions adopted in the *Northern Telecom* cases is critical to the disposition of this appeal, it must not be forgotten that the nature of telecommunication systems is quite different from the railway business.

In my view, Dickson C.J.’s observation that the general approach adopted in the [communications] cases “is critical to the disposition of this [transportation] appeal” is of greater interest than the underlined observation that the technologies differ. Dickson C.J. continued:

It is worthwhile, therefore, to consider other cases which deal with the same division of powers issues under s. 92(10)(a), but with respect to different industries. In doing so, it will become apparent that the application of the *Northern Telecom* approach is consistent with jurisdictional rulings made in other cases. [pp. 1144-45]

In my view, with respect, far from saying that the legal focus is different in transportation and communication cases, Dickson C.J. is emphasizing that the focus is the same. The technology may differ from one industry to the other, the Chief Justice acknowledges, but the test set out in the context of a communications undertaking in *Northern Telecom* is “consistent with jurisdictional rulings made in other cases” and is therefore applicable to the transportation undertaking in *Central Western Railway* (p. 1145).

n’était exploité que dans la province de l’Alberta. La Cour a conclu que « [c]e qui est crucial, ce n’est pas simplement de déterminer si une autre personne morale en a acquis le contrôle, mais bien de se demander si l’ouvrage en question peut à bon droit être qualifié d’interprovincial, compte tenu de la nature de ses opérations » (p. 1131).

[104] Par souci de commodité je reproduis les deux passages de *Central Western Railway* en soulignant les mots cités par le juge Rothstein. Le premier passage figure dans les motifs du juge en chef Dickson, p. 1144 :

Bien que la façon générale d’aborder les questions de compétence adoptée dans les arrêts *Northern Telecom* soit cruciale aux fins de trancher le présent pourvoi, il ne faut pas oublier que de par leur nature les systèmes de télécommunications diffèrent nettement des chemins de fer.

À mon avis, l’observation du juge en chef Dickson selon laquelle la façon générale d’aborder les affaires de [communications] « [est] cruciale aux fins de trancher le présent pourvoi [en matière de transport] » est plus intéressante que l’observation soulignée selon laquelle les technologies diffèrent. Le juge en chef Dickson a ajouté :

D’où l’utilité de considérer d’autres arrêts portant sur les mêmes questions concernant le partage des pouvoirs soulevées dans le contexte de l’al. 92(10)a), mais à l’égard d’industries différentes. Cela nous permettra de constater que l’application de la méthode suivie dans les arrêts *Northern Telecom* s’accorde avec les décisions en matière de compétence rendues dans d’autres affaires. [p. 1144-1145]

Avec égards pour l’opinion contraire, j’estime que, loin de dire que l’approche d’un point de vue juridique est différente dans les affaires en matière de transport et en matière de communications, le juge en chef Dickson souligne que l’approche est la même. La technologie peut varier d’un secteur à l’autre, comme le reconnaît le Juge en chef, mais le critère énoncé dans le contexte d’une entreprise de communications dans *Northern Telecom* « s’accorde avec les décisions en matière de compétence rendues dans d’autres affaires » et est donc applicable à l’entreprise de transport dans *Central Western Railway* (p. 1145).

[105] My colleague also quotes the passage from Dickson C.J., at pp. 1145-46 of the *Central Western Railway* decision:

Central Western is physically contained within the province of Alberta, much like the pipeline in *National Energy Board (Re)*. In both instances, spatial boundaries limit the range of the business' operations, something which can less easily be said with regard to broadcasting systems, where territorial boundaries are not extremely critical to the nature of the enterprise.

With respect, I read this passage as simply elaborating the view that “different industries” have different technologies, as referred to in the first quoted passage. Nowhere does Dickson C.J. say the test is anything other than the scope of the service — within the province or extending beyond the province — provided by the undertaking whose labour relations are at issue.

[106] Accordingly, unless we are to reverse *AGT* and *Central Western Railway* on the fundamental test, it seems to me the Court has already decided that an undertaking that offers an interprovincial service is no less an interprovincial undertaking because part of the performance of its undertaking is contracted out to unaffiliated service providers.

D. *Communications Cases Were Relied on in the Transportation Cases and Vice Versa*

[107] The reasoning of the then Chief Justice in *AGT* drew on a pair of earlier Supreme Court decisions in *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141, and *Dionne*, both of which challenged the right of the CRTC to regulate cable television companies whose physical works and customers were situate *entirely* within a single province. The cable distributors in both cases picked up signals that emanated from other provinces and/or the United States. In both cases, this Court concluded

[105] Mon collègue cite également le passage suivant des motifs du juge en chef Dickson, aux p. 1145-1146, dans l'arrêt *Central Western Railway* :

Le chemin de fer Central Western est situé dans les limites de la province d'Alberta, tout comme le pipeline dont il s'agit dans l'arrêt *Office national de l'énergie (Re)*. Dans l'un et l'autre cas, l'exploitation de l'entreprise se fait à l'intérieur de certaines limites géographiques, ce qui est moins facilement soutenable à l'égard de réseaux de radiodiffusion, pour lesquels les frontières territoriales ne sont pas vraiment déterminantes quant à la nature de l'entreprise.

Selon moi, soit dit en tout respect, ce passage explique simplement le point de vue selon lequel les « industries différentes » ont des technologies différentes, comme cela est indiqué dans le premier passage cité. Le juge en chef Dickson n'affirme nulle part que le critère n'est autre chose que la portée du service — dans la province ou au-delà des limites de la province — fourni par l'entreprise dont les relations de travail sont en cause.

[106] Par conséquent, à moins que nous devions infirmer les arrêts *AGT* et *Central Western Railway* relativement au critère fondamental, il me semble que la Cour a déjà déterminé qu'une entreprise qui offre un service interprovincial ne constitue pas moins une entreprise interprovinciale du fait qu'une partie de la prestation de ses services est donnée en sous-traitance à des fournisseurs de services indépendants.

D. *Les décisions en matière de communications appuient celles en matière de transport et vice versa*

[107] Dans *AGT*, le Juge en chef de l'époque s'est appuyé sur deux arrêts antérieurs de la Cour suprême dans *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141, et *Dionne*, où l'on avait contesté le droit du CRTC de réglementer les compagnies de câblodistribution dont les travaux et les clients étaient situés *entièrement* à l'intérieur d'une seule province. Dans ces deux affaires, les câblodistributeurs captaient des signaux provenant d'autres provinces, des États-Unis, ou les deux. Dans les deux

that the cable undertaking was interprovincial and thus under federal jurisdiction. In *Dionne*, Laskin C.J. stated:

The fundamental question is not whether the service involved in cable distribution is limited to intra-provincial subscribers or that it is operated by a local concern but rather what the service consists of. This is the very question that was faced by the Privy Council in the *Radio* case, *supra*, (in a different context, it is true) and which was also before that body in *Attorney General of Ontario v. Winner*. [Emphasis added; p. 197.]

Winner, of course, dealt with an interprovincial bus carrier. Laskin C.J. perceived no need to make any distinction between the legal test for transportation and communication undertakings as is urged in this case by my colleague Rothstein J. In fact, Laskin C.J. continued:

In all these cases, the inquiry must be as to the service that is provided and not simply as to the means through which it is carried on. [Emphasis added; p. 197.]

Justice Rothstein's proposed test, in my view, stands Laskin C.J.'s proposition on its head by focussing on the means through which the undertaking is carried on rather than on the interprovincial service it provides to its customers.

E. *The Eiusdem Generis Principle*

[108] As my colleague notes, the words "other Works and Undertakings" are to be read as being of the same type as the transportation (such as railways) and communication (such as telegraph) works and undertakings referred to. The genus thus includes both transportation and communications. No one on this appeal contended that undertakings *not* engaged in interprovincial transportation and communications are included. Thus s. 92(10)(a) is of limited application and as interpreted it does not threaten the appropriate equilibrium between federal and provincial authority.

cas, notre Cour a conclu que l'entreprise de câblodistribution était interprovinciale et relevait donc de la compétence fédérale. Dans *Dionne*, le juge en chef Laskin a déclaré ce qui suit :

La question fondamentale n'est pas de savoir si le service de câblodistribution se limite aux abonnés de la province ou s'il est exploité par une entreprise locale, mais plutôt en quoi consiste ce service. C'est exactement la question que devait résoudre le Conseil privé dans l'affaire de la *Radiocommunication*, précitée, (dans un contexte différent, il est vrai) et également dans *Le Procureur général de l'Ontario c. Winner*. [Je souligne; p. 197.]

Winner, bien entendu, portait sur un service d'auto-car interprovincial. Le juge en chef Laskin n'a pas ressenti le besoin d'établir une distinction entre le critère juridique applicable aux entreprises de transport et celui applicable aux entreprises de communication comme le recommande en l'espèce mon collègue le juge Rothstein. En fait, le Juge en chef a ajouté ce qui suit :

Dans tous ces cas, il faut rechercher quel est le service fourni et pas simplement quels sont les moyens utilisés. [Je souligne; p. 197.]

Le juge Rothstein a proposé, à mon avis, un critère inverse à celui énoncé par le juge en chef Laskin en mettant l'accent sur les moyens par lesquels l'entreprise est exploitée plutôt que sur le service interprovincial qu'elle offre à ses clients.

E. *La règle ejusdem generis*

[108] Comme mon collègue le fait remarquer, l'expression « autres travaux et entreprises » doit être interprétée comme étant du même genre que les travaux et entreprises de transport (comme les chemins de fer) et de communications (comme les télégraphes) dont il est question. La catégorie inclut donc le transport et les communications. Dans le présent pourvoi, nul n'a soutenu que les entreprises qui *n'exercent pas* leurs activités dans le secteur interprovincial du transport et des communications sont incluses. Par conséquent, l'al. 92(10)(a) n'a qu'une application restreinte et, tel qu'il est interprété, il ne menace pas l'équilibre approprié entre les pouvoirs fédéral et provincial.

[109] As to what constitutes an interprovincial or international undertaking in transportation or communications, the *ejusdem generis* interpretive principle provides no help, in my opinion.

F. *Reliance on Prior Lower Court Decisions*

[110] I would characterize the prior lower court jurisprudence in the freight pickup and delivery cases as a mixed bag.

[111] Rothstein J. cites *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674, a 1981 decision of the Ontario Divisional Court which was taken neither to this Court nor to the Ontario Court of Appeal. In that case, Steele J.'s passing reference (at p. 676) to Cottrell's Western Canada operations as "similar to those in Ontario" prompted the majority in the Court of Appeal in this case to say that "[a] reference to something being 'similar' is not revealing, and certainly does not clarify how integrated the system might be when viewed overall from the perspective of management, interdependency, unifying characteristics and so on" (para. 66). In other words, the report of the *Cottrell* case, unlike the decision of the Alberta Board in this case, lacked the necessary factual foundation to characterize the service offered by Cottrell as an interprovincial undertaking. If in fact Cottrell's undertaking was the same as Fastfrate's then, with respect, I think the decision of the Ontario Divisional Court was wrong.

[112] As to my colleague's reliance on *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 F.C. 174 (C.A.), the facts are easily distinguishable. All of Cannet's operations occurred in Ontario. As Rothstein J. notes, at para. 55, Cannet was a company related to Cottrell. Cottrell solicited freight from customers in the Toronto area for forwarding to Western Canada and contracted with the Canadian National Railway Company for shipment of the freight.

[109] Quant à savoir ce qui constitue une entreprise interprovinciale ou internationale en matière de transport ou de communications, la règle d'interprétation *ejusdem generis* n'est, à mon avis, d'aucune aide.

F. *L'utilisation des décisions des tribunaux inférieurs*

[110] Je qualifierais de salmigondis la jurisprudence des tribunaux inférieurs en matière de ramassage et de livraison de marchandises.

[111] Le juge Rothstein cite *Re The Queen and Cottrell Forwarding Co.* (1981), 124 D.L.R. (3d) 674, une décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario qui remonte à 1981 et qui n'a pas été portée en appel devant notre Cour ni devant la Cour d'appel de l'Ontario. Dans cette affaire, le juge Steele ayant dit en passant (p. 676) que les opérations de Cottrell dans l'Ouest du Canada étaient [TRADUCTION] « semblables à celles effectuées en Ontario », les juges majoritaires de la Cour d'appel en l'espèce ont souligné que [TRADUCTION] « [l]e qualificatif "semblable" n'est pas révélateur et n'explique certainement pas à quel point le système peut être intégré quand on le considère dans son ensemble sur le plan de la gestion, de l'interdépendance, des caractéristiques unificatrices, et ainsi de suite » (par. 66). En d'autres termes, l'exposé de l'affaire *Cottrell*, contrairement à la décision de la Commission en l'espèce, n'offrait pas l'assise factuelle nécessaire pour pouvoir considérer le service offert par Cottrell comme une entreprise interprovinciale. Si, dans les faits, l'entreprise de Cottrell était la même que celle de Fastfrate, j'estime avec égards que la décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario était erronée.

[112] Mon collègue s'appuie sur l'arrêt *In re Cannet Freight Cartage Ltd.*, [1976] 1 C.F. 174 (C.A.), mais les faits se distinguent facilement. Toutes les opérations de Cannet étaient effectuées en Ontario. Comme le fait remarquer le juge Rothstein au par. 55, Cannet était une entreprise liée à Cottrell. Cottrell sollicitait de clients de la région de Toronto les marchandises devant être envoyées vers l'Ouest du Canada et concluait

Cannet's role was limited to picking up the freight from customers (primarily in the Toronto area but never outside of Ontario) and loading the goods onto CN rail cars. Cannet had no further involvement with the shipment or delivery of the freight. Given that Cannet's operations were entirely contained within the province of Ontario, the decision in *Cannet* has little bearing on the present case.

[113] Dickson C.J. cited with approval *Cannet* (but not *Cottrell*) in *Central Western Railway* for the proposition that "a shipper on that railway from one province to another does not, by virtue of being such a shipper, become the operator of an inter-provincial undertaking" (p. 1146, citing *Cannet*, at p. 178). This is an uncontroversial starting point, but is not determinative of the issue in this case. Fastfrate's undertaking is *much more* than that of a mere shipper. It undertakes to collect freight from a consignor in one province and deliver it to the consignee in another.

[114] Reference is also made by my colleague to the decision of the Canada Labour Relations Board ("CLRB") in *D.H.L. International Express Ltd.* (1994), 96 di 106. That case concerned an "express pick-up and delivery courier service" utilizing a network of 14 offices across Canada — 8 of which it owned and 6 of which were franchised. Items in Calgary were picked up by DHL employees and returned to its local office where they were sorted by destination. Goods being delivered out of the province were then driven to the airport where they were loaded on a commercial or charter airplane and delivered to their destination. At the receiving end, the goods were recovered by DHL employees and delivered. All of this was co-ordinated through the DHL's head office in Mississauga. Over 90 percent of DHL's deliveries handled by the Calgary office were interprovincial or international.

des contrats avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada pour leur acheminement. Cannet n'avait qu'à ramasser ces marchandises chez les clients (principalement dans la région de Toronto, mais jamais à l'extérieur de l'Ontario) et à charger les marchandises dans les wagons fournis par le CN. Cannet ne participait d'aucune autre façon à l'expédition ou à la livraison des marchandises. Comme les opérations de Cannet se déroulaient entièrement dans la province d'Ontario, l'arrêt *Cannet* a peu d'incidence en l'espèce.

[113] Dans *Central Western Railway*, le juge en chef Dickson a cité et approuvé *Cannet* (mais non *Cottrell*) à l'appui de la proposition selon laquelle « l'expéditeur utilisant le chemin de fer pour le transport de marchandises d'une province à une autre ne devient pas, de ce fait, l'exploitant d'une entreprise interprovinciale » (p. 1146, citant *Cannet*, p. 178). C'est un point de départ incontesté mais qui n'est pas déterminant quant à la question en l'espèce. Fastfrate est *bien plus* qu'un simple expéditeur. Elle s'engage à ramasser des marchandises dans une province pour les livrer au destinataire dans une autre province.

[114] Mon collègue a aussi renvoyé à la décision du Conseil canadien des relations du travail (« CCRT ») dans *Transport Rapide International DHL Ltée* (1994), 96 di 106. Cette affaire portait sur « un service de cueillette et de livraison rapide d'envois » qui avait recours à 14 bureaux au Canada — dont 8 appartenaient à l'employeur et 6 étaient exploités par des franchises. Les articles à Calgary étaient ramassés par les employés de DHL et retournés à son bureau local où ils étaient triés selon la destination. Les articles expédiés à l'extérieur de la province étaient ensuite emportés à l'aéroport où ils étaient chargés à bord d'un avion commercial ou d'un avion nolisé et envoyés à destination. Au lieu de destination, les marchandises étaient récupérées par les employés de DHL qui en faisaient la livraison. Le bureau principal de DHL à Mississauga coordonnait le tout. Plus de 90 pour 100 des livraisons de DHL traitées au bureau de Calgary étaient interprovinciales ou internationales.

[115] The CLRB found that DHL was engaged in an interprovincial and international goods and document delivery service that was part of one indivisible core federal undertaking. Noting that DHL did not actually transport freight across provincial boundaries, relying instead on contracted airlines, the CLRB held that this did not exclude federal jurisdiction. This outcome, of course, is quite consistent with *AGT*.

G. *Application to the Fastfrate Facts*

[116] It is evident that Fastfrate operates as a single enterprise, subject to common management, control and direction. There is, of course, some managerial discretion at the local level, but the facts set out by the Alberta Board show that the “single enterprise” element is met. Not only that, but as was said of *AGT*, one could not separate the local from the interprovincial without gutting Fastfrate’s enterprise as it presently exists. Of course, central management is not determinative of the issue, but it is a factor that may be considered in characterizing the undertaking.

[117] Although Fastfrate attempted to characterize its provincial terminals as relatively independent and self-contained, the fact is that a Fastfrate terminal at the point of a shipment’s origin has to be functionally integrated with the operation of the Fastfrate terminal at the point of delivery in order to perform its pickup and delivery service. This is not the case of a company that is simply present in each province with a stand-alone operation — like a chain of clothing stores. On the contrary, each Fastfrate terminal is dependent on its sister terminals; the service offered depends on functional integration in the performance of Fastfrate’s contractual interprovincial undertaking to its customers.

[118] What Fastfrate does — the service it provides, its “undertaking” — is to move freight from the hands of a customer in one part of the country

[115] Le CCRT a conclu que DHL fournissait, dans le cadre d’une entreprise fédérale principale indivisible, un service interprovincial et international de livraison de marchandises et de documents. En signalant que DHL n’effectuait pas, dans les faits, le transport des marchandises entre les provinces, s’en remettant plutôt aux compagnies aériennes engagées, le CCRT a conclu que cela n’excluait pas la compétence fédérale. Bien entendu, cette décision est tout à fait conforme à l’arrêt *AGT*.

G. *Application aux faits de Fastfrate*

[116] Il est évident que Fastfrate est exploitée à titre d’entreprise unique et qu’elle est soumise à une gestion, à une direction et à un contrôle communs. Bien entendu, il existe un certain pouvoir discrétionnaire de gestion au niveau local, mais les faits exposés par la Commission montrent que la condition d’« entreprise unique » est respectée. Par surcroît, comme il a été dit dans *AGT*, on ne pourrait séparer le service local du service interprovincial sans dénaturer l’entreprise qu’est Fastfrate dans son état actuel. Bien entendu, la gestion centralisée n’est pas le facteur déterminant de la question, mais elle peut être prise en compte pour qualifier l’entreprise.

[117] Bien que Fastfrate ait tenté de qualifier ses terminaux provinciaux de terminaux relativement indépendants et autonomes, le fait demeure qu’un terminal de Fastfrate qui se trouve au point d’origine de l’envoi doit être fonctionnellement intégré aux activités du terminal au point de destination afin d’assurer le service de ramassage et de livraison. Il ne s’agit pas ici d’une entreprise qui se trouve simplement présente dans chacune des provinces avec une exploitation indépendante — comme une chaîne de magasins de vêtements. Au contraire, chaque terminal de Fastfrate dépend des terminaux apparentés; le service offert dépend de l’intégration fonctionnelle dans le respect de l’engagement contractuel interprovincial de Fastfrate envers ses clients.

[118] Ce que Fastfrate fait — le service qu’elle offre, son « entreprise » — consiste à prendre les marchandises d’un client dans une partie du

to the hands of a customer in another part of the country. Based on the facts found by the Alberta Board, I agree with its conclusion that Fastfrate's labour relations are subject to federal regulation.

IV. Conclusion

[119] I would dismiss the appeal.

Appeal allowed with costs, McLACHLIN C.J. and BINNIE and FISH JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: McLennan Ross, Calgary.

Solicitors for the respondent the Western Canada Council of Teamsters: McGown, Johnson, Calgary.

Solicitor for the respondent the Alberta Labour Relations Board: Alberta Labour Relations Board, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.

pays et à les emporter à un client dans une autre partie du pays. Compte tenu des faits établis par la Commission, je souscris à sa conclusion que les relations de travail de Fastfrate sont assujetties à la réglementation fédérale.

IV. Conclusion

[119] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Pourvoi accueilli avec dépens, la juge en chef McLACHLIN et les juges BINNIE et FISH sont dissidents.

Procureurs de l'appelante : McLennan Ross, Calgary.

Procureurs de l'intimé Western Canada Council of Teamsters : McGown, Johnson, Calgary.

Procureur de l'intimée Alberta Labour Relations Board : Alberta Labour Relations Board, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Sainte-Foy.