

A-383-78

A-383-78

Canadian Air Line Employees' Association
(Applicant)

v.

Wardair Canada (1975) Ltd., International Vacations Ltd. and the Canada Labour Relations Board (Respondents)

and

Canadian Association of Passenger Agents (Interested Party)

Court of Appeal, Jackett C.J., Urie J. and Kelly D.J.—Toronto, February 6 and 7, 1979.

Judicial review — Labour relations — Application for certification of group of employees of a company involved in air ticket sales and in corporate relationship to air carrier — Canada Labour Relations Board declined jurisdiction because employer was not "federal work, undertaking, or business" — Whether or not Board wrongfully refused to accept jurisdiction — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 133 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to set aside a decision of the Canada Labour Relations Board dismissing (a) an application by the applicant for certification for a unit of employees employed as "passenger agents" by Wardair and employees employed as "customer representatives" by Intervac and (b) an associated application that the two respondents and their works, undertaking or businesses be declared to be a single employer and a single work, undertaking or business, respectively. Wardair carried on an air transport business restricted to chartering its seating capacity to other companies and Intervac, a tour operator with a corporate relationship with Wardair, chartered a large proportion of Wardair's seating capacity. Although much of Intervac's seating capacity was marketed through travel agencies, some was sold through "customer representatives" who were the subject of the application for certification. The sole basis for this section 28 attack is that the Board wrongfully refused to accept jurisdiction when it based its decision on its conclusion that Intervac's operation was not a "federal work, undertaking or business".

Held, the application is dismissed. Where the air carrier, as it is required to do by regulation, sells its space "wholesale" to somebody who "retails" it, the selling activities of the air carrier cease when it has sold what it has to sell and the re-sale by the wholesaler is a local activity in the province where it occurs. Even though Wardair and Intervac are related companies, no case has been made out on the facts that Intervac was being employed as an agent to carry on a part of Wardair's air carrier business on its behalf for Wardair could not sell directly to passengers. Intervac's position as between the air carrier and the passengers is not different, from a constitutional point of

Canadian Air Line Employees' Association
(Requérante)

a c.

Wardair Canada (1975) Ltd., International Vacations Ltd. et le Conseil canadien des relations du travail (Intimés)

b et

Canadian Association of Passengers Agents (Partie intéressée)

c Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Urie et le juge suppléant Kelly—Toronto, les 6 et 7 février 1979.

Examen judiciaire — Relations du travail — Demande d'accréditation comme agent négociateur d'un groupe d'employés d'une compagnie qui vend des billets d'avion et qui est associée à un transporteur aérien — Le Conseil canadien des relations du travail s'est déclaré incompétent parce que l'employeur n'était pas une «entreprise fédérale» — Le Conseil a-t-il eu tort de se déclarer incompétent? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 133 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Annulation est demandée en vertu de l'article 28 d'une décision du Conseil canadien des relations du travail qui a rejeté a) une demande d'accréditation de la requérante comme agent négociateur d'une unité d'employés au service de Wardair à titre d'«agents commerciaux» et d'une unité d'employés au service d'Intervac à titre de «représentants commerciaux» et b) une demande connexe visant à faire déclarer que les deux intimés et leurs entreprises constituent un employeur unique et une entreprise unique respectivement. Wardair est une entreprise de transport aérien qui est tenue de vendre en bloc les places à d'autres compagnies et Intervac, un organisateur touristique associé à Wardair, achète en bloc une proportion considérable des places à bord des avions de Wardair. Bien qu'Intervac commercialise par l'intermédiaire d'agences de voyages la plupart des places à bord d'avions qu'elle a affrétés, une partie de ces places est vendue par l'intermédiaire de ses «représentants commerciaux» qui étaient visés dans la demande d'accréditation. L'unique moyen invoqué dans cette demande fondée sur l'article 28 est que le Conseil e eu tort de se déclarer incompétent en concluant que l'entreprise d'Intervac n'était pas une «entreprise fédérale».

Arrêt: la demande est rejetée. Lorsque le transporteur aérien est requis par les règlements de vendre ses places «en gros» à quelqu'un qui les «revend au détail», les activités de vente du transporteur aérien cessent dès qu'il a vendu ce qu'il avait à vendre et la revente par le grossiste constitue une activité locale dans la province où elle se déroule. Bien que Wardair et Intervac soient deux compagnies associées, il n'est pas établi qu'Intervac a servi de mandataire pour exploiter une partie de l'entreprise de transport aérien de Wardair en son nom parce que cette dernière ne pouvait pas vendre directement aux passagers. La position d'intermédiaire qu'occupe Intervac entre

view, from the position of any ordinary travel agency. For reasons given in the *Cannet Freight Cartage* case, persons employed by Intervac as "customer representatives" are not employed on or in connection with air carrier undertakings by whose aircraft Intervac's customers are carried.

In re Cannet Freight Cartage Ltd. [1976] 1 F.C. 174, followed. *Stevedoring Reference* [1955] S.C.R. 529, distinguished. *C.S.P. Foods Ltd. v. C.L.R.B.* [1979] 2 F.C. 23, distinguished.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. J. Wray for applicant.
P. G. Ponting and *I. C. Wilkie* for respondents Wardair Canada (1975) Ltd. and International Vacations Ltd.
G. W. Adams for respondent, Canada Labour Relations Board.
W. L. Nisbet, Q.C. for Deputy Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Caley & Wray, Toronto, for applicant.
McLennan, Ross, Taschuk & Ponting, Edmonton, for respondents Wardair Canada (1975) Ltd. and International Vacations Ltd.
Cassels, Brock, Toronto, for respondent Canada Labour Relations Board.
Deputy Attorney General of Canada for Deputy Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Canada Labour Relations Board dismissing

(a) an application by the applicant for certification for a unit of employees employed as "passenger agents" by the first respondent (hereafter referred to as "Wardair") and employees employed as "customer representatives" by the second respondent (hereafter referred to as "Intervac"), and

le transporteur aérien et les passagers n'est pas différente, sur le plan constitutionnel, de la position de n'importe quelle agence de voyages ordinaire. Compte tenu des motifs de l'arrêt *Cannet Freight Cartage*, il est statué que les personnes employées par Intervac comme «représentants commerciaux» n'étaient pas employées dans le cadre de l'entreprise de transport aérien dont les aéronefs servent à transporter les clients d'Intervac.

Arrêt suivi: *In re Cannet Freight Cartage Ltd.* [1976] 1 C.F. 174. Distinction faite avec le renvoi *Stevedoring* [1955] R.C.S. 529 et avec l'arrêt *C.S.P. Foods Ltd. c. C.C.R.T.* [1979] 2 C.F. 23.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

D. J. Wray pour la requérante.
P. G. Ponting et *I. C. Wilkie* pour les intimées Wardair Canada (1975) Ltd. et International Vacations Ltd.
G. W. Adams pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
W. L. Nisbet, c.r. pour le sous-procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Caley & Wray, Toronto, pour la requérante.
McLennan, Ross, Taschuk & Ponting, Edmonton, pour les intimées Wardair Canada (1975) Ltd. et International Vacations Ltd.
Cassels, Brock, Toronto, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
Le sous-procureur général du Canada pour le sous-procureur général du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Annulation est demandée en vertu de l'article 28 d'une décision du Conseil canadien des relations du travail qui a rejeté:

a) une demande d'accréditation de la requérante comme agent négociateur d'une unité d'employés au service de la première intimée (ci-après appelée «Wardair») à titre de «agents commerciaux» et d'une unité d'employés au service de la deuxième intimée (ci-après appelée «Intervac») à titre de «représentants commerciaux», et

(b) an associated application, under section 133 of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, that the two respondents and their works, undertaking and businesses be declared to be a single employer and a single work, undertaking or business, respectively.

The sole basis for this section 28 attack on that decision is, as I understand it, that the Board wrongfully refused to accept jurisdiction when it based its decision on its conclusion that Intervac's operation was not a "federal work, undertaking or business".

As I understand what has to be decided on this section 28 application, it is, in effect, whether the employees in question were employees in relation to whom Parliament had authority to make a law such as Part V of the *Canada Labour Code* as being employees on, or in connection with, a work, undertaking or business in relation to which Parliament can legislate under its jurisdiction concerning "aeronautics" as recognized by the *Aeronautics* case¹ and the *Johannesson* case.^{2*} If they were such employees, the Board wrongfully refused jurisdiction. If they were not such employees, the Board did not have the necessary jurisdiction.

After hearing argument for the applicant, the Court has come to the conclusion that the section 28 application should be dismissed. I agree with the Board's conclusion, which was, in effect, as I understand it, that Intervac's customer representatives were not, on the evidence before the Board, employed upon or in connection with a work, undertaking or business in relation to which Parliament has legislative authority to make a law

¹ [1932] A.C. 54.

² [1952] 1 S.C.R. 292.

* The matter was argued on the assumption that Parliament's legislative authority re aeronautics extends not only to the making of laws in relation to aeronautical navigation but also to making laws in relation to the carriage of goods or passengers by air. Having regard to my conclusion, it is not necessary to consider the validity of this assumption. In saying this, I do not intend to express any doubt as to its validity.

b) une demande connexe fondée sur l'article 133 du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, et visant à faire déclarer que les deux intimées et leurs entreprises constituent un employeur unique et une entreprise unique respectivement.

A ce que je vois, l'unique moyen invoqué dans cette demande fondée sur l'article 28 est que le Conseil a eu tort de se déclarer incompétent en concluant que l'entreprise d'Intervac n'était pas une «entreprise fédérale».

A ce que je vois, il s'agit en l'espèce de se prononcer sur la question de savoir si les employés en question étaient des employés à l'égard desquels le Parlement était compétent pour passer une loi telle que la Partie V du *Code canadien du travail*, à savoir des employés travaillant dans le cadre d'une entreprise ressortissant au pouvoir législatif du Parlement en matière d'«aéronautique» au sens des arrêts *Aeronautics*¹ et *Johannesson*.^{2*} Dans l'affirmative, le Conseil a eu tort de se déclarer incompétent. Dans la négative, le Conseil n'avait pas la compétence nécessaire.

La Cour, après audition des arguments de la requérante, a conclu au rejet de sa demande fondée sur l'article 28. J'approuve le Conseil qui a conclu en effet que, d'après la preuve administrée, les représentants commerciaux d'Intervac ne travaillaient pas dans le cadre d'une entreprise à l'égard de laquelle le Parlement était compétent pour adopter une loi telle que la Partie V du *Code canadien du travail*; et, d'une manière générale, je

¹ [1932] A.C. 54.

² [1952] 1 R.C.S. 292.

* Dans cette affaire, la plaidoirie était fondée sur le postulat que la compétence législative du Parlement en matière d'aéronautique s'appliquait à l'adoption de lois relatives non seulement à la navigation aérienne mais également au transport aérien des marchandises ou des passagers. Compte tenu de ma conclusion, il n'est pas nécessaire d'examiner la validité de ce postulat. Je ne veux cependant pas que mes paroles soient interprétées comme exprimant un doute quelconque quant à cette validité.

such as Part V of the *Canada Labour Code*; and, generally speaking, I agree with the reasoning whereby the Board reached that conclusion.³

This Court has not been asked to receive any evidence in support of this section 28 application but has been asked to find, on the evidence that was before the Board, that the employees in question were employed upon or in connection with a "federal work, undertaking or business".⁴ Moreover, the applicant did not attack the accuracy or completeness of the Board's findings of fact based on that evidence. I do not, therefore, propose to repeat those findings at length. It is sufficient to mention the following:

(1) Wardair carried on an air carrier business, which consisted of transporting persons by air under regulations that restricted it to "chartering" its seating capacity to other companies, known as tour operators, who acquired the right of "marketing" that seating capacity to others;

(2) Intervac had a corporate relationship with Wardair and was a tour operator which chartered a very large proportion of Wardair's seating capacity as well as some seating capacity of other air carriers and which also carried on other activities of the kind carried on by travel agencies;

(3) Intervac "marketed" 80 per cent of the seating capacity that it had chartered through travel agencies who operated as "retailers" and the balance through "customer representatives" who were its employees and who were the subject of the application for certification;

(4) The only relevant air carrier business or undertaking was that carried on by Wardair or some other charter operator.

³ In saying this, I do not intend to express agreement with the statements or opinions in the Board's reasons that are not part of what had to be decided. For example, I have formed no view as to whether an undertaking such as Wardair's falls within paragraph (e) of the definition of "federal work, undertaking or business" in section 2 of the *Canada Labour Code* or whether it falls within the introductory words of that definition.

⁴ One of the grounds for a section 28 attack upon a decision of a tribunal is that the tribunal wrongfully refused jurisdiction. Such an attack could, I should have thought, be based on evidence adduced in this Court. For present purposes, I assume that it can, alternatively, be based on evidence that was before the Board.

souscris à son raisonnement.³

La requérante n'a pas fourni à la Cour de nouvelles preuves à l'appui de sa demande fondée sur l'article 28, mais elle lui a demandé de conclure, sur la foi des mêmes preuves administrées devant le Conseil, que les employés en question travaillaient dans le cadre d'une «entreprise fédérale». La requérante n'a d'ailleurs pas contesté les constatations que le Conseil avait tirées de ces preuves. Je n'entrerai donc pas dans le détail de ces constatations. Il suffit de rappeler les points suivants:

(1) Wardair frète des avions de transport de passagers et, à ce titre, est tenue par les règlements, de «vendre en bloc» les places à d'autres compagnies, appelées organisateurs touristiques, qui acquièrent ainsi le droit de «vendre» ces places à d'autres;

(2) Intervac est un organisateur touristique associé à Wardair et elle achète en bloc une proportion considérable des places à bord des avions de Wardair ainsi qu'une certaine proportion des places à bord des avions des autres transporteurs aériens tout en assurant d'autres services propres à une agence de voyages;

(3) Intervac «commercialise» par l'intermédiaire d'agences de voyages qui font fonction de «détaillants», 80 p. 100 des places à bord d'avions qu'elle a affrétés, le reste étant commercialisé directement par ses propres employés qui sont appelés «représentants commerciaux» et qui étaient visés dans la demande d'accréditation;

(4) La seule entreprise de transport aérien en cause est celle qui est exploitée par Wardair ou par certains autres fréteurs aériens.

³ Je ne souscris pas par là aux déclarations ou aux opinions qui figurent dans les motifs de la décision du Conseil et qui sont étrangères à cette question. Je n'ai, par exemple, formulé aucune opinion quant à la question de savoir si une entreprise telle que Wardair est visée à l'alinéa e) de la définition d'«entreprise fédérale» donnée à l'article 2 du *Code canadien du travail* ou à l'introduction de cette définition.

⁴ L'un des motifs d'appel fondé sur l'article 28 d'une décision d'un organisme parajudiciaire est que cet organisme a injustement refusé d'exercer sa compétence. A mon avis, un appel de ce genre pourrait se baser sur des preuves administrées devant la Cour. En l'espèce, je suppose qu'il peut, à défaut, se baser sur les preuves administrées devant le Conseil.

It is not feasible to make a detailed analysis of the relevant decisions if this section 28 application is to be disposed of at this time. In my view, however, their general effect may be summarized without such an analysis; and, in my view, it is more important, having regard to section 28(5) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to dispose of this section 28 application expeditiously than it is to take time to document what, in my view, is reasonably clear law.⁵

Generally speaking, labour laws, i.e., laws regulating the relations between an employer and his employees, fall within the legislative powers of the provincial legislatures. Where, however, legislative power in relation to a work, undertaking or business has been vested in Parliament, such power usually includes the authority to legislate with reference to the relations between the operator of the work, undertaking or business and the persons employed by him in the operation thereof.

Most of the decisions cited relate to cases where the question was whether or not the work, undertaking or business on which the employees in question were employed was a work, undertaking or business in relation to which Parliament could make a labour law. Here the problem is different.

Where there is a work, undertaking or business in relation to which Parliament has legislative authority in the field of labour relations, a problem arises as to where the line is to be drawn between areas in respect of which Parliament can so legislate and other areas in respect of which labour legislation falls in the provincial domain. Certain of the cases where this type of problem arises, may be classified as follows:

(a) where an essential component of operating a federal work, undertaking or business is carried on by a person other than the principal operator thereof under some business arrangement for co-ordinating their activities,⁶

⁵ I do not mean to say that it is law that is easy to apply in particular cases.

⁶ The word "essential" is used here and in the balance of these reasons to include the extended meaning of "reasonably necessary".

Il est impossible de faire une analyse détaillée de la jurisprudence en la matière s'il faut trancher immédiatement cette demande fondée sur l'article 28. A mon avis, on peut toutefois résumer l'état général de cette jurisprudence sans faire une telle analyse; et j'estime qu'il importe davantage, eu égard à l'article 28(5) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, de trancher rapidement cette demande fondée sur l'article 28 que de s'attacher à documenter ce qui me paraît une règle de droit suffisamment claire.⁵

D'une manière générale, la législation ouvrière, c'est-à-dire les lois réglementant les relations entre employeurs et employés, ressortit au pouvoir des assemblées législatives des provinces. Toutefois, dans les cas où le Parlement est investi du pouvoir législatif relatif à une entreprise déterminée, ce pouvoir comprend habituellement la compétence de légiférer dans le domaine des relations entre l'exploitant de l'entreprise et ceux qu'il emploie aux fins de cette exploitation.

La jurisprudence qui a été invoquée se rapporte surtout aux affaires où il fallait déterminer si l'entreprise où travaillaient les employés en question était une entreprise à l'égard de laquelle le Parlement pouvait passer une loi ouvrière. Le problème en l'espèce est différent.

Dans le cas d'une entreprise à l'égard de laquelle le Parlement a la compétence législative en matière de relations de travail, il est difficile de tracer la ligne de démarcation qui sépare la compétence du Parlement et celle des provinces. On peut classer ainsi les cas où se présente ce genre de problème:

a) une autre personne que l'exploitant principal assure, aux termes d'un accord de coopération commerciale, une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise fédérale,⁶

⁵ Je ne veux pas dire par là qu'il s'agit d'une règle facile à appliquer dans tous les cas.

⁶ Le terme «essentiel» est employé ici et dans la suite de ces motifs dans son acception large de «raisonnablement nécessaire».

(b) where an essential component of operating a federal work or undertaking is carried on at a location physically remote from the work or undertaking,

(c) where fringe operations, reasonably incidental to a federal work, undertaking or business are carried on by the operator thereof as an integral part of the operation thereof, even though they are not essential to its operation,

(d) where a person other than the operator of a federal work, undertaking or business carries on activities that are not essential to the operation thereof but could be carried on by the operator thereof as reasonably incidental to the operation of that work, undertaking or business.

These different classes of problem call for further comment.

With reference to Class (a), when the essentials of operating a work, undertaking or business within the federal field are carried on in part by one operator and in part by another, the employees of both fall within the federal legislation field. This can be deduced from the *Stevedoring Reference* to the Supreme Court of Canada.⁷

The problem in Class (b) is like the problem in Class (a). Where part of the essentials of operating a federal work or undertaking are carried on at a place physically remote from the work or undertaking, the employees at such a remote place nevertheless fall within the federal field. This is involved in what was decided by this Court last December in the *C.S.P. Foods* case *supra* page 23.

A more difficult problem arises in connection with Classes (c) and (d). A particular activity may be reasonably incidental to the operation of a federal work, undertaking or business without being an essential component of such operation. For example, an interprovincial railway may have its own laundry facilities or its own arrangement for preparing food for passengers, or, alternatively, it may send its dirty linen to an outside laundry or buy prepared food. Generally speaking, where such an activity is carried on by the operator of the federal work, undertaking or business as an inte-

b) une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise fédérale se déroule dans un lieu éloigné de cette entreprise,

a c) l'exploitant de l'entreprise fédérale assure lui-même les activités marginales ou raisonnablement accessoires à cette entreprise au même titre qu'une partie intégrante de l'exploitation, même si elles ne sont pas essentielles à cette exploitation,

b d) une autre personne que l'exploitant d'une entreprise fédérale assure les activités qui, tout en n'étant pas essentielles à l'exploitation de l'entreprise, auraient pu être assurées par l'exploitant lui-même parce qu'elles sont raisonnablement accessoires à cette exploitation.

Il y a lieu d'approfondir chacun de ces cas.

d Dans le cas a), lorsque l'essentiel de l'exploitation d'une entreprise relevant de la compétence fédérale est assuré en partie par l'exploitant et en partie par une autre personne, les employés de l'un comme de l'autre relèvent de la compétence législative fédérale. C'est ce qui ressort du renvoi *Stevedoring* soumis à la Cour suprême du Canada.⁷

f Le problème visé en b) ressemble au problème visé en a). Lorsqu'une partie des activités essentielles de l'exploitation d'une entreprise fédérale se déroule dans un lieu éloigné de l'entreprise, les employés en service en ce lieu éloigné n'en relèvent pas moins de la compétence fédérale. C'est ce qu'a décidé la Cour de céans en décembre dernier dans l'arrêt *C.S.P. Foods* (précité à la page 23).

g On se heurte à un problème plus difficile en ce qui concerne les cas c) et d). Une activité déterminée peut être raisonnablement accessoire à l'exploitation d'une entreprise fédérale sans en constituer un élément essentiel. Par exemple, une compagnie de chemins de fer interprovinciaux peut, soit avoir ses propres installations de blanchissage ou son propre service de restaurant pour ses passagers, soit envoyer son linge sale à une blanchisserie extérieure ou acheter des aliments cuisinés. D'une manière générale, lorsque cette activité est assurée par l'exploitant de l'entreprise

⁷ [1955] S.C.R. 529. See also the *Letter Carriers'* case [1975] 1 S.C.R. 178, the *Butler Aviation* case [1975] F.C. 590, and the *Holmes Transportation* case [1978] 2 F.C. 520.

⁷ [1955] R.C.S. 529. Voir également les arrêts *Union des facteurs* [1975] 1 R.C.S. 178, *Butler Aviation* [1975] C.F. 590, et *Transport Holmes* [1978] 2 C.F. 520.

gral part thereof, it is indeed a part of the operation of the federal work, undertaking or business. Where, however, the operator of the federal work, undertaking or business carries on the operation thereof by paying ordinary local businessmen for performing such services or for supplying such commodities, the business of the person performing the service or preparing the commodities does not thereby automatically become transformed into a business subject to federal regulation. Compare the decision of the Supreme Court of Canada in the *Construction Montcalm* case (1979) 25 N.R. 1, that was delivered last December.

To sum up with reference to Classes (c) and (d), as I understand the law, where something is done as an integral part of the operation of a federal work, undertaking or business and that something is *reasonably incidental* to such operation, it may be regulated by Parliament as part of the regulation of that work, undertaking or business even though it is not *essential* to the operation of such a work, undertaking or business; but where such a thing is made the subject of a separate local business or businesses, it cannot be regulated by Parliament merely because, if it were done as an integral part of operating a federal work, undertaking or business, it could, as such, be regulated by Parliament.

I turn to considering the question raised by this section 28 application.

If the operator of an air carrier business has its own staff to "sell" space directly to potential passengers, such selling operation would ordinarily be an integral part of the air carrier business. However, where, as here, the air carrier, as it is required to do by regulation, sells its space "wholesale" to somebody who "retails" it, the selling activities of the air carrier cease when it has sold what it has to sell and the re-sale by the wholesaler is a local activity in the province where it occurs.

While it is not too clear to me on the evidence as to how it is accomplished, what Intervac does is make arrangements with Wardair, and to a lesser extent with other air carriers, whereby it acquires the right to confer on its customers the right to be

fédérale au même titre qu'une partie intégrante de l'exploitation, elle fait alors partie de cette exploitation. Cependant, si l'exploitant de l'entreprise fédérale l'exploite en payant des commerçants ordinaires locaux pour qu'ils fournissent ces services ou ces produits, l'entreprise du fournisseur de ces services ou de ces produits ne se transforme pas pour autant en une entreprise soumise à la réglementation fédérale. Cf. l'arrêt *Construction Montcalm* (1979) 25 N.R. 1 rendu en décembre dernier par la Cour suprême du Canada.

Bref, en ce qui concerne les cas c) et d), et selon mon interprétation de la loi, lorsqu'une activité constitue une partie intégrante de l'exploitation d'une entreprise fédérale et est *raisonnablement accessoire* à cette exploitation, le Parlement peut la réglementer dans le cadre de la réglementation régissant cette entreprise même si elle n'est pas *essentielle* à l'exploitation de cette dernière; mais lorsqu'elle est assurée par une ou plusieurs entreprises locales distinctes, elle ne peut être réglementée par le Parlement du seul fait qu'elle aurait pu l'être si elle avait été assurée au même titre qu'une partie intégrante de l'exploitation d'une entreprise fédérale.

J'aborde maintenant la question soulevée par cette demande fondée sur l'article 28.

Si l'exploitant d'une entreprise de transport aérien emploie son propre personnel pour «vendre» des places directement aux passagers éventuels, cette opération de vente constitue normalement une partie intégrante de l'entreprise de transport aérien. Toutefois, comme c'est le cas en l'espèce, lorsque le transporteur aérien est requis par les règlements de vendre ses places «en gros» à quelqu'un qui les «revend au détail», les activités de vente du transporteur aérien cessent dès qu'il a vendu ce qu'il avait à vendre et la revente par le grossiste constitue une activité locale dans la province où elle se déroule.

Encore que le mécanisme de cette opération ne ressorte pas des preuves administrées, ce que fait Intervac en l'espèce c'est conclure avec Wardair, et dans une moindre mesure avec d'autres transporteurs, des arrangements aux termes desquels

passengers on the air carrier's aeroplanes. In my view, its position, as between the air carrier and the passengers, is not different, from a constitutional point of view, from the position of any ordinary travel agency.⁸ For the reasons given in the *Cannet Freight Cartage* case,⁹ for holding that persons performing services for a freight forwarder are not employed on or in connection with the railway by which the forwarder carries out its engagements with its customers, I am of the view that persons employed by Intervac as "customer representatives" are not employed on or in connection with air carrier undertakings by whose aircraft Intervac's customers are carried.

As indicated, the only relevant business or undertaking for carrying passengers by air was that carried on by Wardair or some other charter operator. The real difference, from a constitutional point of view, between what was done by Intervac and what was being considered in the *Stevedoring Reference*¹⁰ is that the stevedoring companies there in question were performing on behalf of the carrier an essential part of the carrier's "shipping" contracts, namely, receiving and loading on the ships the goods to be carried and unloading such goods from the ships and delivering them to the consignees. Those operations were an essential part of what was involved in carrying goods by sea, i.e., "shipping". Intervac's customer representatives perform no comparable part of the air carrier's activity of carrying passengers by air.

The recent decision of this Court in the *C.S.P. Foods* case *supra* page 23 is even more remote. Intervac's customer representatives do nothing that is a component of the charter air carriers' undertaking or business, which is restricted by law to granting charters and does not extend to selling space to individual passengers.

⁸ Such a business is a local business in the province or provinces where it is carried on and cannot be, as such, the subject of regulation by Parliament merely because a substantial part of its business is the sale of "air travel" any more than grain elevators could, prior to 1925, be regulated by Parliament because the trade in grain was largely an external trade. *Cf. R. v. Eastern Terminal Elevator Co.* [1925] S.C.R. 434.

⁹ [1976] 1 F.C. 174.

¹⁰ [1955] S.C.R. 529.

elle acquiert le droit de conférer à sa clientèle le droit de voyager à bord des avions du transporteur aérien. A mon avis, sa position d'intermédiaire entre le transporteur aérien et les passagers n'est pas différente, sur le plan constitutionnel, de la position de n'importe quelle agence de voyages ordinaire.⁸ Compte tenu des motifs de l'arrêt *Cannet Freight Cartage*⁹ qui a statué que les personnes assurant des services pour le compte d'un transitaire n'étaient pas employées dans le cadre d'un chemin de fer régulièrement utilisé par ce transitaire, j'estime que les personnes employées par Intervac comme «représentants commerciaux» n'étaient pas employées dans le cadre de l'entreprise de transport aérien dont les aéronefs servent à transporter les clients d'Intervac.

Comme je l'ai indiqué, la seule entreprise de transport aérien de passagers en cause est celle de Wardair et de quelques autres fréteurs aériens. La véritable différence, sur le plan constitutionnel, entre les activités d'Intervac et les activités visées au renvoi *Stevedoring*¹⁰ réside dans le fait que les entreprises d'acconage en question exécutaient pour le compte du transporteur une partie essentielle des contrats d'«expédition par eau» de ce dernier, à savoir la réception et le chargement sur les navires des marchandises à expédier et leur déchargement et leur livraison au destinataire. Ces opérations constituaient une partie essentielle du transport de marchandises par mer, c'est-à-dire l'«expédition par eau» (*shipping*). Les représentants commerciaux d'Intervac n'assurent aucune activité comparable au transport aérien de passagers assuré par le transporteur aérien.

L'analogie avec la décision récente de la Cour de céans dans l'affaire *C.S.P. Foods* (précité à la page 23) est encore plus ténue. Les activités des représentants commerciaux d'Intervac ne constituent aucunement un élément de l'entreprise des fréteurs aériens, qui sont tenus par la loi de vendre en bloc les places à bord de leurs avions et n'ont

⁸ Une entreprise de ce genre est une entreprise locale dans la ou les provinces où elle est exploitée et ne peut pas, à ce titre, être réglementée par le Parlement du seul fait que la vente de «voyage aérien» constitue une partie importante de ses activités, pas plus que ne le pouvaient, avant 1925, les éleveurs de céréales du seul fait que le commerce des céréales était en grande partie un commerce extérieur. *Cf. R. c. Eastern Terminal Elevator Co.* [1925] R.C.S. 434.

⁹ [1976] 1 C.F. 174.

¹⁰ [1955] R.C.S. 529.

It should also be said, although it may be the same thing put another way, that this is not a case where the employees in question are agents of the air carrier to "sell" to prospective passengers the right to travel on its aeroplanes. Even though Wardair and Intervac are related companies, no case has been made out on the facts that Intervac was being employed as an agent to carry on a part of Wardair's air carrier business on its behalf.¹¹ Indeed, as already indicated, it is clear from the regulations set out in the Board's reasons that, being a purely charter operator, Wardair could not legally "sell" directly to passengers the right to travel on its aeroplanes.¹² The corporate relationship between Wardair and Intervac would, therefore, appear to be irrelevant to the constitutional question.

For the above reasons, I concluded that the section 28 application should be dismissed.

* * *

URIE J. concurred.

* * *

KELLY D.J. concurred.

¹¹ Contrast such cases as the *Palmolive* case [1933] S.C.R. 131, the *Noxzema* case [1942] S.C.R. 178; and the *Canada Rice Mills* case [1938-39] C.T.C. 328.

¹² Not only does it appear that there was no suggestion before the Board that the arrangement between Wardair and Intervac was such that "sales" to passengers would be made as agent for Wardair but, had such been established, it would appear that Intervac would thereby have become disqualified as a tour operator for the purpose of the regulations and the function of the customer representatives, who are the subject of the application to the Board, would be destroyed.

pas le droit de les vendre individuellement aux passagers.

Il faut également souligner, quoique cela revienne au même, qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où les employés en question ont reçu mandat du transporteur aérien pour «vendre» à des passagers éventuels le droit de voyager à bord de ses avions. Bien que les deux compagnies soient associées, il n'est pas établi qu'Intervac a servi de mandataire pour exploiter une partie de l'entreprise de transport aérien de Wardair en son nom.¹¹ En effet, comme je l'ai déjà indiqué, les règlements cités dans les motifs de la décision du Conseil révèlent clairement que Wardair, qui exploite une entreprise qui se limite à fréter des avions, ne peut pas légalement «vendre» directement aux passagers le droit de voyager à bord de ses avions¹². Le lien qui unit les compagnies Wardair et Intervac est donc étranger à la question constitutionnelle.

Par ces motifs, je conclus que la demande fondée sur l'article 28 doit être rejetée.

* * *

LE JUGE URIE y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY y a souscrit.

¹¹ A opposer aux affaires telles que *Palmolive* [1933] R.C.S. 131, *Noxzema* [1942] R.C.S. 178 et *Canada Rice Mills* [1938-39] C.T.C. 328.

¹² Il semble qu'il n'ait pas été allégué devant le Conseil que l'accord conclu entre Wardair et Intervac prévoyait que les «ventes» aux passagers seraient effectuées par Intervac en tant que mandataire de Wardair mais, même si c'était le cas, les règlements auraient interdit à Intervac d'agir comme organisateur touristique et la fonction des représentants commerciaux visés dans la demande présentée au Conseil n'aurait plus de raison d'être.