

**Commission de la santé et de la sécurité du travail and Ginette Bilodeau *Appellants***

v.

**Bell Canada Respondent**

and

**Joanne Carrière-Laniel, Communications Workers of Canada, the Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada *Mis en cause***

INDEXED AS: BELL CANADA v. QUEBEC (COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL)

File No.: 19103.

1986: January 30; 1988: May 26.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Chouinard\*, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC**

*Constitutional law — Applicability of provincial legislation — Occupational health and safety — Federal undertaking — Whether provincial legislation regulating health and safety in the workplace constitutionally applicable to federal undertaking — Double aspect theory — Impairment — Conflict with federal statute — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), in fine, 92(10), (13), (16) — Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 33, 36, 37, 40 to 45 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1.*

This appeal is part of a trilogy which also includes *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868, and *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897. The three appeals, which raise similar questions, were heard consecutively and essentially consolidated for purposes of the hearings. Different provisions of the same statute were at issue in this appeal and in *Canadian National*.

A pregnant woman employed by Bell Canada expressed certain reservations about working on a VDT unit. In accordance with an agreement between Bell Canada and the union, her immediate superior offered her another position which she nevertheless refused. A month later, she gave her superior both a letter confirming that she was pregnant and a protective re-assign-

**Commission de la santé et de la sécurité du travail et Ginette Bilodeau *Appelantes***

c.

**a Bell Canada Intimée**

et

**Joanne Carrière-Laniel, le Syndicat des travailleurs en communication du Canada, le procureur général du Québec et le procureur général du Canada *Mis en cause***

RÉPERTORIÉ: BELL CANADA c. QUÉBEC (COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL)

c N° du greffe: 19103.

1986: 30 janvier; 1988: 26 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Chouinard\*, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Santé et sécurité du travail — Entreprise fédérale — Une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale? — Double aspect — Entrave — Conflit avec la loi fédérale — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), in fine, 92(10), (13), (16) — Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 33, 36, 37, 40 à 45 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1.*

Le présent pourvoi fait partie d'une trilogie qui comprend également *Compagnie des chemins de fer nationaux c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897. Les trois pourvois, qui soulèvent des questions similaires, ont été entendus consécutivement et se sont retrouvés presque réunis pour fins d'audition. Des dispositions diverses d'une même loi sont en litige dans le présent pourvoi et dans *Chemins de fer nationaux*.

*i* Une femme enceinte employée par Bell Canada a manifesté des réticences à travailler à un écran cathodique. Son supérieur immédiat, conformément à une entente entre Bell Canada et le syndicat, lui a offert un autre poste qu'elle a néanmoins refusé. Un mois plus tard, elle a remis à son supérieur une lettre confirmant qu'elle était enceinte et un certificat de retrait préventif

\* Chouinard J. took no part in the judgment.

\* Le juge Chouinard n'a pas pris part au jugement

ment certificate (ss. 40 and 33 of the *Act respecting occupational health and safety*). Bell Canada challenged the protective re-assignment application. The compensation officer of the Commission de la santé et de la sécurité du travail allowed the application and proceeded to pay the employee the compensation provided for in s. 36 of the Act. Bell Canada then presented a motion for evocation before the Superior Court, asking it to declare *inter alia* that ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of the Act do not apply to a federal undertaking. The Superior Court allowed the motion and the judgment was affirmed by a majority judgment of the Court of Appeal. This appeal raises two constitutional questions: whether ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of the Act are constitutionally applicable to Bell Canada; and, if so, are these sections inoperative in respect of Bell Canada in that they are incompatible or conflicting with federal legislation in the same area applicable to Bell Canada?

*Held:* The appeal should be dismissed. The first constitutional question is answered in the negative. In view of the answer to the first question, it is not necessary to answer the second.

#### (1) *Inapplicability of provincial legislation*

Although the objective of the *Act respecting occupational health and safety* is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers, a detailed analysis of the whole of its provisions demonstrates that the pith and substance of the Act is working conditions, labour relations and the management of an undertaking. In entering the field of prevention of accidents in the workplace, as the legislator has the power to do, and in using, as probably could not be avoided in prevention matters, means such as the right of refusal, protective re-assignment, detailed regulations, inspection and remedial orders, the legislator entered directly and massively into the field of working conditions and labour relations on the one hand and, on the other, into the field of the management and operation of undertakings. In doing so, the legislator precluded itself from aiming at and regulating federal undertakings by the Act.

The Act, characterized as above, cannot be applied to the federal undertakings mentioned in s. 91(29) and s. 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, without regulating essential parts of those undertakings and without making the Act, as a consequence of such an application, a statute dealing with matters that fall within the classes of subject mentioned in those subsections. For federal undertakings, working conditions and labour relations are matters falling within the classes of subject mentioned in s. 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, and consequently are within the exclusive jurisdiction of Parliament. It follows that this primary and

(art. 40 et 33 de la *Loi sur la santé et de la sécurité du travail*). Bell Canada a contesté la demande de retrait préventif. L'agent d'indemnisation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail a fait droit à la demande et a procédé à verser à l'employée l'indemnité prévue à l'art. 36 de la Loi. Bell Canada a alors présenté à la Cour supérieure une requête en évocation pour faire déclarer, entre autres, que les art. 33, 36, 37 et 40 à 45 de la Loi sont inapplicables à une entreprise fédérale. La Cour supérieure a accueilli la requête et le jugement a été confirmé par un arrêt majoritaire de la Cour d'appel. Deux questions constitutionnelles sont soulevées dans ce pourvoi: les art. 33, 36, 37 et 40 à 45 de la Loi sont-ils, au plan constitutionnel, applicables à Bell Canada? Si oui, ces articles sont-ils inopérants à l'égard de Bell Canada parce qu'ils seraient incompatibles ou viendraient en conflit avec une législation fédérale dans le même domaine applicable à Bell Canada?

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté. La première question constitutionnelle reçoit une réponse négative. Vu la réponse à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde.

#### 1) *L'inapplicabilité de la loi provinciale*

Bien que la *Loi sur la santé et sur la sécurité du travail* ait pour objectif l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs, une analyse détaillée de l'ensemble de ses dispositions démontre que le caractère véritable de la Loi porte sur les conditions de travail, les relations de travail et la gestion des entreprises. En entrant dans le champ de la prévention des accidents sur les lieux du travail, comme il est en son pouvoir de le faire, et en utilisant, comme il ne pouvait probablement pas éviter de le faire en matière de prévention, des moyens comme le droit de refus, le retrait préventif, la réglementation détaillée, l'inspection et les avis de correction, le législateur est entré directement et massivement d'une part dans le domaine des relations de travail et des conditions de travail et, d'autre part, dans le domaine de la gestion et des opérations des entreprises. Par le fait même, il s'interdisait de viser et d'atteindre par sa loi les entreprises fédérales.

On ne peut appliquer la Loi, qualifiée comme susdit, aux entreprises fédérales mentionnées dans le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10a., b. et c. de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sans régir des parties essentielles de ces entreprises et sans faire de la Loi, par le biais d'une telle application, une loi relative à des matières qui tombent dans les catégories de sujets mentionnés dans ces paragraphes. Pour les entreprises fédérales, les relations et les conditions de travail sont des matières qui tombent dans les catégories de sujets visées par le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qui relèvent donc de la compétence exclusive du Parle-

exclusive jurisdiction precludes the application to those undertakings of provincial statutes relating to labour relations and working conditions, since such matters are an essential part of the very management and operation of such undertakings, as with any commercial or industrial undertaking. This is one facet of a more general rule—that of the exclusivity of competent jurisdiction—against making works, things or persons under the special and exclusive jurisdiction of Parliament subject to provincial legislation, when such application would bear on the specifically federal nature of the jurisdiction to which such works, things or persons are subject. Since these matters are within the exclusive authority of Parliament, it is not necessary to consider whether there is a conflict between the federal and provincial legislation.

## (2) Double aspect theory

The double aspect theory cannot be relied on to support the applicability of the provincial statute to federal undertakings. An examination of the preventive scheme of the *Act respecting occupational health and safety* and the preventive scheme created by the federal legislator in Part IV of the *Canada Labour Code* demonstrates that both legislators are pursuing exactly the same objective by similar techniques and means. The exact correspondence of these two objectives, set forth in ss. 2 of the Act and 79.1 of the Code, indicates that there are not two aspects and two purposes depending on whether the legislation is federal or provincial. The two legislators have legislated for the same purpose and in the same aspect. Yet they do not have concurrent legislative jurisdiction in the case at bar, but mutually exclusive jurisdictions.

The formulation of the double aspect suggested by the Court of Appeal is incorrect in that it is based on an artificial distinction: the Act is considered differently depending on whether it is viewed from the standpoint of employer-employee relations (labour relations) or of the employee alone (his health and safety). Such a distinction is impossible. The provisions of the Act represent working conditions for workers as much as for employers, in view of the correlation between their rights and their obligations. The health and safety of workers are no more than a purely nominal "aspect" and a goal that cannot be attained except by means of a labour relations system based on reciprocal rights and obligations of employers and workers. Working conditions remain a global concept which cannot be divided, and the Act treats them as such. It is impossible to sever the objective sought—the health and safety of workers—from the

ment. Il s'ensuit que cette compétence principale et exclusive empêche l'application à ces entreprises des lois provinciales sur les relations et les conditions de travail, puisque ces matières forment une partie essentielle de la gestion et de l'exploitation ou opération même de ces entreprises, comme de toute entreprise commerciale ou industrielle. C'est là une facette d'un principe plus global, celui de l'exclusivité des compétences, qui interdit la sujexion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujexion aurait pour conséquence d'atteindre ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale. Puisque ces matières relèvent de la compétence exclusive du Parlement, il n'y a pas lieu de se demander s'il y a conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale.

## 2) La théorie du double aspect

On ne peut invoquer la théorie du double aspect pour soutenir l'applicabilité de la loi provinciale aux entreprises fédérales. L'examen du régime préventif de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et du régime préventif mis en place par le législateur fédéral dans la partie IV du *Code canadien du travail* révèle que les deux législateurs y poursuivent exactement le même objet par des techniques et des moyens semblables. L'identité parfaite de ces deux objectifs énoncés aux art. 2 de la Loi et 79.1 du Code démontre qu'il n'y a pas deux aspects et deux fins selon que la législation est fédérale ou provinciale. Les deux législateurs légifèrent pour les mêmes fins et sous le même aspect. Or ils ne disposent pas en l'espèce d'une compétence législative conjointe, mais de compétences législatives mutuellement exclusives.

La formulation du double aspect suggérée par la Cour d'appel est inexacte parce que son raisonnement est erroné en ce qu'il fait une distinction artificielle: elle envisage la Loi différemment selon qu'elle est abordée du point de vue des relations employeur-employé (relations de travail) ou du point de vue de l'employé seulement (sa santé et sa sécurité). Une telle scission est impossible. Les dispositions de la Loi constituent des conditions de travail tant pour les travailleurs que pour les employeurs, vu la corrélation de leurs droits et de leurs obligations. La santé et la sécurité des travailleurs ne sont qu'un «aspect» purement nominal et une fin inaccessible si elles ne se concrétisent pas par un régime de conditions de travail fondé sur les obligations et droits réciproques des employeurs et des travailleurs. Les conditions de travail demeurent un concept global, indissociable, et la Loi les traite comme tel. Il est

nature of the working conditions through which that objective finds expression.

In *Alltrans* the British Columbia Court of Appeal relied on the double aspect theory in finding that the preventive scheme created by the legislation of that province is applicable to federal undertakings. However, the Court of Appeal's reasoning depends on a mistaken determination that the preventive scheme cannot constitutionally be severed from the compensatory scheme established by the same legislation. Provincial workers' compensation schemes are applicable to federal undertakings because they are not labour relations schemes and they do not constitute working conditions: they do not intervene to compensate workers until after the latter's health or safety has been affected. They also do not impinge on the management or operation of undertakings. They are statutory insurance schemes of no-fault collective liability which replace the former schemes of individual civil liability based on fault. In view of this distinction, when a compensatory scheme and preventive scheme are included in the same statute, it follows that one not only can but one must distinguish between the constitutional law classification of compensatory schemes and that of preventive schemes for purposes of their application to federal undertakings.

### (3) Concept of impairment

The appellants and the Attorney General of Quebec argued that the Act does not impair the operations and functioning of Bell Canada. This argument might be relevant if it were held that the application of the Act does not bear upon working conditions and labour relations as well as the management of a federal undertaking. Yet precisely because it must be held that the Act encroaches on fields which fall within the exclusive jurisdiction of Parliament and is, for this reason, not applicable to federal undertakings, it is not relevant whether the Act impairs or not the operations and functioning of Bell Canada and Canadian National. In order for the inapplicability of provincial legislation rule to be given effect, it is sufficient that the provincial statute which purports to apply to the federal undertaking affects a vital or essential part of that undertaking, without necessarily going as far as impairing or paralyzing it. If the application of a provincial statute to a federal undertaking has the effect of impairing or paralyzing it, that *a fortiori* is an almost certain sign that such application bears upon the specifically federal nature of the undertaking and constitutes an encroach-

impossible de dissocier la fin poursuivie—la santé et la sécurité du travailleur—du caractère de conditions de travail qu'elle revêt.

Dans l'affaire *Alltrans*, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique s'est fondée sur la théorie du double aspect pour trouver le régime préventif établi par la législation de cette province applicable aux entreprises fédérales. Le raisonnement de la Cour d'appel dépend toutefois d'une détermination erronée, savoir que le régime préventif est constitutionnellement indissociable du régime compensateur établi par la même législation. Les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail sont applicables aux entreprises fédérales parce qu'ils ne sont pas des régimes de relations de travail et qu'ils ne constituent pas des conditions de travail: c'est après que la santé ou la sécurité des travailleurs est atteinte qu'ils interviennent pour indemniser ces derniers. Ils ne touchent pas non plus à la gestion ou aux opérations des entreprises. Ce sont des régimes législatifs d'assurance et de responsabilité collective sans faute, qui remplacent les anciens régimes de responsabilité civile individuelle fondés sur la faute. Compte tenu de cette distinction, lorsqu'un régime de compensation et un régime de prévention se retrouvent à l'intérieur d'une même loi, il s'ensuit non seulement que l'on peut mais que l'on doit distinguer sur le plan constitutionnel entre la classification des régimes de compensation et celle des régimes de prévention pour fins d'application à des entreprises fédérales.

### f 3) La notion d'entrave

Les apppellantes et le procureur général du Québec soutiennent que la Loi n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada. Ce moyen serait peut-être pertinent s'il était décidé que l'application de la Loi ne porte pas sur les conditions et relations du travail ainsi que sur la gestion d'une entreprise fédérale. Mais comme il faut justement décider que la Loi empiète sur un domaine qui relève de la compétence exclusive du Parlement et se trouve pour ce motif inapplicable aux entreprises fédérales, alors il est sans importance que, dans l'hypothèse non retenue où elle s'appliquerait, la Loi entrave ou n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada et des Chemins de fer nationaux. Pour que joue la règle de l'inapplicabilité, il suffit que la sujexion de l'entreprise à la loi provinciale ait pour effet d'affecter un élément vital ou essentiel de l'entreprise sans nécessairement aller jusqu'à effectivement entraver ou paralyser cette dernière. Si l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale a pour effet de l'entraver ou de la paralyser, c'est là toutefois le signe quasi infaillible que cette sujexion atteint l'entreprise dans ce qui fait sa spécificité fédérale

ment on the exclusive legislative authority of Parliament. Various provisions of the Act are likely to impair the operations and functioning of federal undertakings, which is an additional reason for regarding it as inapplicable to those undertakings, regardless of any conflict between federal and provincial legislation.

#### (4) Conflict with federal legislation

A procedural conflict between the *Canada Labour Code* and the *Act respecting occupational health and safety* may suffice to render the provincial act inoperative if the conflict is irreconcilable or if it leads to a deadlock. While the mere duplication of two enactments certainly does not make the provincial act inoperative, the differences between the mechanisms resulting in re-assignment in both statutes, between the rights conferred on workers under the two schemes, between the types of danger which give rise to the right, between the procedures and the avenues of appeal, appear to indicate a practical and functional incompatibility between the two groups of provisions. However, it is not necessary to decide this since the provincial statute is not applicable to Bell Canada.

#### Cases Cited

**Followed:** *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, aff'g [1966] Q.B. 301; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; **referred to:** *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licencing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588; *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79, rev'd (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, rev'd [1988] 1 S.C.R. 897; *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969]

et constitue un empiétement sur la compétence législative exclusive du Parlement. De nombreuses dispositions de la Loi sont susceptibles d'entraver les opérations et le fonctionnement des entreprises fédérales, ce qui constitue une raison additionnelle pour la considérer inapplicable à ces entreprises, et ce, en l'absence de tout conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale.

#### 4) Le conflit avec la loi fédérale

Un conflit de procédure entre le *Code canadien du travail* et la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* peut suffire à rendre la loi provinciale inopérante s'il est insoluble ou s'il aboutit à une impasse. Quoique le simple dédoublement des deux législations ne pourrait sûrement pas rendre la loi provinciale inopérante, les différences entre les mécanismes qui déclenchent le retrait préventif dans les deux lois, entre les droits qui sont accordés aux travailleurs sous les deux régimes, entre les dangers qui donnent ouverture au droit, entre les procédures et les organismes d'appel, semblent révéler une incompatibilité pratique et opérationnelle entre les deux ensembles de dispositions. Il n'est toutefois pas nécessaire d'en décider puisque la loi provinciale n'est pas applicable à Bell Canada.

#### Jurisprudence

**Arrêts suivis:** *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767, conf. [1966] B.R. 301; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; **arrêts mentionnés:** *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Smith v. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588; *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79, inf. (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, inf. [1988] 1 R.C.S. 897; *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien*

S.C.R. 851; *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Northern Telecom Ltd v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental*, local 711, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751; *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574; *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, rev. on other grounds [1982] C.A. 39; *Re Culley and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393; *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447; *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738; *Bell Canada v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381; *Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868, rev'd [1983] C.A. 31, rev'd [1982] C.S. 99.

*a des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851; *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental*, local 711, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751; *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574; *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, inf. pour d'autres motifs [1982] C.A. 39; *Re Culley and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393; *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447; *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738; *Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381; *Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868, inf. [1983] C.A. 31, inf. [1982] C.S. 99.

## Statutes and Regulations Cited

*Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001.  
*Act respecting labour standards*, R.S.Q., c. N-1.1 [formerly S.Q. 1979, c. 45], ss. 52, 78, 79, 89, 94 [am. 1980, c. 5, s. 9], 122.  
*Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 [now R.S.Q., c. S-2.1].  
*Act respecting the Ministère de la Santé et des Services sociaux*, R.S.Q., c. M-19.2, s. 1 [am. 1985, c. 23, ss. 12, 24].  
*Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 [am. 1977-78, c. 27], ss. 79, 79.1 [ad. 1984, c. 39, s. 17], 80 to 106.1.  
*Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 46 [repl. 1979, c. 63, s. 275], 55.

*h Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, art. 46 [rempl. 1979, chap. 63, art. 275], 55.  
*i Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 [mod. 1977-78, chap. 27], art. 79, 79.1 [aj. 1984, chap. 39, art. 17], 80 à 106.1.  
*Code du travail*, L.R.Q., chap. C-27.  
*Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 15 R.T.N.U. 41, préambule.  
*Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.  
*j Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(29), *in fine*, 92(10), (13), (16).  
*Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 [maintenant L.R.Q., chap. S-2.1].

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(29), *in fine*, 92(10), (13), (16).

*Constitution of the International Labour Organisation*, 15 U.N.T.S. 40, preamble.

*Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.

*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 4, art. 7.

*Labour Code*, R.S.Q., c. C-27.

*Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1977, c. S-1.

*Regulation respecting labour standards*, R.R.Q. 1981, c. N-1.1, r. 3.

*Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437.

*Workmen's Compensation Act*, R.S.Q. 1977, c. A-3.

*Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux*, L.R.Q., chap. M-19.2, art. 1 [mod. 1985, chap. 23, art. 12, 24].

*Loi sur le salaire minimum*, L.R.Q. 1977, chap. S-1.

*Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q. 1977, chap. A-3.

*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., chap. A-3.001.

*Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., chap. N-1.1 [auparavant L.Q. 1979, chap. 45], art. 52, 78, 79, 89, 94 [mod. 1980, chap. 5, art. 9], 122.

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 13, art. 7.

*Règlement sur les normes du travail*, R.R.Q. 1981, chap. N-1.1, r. 3.

*Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437.

## Authors Cited

Bradet, Denis et Bernard Cliche, Martin Racine et France Thibault. *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1986.

David, Éric. «Le droit à la santé comme droit de la personne humaine» (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63.

Gibson, Dale. «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism» (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 40.

Gibson, Dale. The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law» (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Laskin, Bora. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswells, 1986.

Lippel, Katherine. «Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)» (1981-82), 16 *R.J.T.* 329.

Ontario, Ministry of Labour. *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act*, vol. 1. By G. G. McKenzie et J. I. Laskin, 1987.

Québec. Ministre d'État au développement social. *Santé et sécurité au travail*. Québec: Éditeur officiel du Québec, 1978.

Rochefort, Daniel. «Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail». Dans *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, 1982.

Weiler, Paul C. «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism» (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Quebec, [1984] C.A. 510, 16 D.L.R. (4th) 345, affirming a judgment of the Superior Court, J.E. 82-1021, authorizing a writ of evocation to be issued. Appeal dismissed.

## Doctrine citée

Bradet, Denis et Bernard Cliche, Martin Racine et France Thibault. *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1986.

David, Éric. «Le droit à la santé comme droit de la personne humaine» (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63.

Gibson, Dale. «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism» (1969), 47 *R. du B. can.* 40.

Gibson, Dale. «The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law» (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Laskin, Bora. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, vol. 1, 5th ed. By Neil Finkelstein. Toronto: Carswells, 1986.

Lippel, Katherine. «Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)» (1981-82), 16 *R.J.T.* 329.

Ontario, Ministry of Labour. *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act*, vol. 1. By G. G. McKenzie et J. I. Laskin, 1987.

Québec. Ministre d'État au développement social. *Santé et sécurité au travail*. Québec: Éditeur officiel du Québec, 1978.

Rochefort, Daniel. «Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail». Dans *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, 1982.

Weiler, Paul C. «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism» (1973), 23 *U.T.L.J.* 307.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1984] C.A. 510, 16 D.L.R. (4th) 345, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, J.E. 82-1021, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi rejeté.

*Yves Tardif* and *Henri Brun*, for the appellants.

*François Mercier*, Q.C., and *Raymond Buist*, for the respondent.

*Jean-François Jobin*, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.

*Gaspard Côté*, Q.C., for the mis en cause the Attorney General of Canada.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

#### I—Introduction

This appeal is the third of a trilogy. All three appeals raise similar questions which may be stated as one: is a provincial statute regulating health and safety in the workplace, like the statutes at issue, constitutionally applicable to a federal undertaking?

The first appeal is that of *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897 ("Alltrans"). The federal undertaking in question is a trucking business with exclusively interprovincial and international operations. The orders challenged by the undertaking are those of a report by an inspector of the Workers' Compensation Board (the "Board"). That report found certain breaches of the *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77 (the "Regulations"), and noted in particular that, in the maintenance and repair workshops of Alltrans Express Ltd., workers employed by Alltrans wore running shoes instead of the safety boots prescribed by the *Regulations*. The report ordered Alltrans Express Ltd. to ensure that its workers wore the regulation safety boots. It further ordered the business to establish and maintain a safety committee, in accordance with the *Regulations*. The *Regulations* were promulgated by the *Board* under the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437, and the inspector's report was made in accordance with that Act and the regulations adopted pursuant to it. Alltrans Express Ltd. by a petition asked the Court to declare the orders contained in the inspection

*Yves Tardif et Henri Brun*, pour les appelantes.

*François Mercier*, c.r., et *Raymond Buist*, pour l'intimée.

*Jean-François Jobin*, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

*Gaspard Côté*, c.r., pour le mis en cause le procureur général du Canada.

*b* Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

#### I—Introduction

Ce pourvoi est le troisième d'une trilogie. Les trois pourvois soulèvent des questions similaires que l'on peut résumer en une seule: une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail, comme les lois en litige, est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale?

*e* Le premier pourvoi est celui de *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897 ("Alltrans"). L'entreprise fédérale en question est une entreprise de transport par camion dont les opérations sont exclusivement interprovinciales et internationales. Les ordonnances que l'entreprise conteste sont celles du rapport d'un inspecteur du Workers' Compensation Board (le «Board»). Ce

*f* rapport relève certaines infractions aux *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77 (les «Regulations»), et note particulièrement que, dans les ateliers d'entretien et de réparation de Alltrans Express Ltd., des travailleurs employés de

*g* Alltrans portent des espadrilles au lieu des chaussures de sécurité prescrites par le règlement. Le rapport ordonne à Alltrans Express Ltd. de faire en sorte que ses travailleurs portent les chaussures de sécurité réglementaires. Il lui ordonne en outre d'établir et de maintenir, conformément au règlement, un comité de sécurité. Les *Regulations* ont été promulgués par le *Board* en vertu du *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437, et le rapport de l'inspecteur a été fait en vertu de la même loi et des règlements adoptés sous son empire. Alltrans Express Ltd. demande par

*i*

report invalid on the ground that they fell within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

The second appeal is that of *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868 ("Canadian National"). A collision between two trains owned by Canadian National Railway Co. cost the lives of three employees of that federal undertaking and injured a fourth. An inspector, Christiane Courtois, initiated an investigation into the railway accident and sent subpoenas to Canadian National employees. In doing so, she was acting pursuant to ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 (the "Act"), which require an employer to prepare an accident report and empower an inspector appointed by the Commission de la santé et de la sécurité du travail (the "C.S.S.T.") to investigate and issue remedial orders requiring any person to comply with the *Act* or regulations and fixing a time within which such person must comply. Canadian National sought by evocation to halt the holding of this investigation on the ground, *inter alia*, that the *Act* does not constitutionally apply to them and that the inspector had no jurisdiction to hold the investigation.

Finally, in the appeal at bar ("Bell Canada"), the question is whether the *Act*, and in particular its ss. 33, 36, 37 and 40 to 45, regarding the protective re-assignment of a pregnant worker, are constitutionally applicable to respondent Bell Canada, another federal undertaking.

If it is found that the *Act* is constitutionally applicable to Canadian National and to Bell Canada, it will also be necessary to decide whether the provisions of this provincial *Act* are rendered inoperative on account of their inconsistency with the valid provisions of a federal statute. This second question no longer arises in *Alltrans*, as all parties now concede that there is no conflict between the provincial and the federal statutes.

requête que les ordonnances contenues au rapport d'inspection soient déclarées invalides au motif qu'elles relèvent de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada.

a

Le deuxième pourvoi est celui de *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868 ("Chemins de fer nationaux"). Une collision entre deux convois ferroviaires appartenant à la Compagnie des chemins de fer nationaux a coûté la vie à trois employés de cette entreprise fédérale et en a blessé un quatrième. L'inspectrice Christiane Courtois ouvre une enquête sur l'accident ferroviaire et adresse des subpoenas à des employés des Chemins de fer nationaux. Pour ce faire, elle s'autorise des art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 (la «*Loi*»), qui obligent un employeur à faire un rapport d'accident et qui habilitent un inspecteur désigné par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (la «*C.S.S.T.*») à faire enquête et à émettre des avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la loi ou aux règlements et à fixer un délai pour y parvenir. C'est la tenue de cette enquête que les Chemins de fer nationaux tentent d'arrêter par voie d'évocation au motif, entre autres, que la *Loi* ne leur est pas constitutionnellement applicable et que l'inspectrice n'a aucune juridiction pour tenir cette enquête.

b

Enfin, dans le présent pourvoi (*Bell Canada*), il faut décider si la *Loi*, et particulièrement ses art. 33, 36, 37 et 40 à 45, relatifs au retrait préventif de la travailleuse enceinte, sont constitutionnellement applicables à l'intimée Bell Canada, une autre entreprise fédérale.

c

d

e

f

g

h

i

j

k

l

m

n

o

p

q

r

s

t

u

v

w

x

y

z

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

ii

jj

kk

ll

mm

nn

oo

pp

qq

rr

ss

tt

uu

vv

ww

xx

yy

zz

aa

bb

cc

dd

ee

ff

gg

hh

In *Alltrans*, the Attorney General of British Columbia and the Attorney General of Canada intervened at trial, the former in support of the *Board's* position and the latter in support of the position of Alltrans Express Ltd. The Attorney General of Quebec also intervened in *Alltrans* in this Court, where he supported the conclusions of the Attorney General of British Columbia.

The Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada were impleaded at trial in *Canadian National* and in *Bell Canada*, and in all courts they supported, in the one case, the position of C.S.S.T., and in the other, the positions of Canadian National and Bell Canada.

In this Court, the three appeals were heard consecutively in the order indicated above, but were essentially joined for purposes of the hearing. Counsel heard in the second and third appeals thus adopted arguments put forward in the first or the second, and also answered questions put by the Court in the first or second appeal. Additionally, the judgment of the Quebec Court of Appeal in *Bell Canada* was based, at least in part, on reasons of the British Columbia Court of Appeal in *Alltrans*, and the Superior Court judgment in *Canadian National* referred to the trial judgment in *Alltrans*.

As the three appeals were treated jointly to this extent, the applicable principles will only have to be reviewed once.

Finally, the provisions at issue in *Canadian National* and in *Bell Canada* are various provisions of the same statute, the *Act*. These provisions will have to be examined in the context of the *Act* as a whole and the general scheme of the *Act* looked at in order to characterize and classify it for constitutional purposes. Here again, it will only be necessary to examine the *Act* once.

It is the case at bar, heard last of the three, which, in my view, best lends itself to examination

Dans *Alltrans*, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général du Canada sont intervenus dès la première instance, l'un pour soutenir la position du *Board* et l'autre pour soutenir celle de Alltrans Express Ltd. Le procureur général du Québec est également intervenu dans *Alltrans* au niveau de cette Cour où il a soutenu les conclusions du procureur général de la Colombie-Britannique.

Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada ont été mis en cause dès la première instance dans *Chemins de fer nationaux* comme dans *Bell Canada* et, dans toutes les cours, ils ont soutenu, l'un la position de la C.S.S.T. et l'autre, celles des Chemins de fer nationaux et de Bell Canada.

En cette Cour, les trois pourvois ont été entendus conséutivement dans l'ordre indiqué plus haut mais ils se sont trouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est ainsi que les procureurs entendus dans le deuxième et le troisième pourvoi ont adopté des arguments proposés dans le premier ou le deuxième et ont également répondu à des questions posées par la Cour dans le premier ou le deuxième pourvoi. Au surplus, l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans *Bell Canada* s'appuie, du moins en partie, sur les motifs de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Alltrans* comme le jugement de la Cour supérieure dans les *Chemins de fer nationaux* réfère au jugement de première instance dans *Alltrans*.

Vu ce degré d'intégration entre les trois pourvois, il ne sera nécessaire de procéder qu'une seule fois à la révision des principes applicables.

Enfin, les dispositions en litige dans *Chemins de fer nationaux* et dans *Bell Canada* sont des dispositions diverses d'une même loi, la *Loi*. Il faudra replacer ces dispositions dans le contexte de la *Loi* considérée dans son ensemble et étudier l'économie générale de celle-ci afin de la qualifier et de la classifier au plan constitutionnel. Ici encore, il ne sera nécessaire de procéder qu'une seule fois à l'étude de cette loi.

C'est la présente affaire, entendue en troisième lieu, qui me paraît se prêter le mieux à l'étude de

of the *Act* and of the applicable principles, and I will begin with it.

## II—Facts

The facts are not in dispute. The trial judge summarized them to the satisfaction of Monet J.A., dissenting in the Court of Appeal, and Beauregard and Tyndale JJ.A., in the majority, had no reservations in this regard. In its factum respondent accepted the statement of facts contained in appellants' factum, but added certain other facts alleged under oath in its motion for evocation, which in any case must be taken as proven at this stage of the proceedings.

The following composite statement closely follows these three summaries, and indeed largely adopts their wording:

The C.S.S.T. is an agency created by s. 137 of the *Act*. It is a corporation within the meaning of the *Civil Code* and is responsible, *inter alia*, for implementing the *Act*.

At all relevant times, Ginette Bilodeau was a compensation officer with C.S.S.T.

Bell Canada is a telecommunications undertaking incorporated by a special Act of the Parliament of Canada and has been declared to be for the general advantage of Canada. It operates a telecommunications network linking Quebec with Ontario and part of the Northwest Territories.

At all relevant times Joanne Carrière-Laniel was employed by Bell Canada in Valleyfield as a telephone operator. The telephone exchange in which she worked handled, *inter alia*, long distance calls requiring operator assistance and the directory assistance service.

At all relevant times, the Communications Workers of Canada Union was certified by the Canada Labour Relations Board to represent Bell Canada employees, including Mrs. Carrière-Laniel. It had negotiated a collective agreement with Bell Canada for the bargaining unit that included Mrs. Carrière-Laniel. This agreement was in effect from March 30, 1980 to November 24, 1981. In it Bell Canada and the union agreed that a pregnant employee who was reluctant to work on a VDT unit had a choice of applying for unpaid leave or being assigned other duties within the bargaining unit. This agreement was first expressed in a letter and then in a memorandum of understanding, which was then incor-

la *Loi* comme à la révision des principes applicables, et c'est par elle que je commence.

## II—Les faits

<sup>a</sup> Les faits ne sont pas en litige. Le premier juge les résume à la satisfaction du juge Monet, dissident en Cour d'appel, et sans que les juges Beauregard et Tyndale, qui forment la majorité, expriment de réserve à ce sujet. Dans son mémoire, l'intimée accepte l'exposé des faits que l'on trouve dans le mémoire des appelantes mais y ajoute quelques autres faits allégués sous serment dans sa requête en évocation et que, de toute façon, il faut tenir pour avérés à ce stade des procédures.

<sup>b</sup> C'est en m'inspirant étroitement de ces trois résumés, au point d'en utiliser en bonne partie le texte même, que je donne l'exposé composite qui suit:

<sup>c</sup> La C.S.S.T. est un organisme institué par l'art. 137 de la *Loi*. Elle est une corporation au sens du *Code civil* et est notamment responsable de l'application de la *Loi*.

<sup>d</sup> <sup>e</sup> Ginette Bilodeau était, en tout temps pertinent au litige, agent d'indemnisation à la C.S.S.T.

<sup>f</sup> Bell Canada est une entreprise de télécommunications incorporée par une loi spéciale du Parlement du Canada et elle a été déclarée être à l'avantage général du Canada. Elle exploite un réseau de télécommunications reliant le Québec à l'Ontario et une partie des Territoires du Nord-Ouest.

<sup>g</sup> Joanne Carrière-Laniel était, en tout temps pertinent au litige, employée de Bell Canada à titre de téléphoniste à Valleyfield. Le bureau des téléphonistes dans lequel elle travaillait assurait, entre autres, l'acheminement des appels interurbains requérant l'aide d'un téléphoniste ainsi que le service d'assistance-annuaire.

<sup>h</sup> Le Syndicat des travailleurs en communication du Canada était, en tout temps pertinent au litige, accrédité par le Conseil canadien des relations de travail pour représenter des employés de Bell Canada et notamment Madame Carrière-Laniel. Il avait convenu avec Bell Canada d'une convention collective pour l'unité de négociation dont faisait partie Madame Carrière-Laniel. Cette entente fut en vigueur du 30 mars 1980 au 24 novembre 1981. Bell Canada et le Syndicat y conviennent qu'une employée enceinte qui manifeste des réticences à travailler à un écran cathodique a le choix, soit d'obtenir un congé sans solde, soit d'être appelée à d'autres tâches au sein de l'unité de négociation. Cette

porated in the collective agreement when it was renewed on March 22, 1982.

Bell Canada planned to convert the Valleyfield telephone exchange to VDT units on May 23, 1981. When Mrs. Carrière-Laniel learned of her employer's intention in this regard, knowing she was pregnant, she expressed certain reservations to her immediate superior on May 5, 1981 about working with VDT units. On May 11, her superior offered her another position. Mrs. Carrière-Laniel refused.

On May 23, 1981 the Valleyfield office was equipped with VDT units. Mrs. Carrière-Laniel was then on leave until June 7. By various applications, the first of which was made on June 5, 1981, Mrs. Carrière-Laniel obtained unpaid maternity leave for the period from June 8, 1981 to July 18, 1982. Mrs. Carrière-Laniel has not been back to work for Bell Canada since May 23, 1981. She finally resigned on July 9, 1982.

In the meantime, on June 9, 1981 Mrs. Carrière-Laniel gave her immediate superior a letter from a physician confirming that she was pregnant. On the same day she gave her superior a protective re-assignment certificate (ss. 40 and 33 of the *Act*). On July 7, 1981, Bell Canada challenged this protective re-assignment application on the form provided for the purpose.

Ginette Bilodeau had the responsibility of deciding on the application for protective re-assignment by Mrs. Carrière-Laniel. In an undated decision she allowed the application and proceeded to have the C.S.S.T. pay Mrs. Carrière-Laniel the compensation provided for in s. 36 of the *Act*, in this case, the sum of \$5,535.81.

By its motion in evocation Bell Canada is asking the Court to declare that the undated decision by Ginette Bilodeau, apparently already put into effect, was *ultra vires* the C.S.S.T. and cannot be set up against applicant, and if necessary to quash and set aside that decision. It is also asking the Court to declare that ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of the *Act* do not apply to it.

It may be added that if the *Act* does not apply to Bell Canada, the latter would not be required to pay Mrs. Carrière-Laniel an indemnity amounting to five regular working days, which the C.S.S.T. directed it to pay its former employee pursuant to s. 36 of the *Act*.

entente prit d'abord la forme d'une lettre, puis d'un protocole d'entente, lequel fut ensuite incorporé à la convention collective lors de son renouvellement, le 22 mars 1982.

*a* Bell Canada avait prévu transformer, le 23 mai 1981, le bureau des téléphonistes à Valleyfield pour l'équiper d'écrans cathodiques. Ayant appris l'intention de son employeur à cet égard et compte tenu du fait qu'elle était enceinte, Madame Carrière-Laniel manifesta, le 5 mai 1981, à son supérieur immédiat, certaines réticences à travailler avec des écrans cathodiques. Son supérieur lui offrit un autre poste le 11 mai. Madame Carrière-Laniel refusa.

*b* Le 23 mai 1981, le bureau de Valleyfield fut équipé d'écrans cathodiques. Madame Carrière-Laniel était alors en vacances jusqu'au 7 juin. Par différentes demandes dont la première fut formulée le 5 juin 1981, Madame Carrière-Laniel obtint des congés sans solde et de maternité pour la période du 8 juin 1981 au 18 juillet 1982. Madame Carrière-Laniel ne revint plus travailler pour Bell Canada depuis le 23 mai 1981. Elle remit finalement sa démission le 9 juillet 1982.

*c* Entre-temps, Madame Carrière-Laniel avait remis, le 9 juin 1981, à son supérieur immédiat, la lettre d'un médecin confirmant qu'elle était enceinte. Le même jour, elle remit à son supérieur un certificat de retrait préventif (art. 40 et 33 de la *Loi*). Le 7 juillet 1981, Bell Canada contestait cette demande de retrait préventif sur la formule prévue à cette fin.

*d* Ginette Bilodeau fut chargée de la demande de retrait préventif formulée par Madame Carrière-Laniel. Dans une décision non datée, elle a fait droit à la demande et a procédé à faire verser à Madame Carrière-Laniel par la C.S.S.T. l'indemnité prévue à l'article 36 de la *Loi*, soit dans ce cas la somme de 5 535,81 \$.

*e* Par sa requête en évocation, Bell Canada cherche à faire déclarer *ultra vires* des pouvoirs de la C.S.S.T. et inopposables à la requérante et, au besoin, à faire casser et annuler la décision non datée rendue par Ginette Bilodeau et apparemment déjà exécutée. Elle cherche également à faire déclarer que les art. 33, 36, 37 et 40 à 45 de la *Loi* lui sont inapplicables.

*f* Ajoutons que si la *Loi* est inapplicable à Bell Canada, celle-ci ne serait pas obligée de verser à Mme Carrière-Laniel une indemnité équivalant à cinq jours de travail régulier que la C.S.S.T. l'a sommée de payer à son ancienne employée en vertu de l'art. 36 de la *Loi*.

### III—Summary of Applicable Principles

To facilitate an understanding of the judgments of the lower courts and the arguments put forward by the parties, I think it is best to summarize at the outset the rules which have so far been applied by the courts and in accordance with which this Court must resolve the question stated at the start of these reasons and presented by the three appeals. These rules are well known and most of them need only be stated in the form of propositions: a more critical study of them can be made when it comes time to apply them to the circumstances of the case at bar, namely the classification of the impugned legislation.

#### *Proposition One*

General legislative jurisdiction over health belongs to the provinces, subject to the limited jurisdiction of Parliament ancillary to the powers expressly conferred by s. 91 of the *Constitution Act, 1867* or the emergency power relating to the peace, order and good government of Canada: *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, at p. 137, reasons of Dickson J.—as he then was—writing for seven judges of this Court. This jurisdiction has historically been seen as resting with the provinces under s. 92(16) of the *Constitution Act, 1867*, “Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province”, although the considerable dimensions of this jurisdiction were probably not foreseen in 1867.

#### *Proposition Two*

In principle, labour relations and working conditions fall within the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures: these matters fall into the class of subjects mentioned in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, “Property and Civil Rights in the Province”: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 (“*Snider*”).

#### *Proposition Three*

Notwithstanding the rule stated in proposition two, Parliament is vested with exclusive legislative jurisdiction over labour relations and working con-

### III—Résumé des principes applicables

a Afin de faciliter la compréhension des jugements et arrêts d'instance inférieure ainsi que des moyens invoqués par les parties, il me paraît utile de résumer dès maintenant les principes retenus jusqu'ici par la jurisprudence et qui permettent de trancher la question énoncée au début de ces motifs et que soulèvent les trois pourvois. Ces b principes sont bien connus et il suffira de formuler simplement la plupart d'entre eux sous forme de propositions, quitte à en faire une étude plus critique une fois venue l'étape de leur application aux circonstances de l'espèce, c'est-à-dire de la classification de la législation attaquée.

#### *Première proposition*

d La compétence législative générale en matière de santé appartient aux provinces, sous réserve de la compétence limitée du Parlement, accessoire aux attributions expresses de compétence de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou consécutive au pouvoir d'urgence relatif à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada: *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, à la p. 137 des motifs du juge Dickson—it n'était pas encore Juge en chef—qui écrit au nom de sept juges de cette Cour. Cette compétence a été historiquement considérée comme dévolue aux provinces par le par. 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province», quoique l'on n'ait probablement pas entrevu en 1867 la portée considérable de cette compétence.

#### *Deuxième proposition*

f Les relations de travail et les conditions de travail ou d'emploi relèvent en principe de la compétence exclusive des législatures provinciales; il s'agit là de matières tombant dans la catégorie de sujets mentionnée au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «La propriété et les droits civils dans la province»: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 («*Snider*»).

#### *Troisième proposition*

j Par dérogation au principe énoncé dans la deuxième proposition, le Parlement est investi d'une compétence législative exclusive sur les rela-

ditions when that jurisdiction is an integral part of its primary and exclusive jurisdiction over another class of subjects, as is the case with labour relations and working conditions in the federal undertakings covered by ss. 91(29) and 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, that is undertakings such as Alltrans Express Ltd., Canadian National and Bell Canada. It follows that this primary and exclusive jurisdiction precludes the application to those undertakings of provincial statutes relating to labour relations and working conditions, since such matters are an essential part of the very management and operation of such undertakings, as with any commercial or industrial undertaking: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248 (the "Postal Service Case 1948"); *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the "Stevedoring Case"); *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767 ("Bell Canada 1966"). This third proposition reflects, at least in part, a constitutional theory which commentators who have criticized it have called the theory of "interjurisdictional immunity". I will return to this below.

tions de travail et les conditions de travail ou d'emploi lorsque cette compétence fait partie intégrante de sa compétence principale et exclusive sur une autre catégorie de sujets, comme c'est le cas pour les relations et conditions de travail des entreprises fédérales visées par les par. 91(29) et 92(10)a., b. et c. de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit des entreprises telles Alltrans Express Ltd., les Chemins de fer nationaux et Bell Canada. Il s'ensuit que cette compétence principale et exclusive empêche l'application à ces entreprises des lois provinciales sur les relations de travail et les conditions de travail ou d'emploi, puisque ces matières forment une partie essentielle de la gestion et de l'exploitation ou opération même de ces entreprises, comme de toute entreprise commerciale ou industrielle: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248 («Affaire du service postal 1948»); *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 («Affaire des débardeurs»); *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767 («Bell Canada 1966»). Cette troisième proposition reflète, du moins en partie, une théorie constitutionnelle que des auteurs qui la critiquent ont nommée—and je traduis littéralement—théorie de l'«immunité inter-juridictionnelle»—«*interjurisdictional immunity*». J'y reviendrai.

It should however be noted that the rules stated in this third proposition appear to constitute only one facet of a more general rule: works, such as federal railways, things, such as land reserved for Indians, and persons, such as Indians, who are within the special and exclusive jurisdiction of Parliament, are still subject to provincial statutes that are general in their application, whether municipal legislation, legislation on adoption, hunting or the distribution of family property, provided however that the application of these provincial laws does not bear upon those subjects in what makes them specifically of federal jurisdiction: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 ("Bonsecours"); *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751 ("Natural Parents"); *Dick v. The*

Il y a lieu de noter cependant que les principes énoncés dans cette troisième proposition ne constituent qu'une facette d'un principe plus général: des ouvrages, tels les chemins de fer fédéraux, des choses, telles les terres réservées aux Indiens, des personnes, telles les Indiens, qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement, demeurent assujettis aux lois provinciales d'application générale, qu'il s'agisse de lois municipales, de lois sur l'adoption, de lois sur la chasse, de lois sur le partage des biens familiaux, pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 («Bonsecours»); *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751

*Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285.

(«*Parents naturels*»); *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285.

#### *Proposition Four*

Several years before the exclusive legislative jurisdiction of Parliament over the working conditions and management of federal undertakings was recognized and established, the Judicial Committee of the Privy Council had held that provincial workmen's compensation schemes were applicable to federal undertakings: *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184 ("Workmen's Compensation Board").

Viscount Haldane, writing the reasons of the Judicial Committee, described the right of a victim of an industrial accident or the members of the victim's family as follows, at p. 191:

The right conferred ... is the result of a statutory condition of the contract of employment ... This right arises, not out of tort, but out of a workman's statutory contract.

However, in *Bell Canada 1966*, Martland J., writing the unanimous reasons for judgment, took a different view at pp. 773-74 of the right conferred by the legislation impugned in *Workmen's Compensation Board*:

Compensation was payable not by the employer, but out of a fund administered by the Board to which employers were required to contribute. Viscount Haldane (p. 191) refers to the employee's right under the Act as the result of a "statutory condition of employment", but I think it is more accurately described as a statutory right. The Act did not purport to regulate the contract of employment. What it did do was to create certain new legal rights which were to be in lieu of all rights of action to which the employee or his dependants might otherwise have been entitled at common law or by statute.

It should be noted that, side by side with workmen's compensation statutes which have a compensatory purpose, legislators have in recent decades gradually adopted other legislation with a preventive purpose.

#### *a Quatrième proposition*

Plusieurs années avant que ne soit reconnue et consacrée la compétence législative exclusive du Parlement sur les conditions de travail et la gestion des entreprises fédérales, le Comité judiciaire du Conseil privé avait décidé que les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail sont applicables aux entreprises fédérales: *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184 ("Workmen's Compensation Board").

Le vicomte Haldane qui a rédigé les motifs du Comité judiciaire qualifie comme suit, à la p. 191, le droit de la victime d'un accident du travail ou des membres de sa famille:

[TRADUCTION] Le droit [...] conféré [...] résulte d'une condition du contrat d'emploi légalement imposée [...] Ce droit ne provient pas d'un délit, mais du contrat de l'ouvrier découlant de la loi.

Cependant, dans *Bell Canada 1966*, le juge Martland, qui a écrit les motifs unanimes de l'arrêt, qualifie autrement, aux pp. 773 et 774, le droit conféré par la législation attaquée dans *Workmen's Compensation Board*:

[TRADUCTION] Ce n'était pas l'employeur qui devait verser cette indemnité, mais un fonds qu'administrait la Commission et auquel les employeurs étaient tenus de cotiser. Le vicomte Haldane parle (p. 191) du droit que l'employé tient de cette loi comme étant la conséquence d'une «condition du contrat d'emploi légalement imposée», mais je pense qu'il est plus exact de le décrire comme un droit découlant de la loi. La loi ne visait pas à réglementer le contrat d'emploi. Elle se contentait de créer certains droits nouveaux, qui devaient remplacer tous les droits d'ester en justice qu'auraient pu avoir par ailleurs l'employé ou les personnes à sa charge, que ce soit en *common law* ou en vertu de la loi.

Il importe de souligner que, parallèlement aux lois sur les accidents du travail dont l'objet est indemnitaire, les législateurs ont graduellement adopté, principalement lors des dernières décennies, d'autres lois d'un caractère cette fois préventif.

In British Columbia the preventive provisions, which are the only ones in question, were incorporated into the *Workers Compensation Act* which as its title indicates also contains compensatory provisions. Some have even concluded that the compensatory provisions have become a matter of secondary importance. This was observed by Lambert J.A., writing the reasons of the British Columbia Court of Appeal in *Alltrans* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, at p. 389:

In Mr. Justice Tysoe's report as commissioner on a commission of inquiry into the *Workmen's Compensation Act* of British Columbia dated November 25, 1965, and published by the Queen's Printer for British Columbia in 1966, he said, at p. 118, that the principal "purpose of the Act is not to furnish financial benefits; and that the first object is to keep work-connected injuries to a minimum, and the second is the restoration of injured workmen, physically and economically".

In Quebec, the *Workmen's Compensation Act*, R.S.Q. 1977, c. A-3, in force at the time of the events giving rise to these proceedings, was repealed in 1985 and replaced by the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001. Both the former and the new industrial accident legislative regimes have retained their compensatory character, even though the 1985 statute is administered by the C.S.S.T., replacing the Commission des accidents du travail. By comparison, the very elaborate scheme of preventive measures is contained instead in the *Act* and also, in part, in the *Act respecting labour standards*, R.S.Q., c. N-1.1.

What was held by the Judicial Committee in *Workmen's Compensation Board* to be applicable to a federal undertaking was the compensatory scheme established by the statute at issue in that case.

It is true that this statute also included a provision empowering the Board to enact preventive regulations, and the Judicial Committee mentions this provision at p. 190; but the primary purpose of the impugned legislation is determined by the Judicial Committee at p. 188:

En Colombie-Britannique, les dispositions d'un caractère préventif, qui sont seules attaquées, ont été insérées dans le *Workers Compensation Act* lequel, comme son titre l'indique, comprend également le régime d'indemnisation. On a été jusqu'à penser que le régime d'indemnisation s'en trouvait relégué au deuxième plan. C'est ce que remarque le juge Lambert, qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Alltrans* (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, à la p. 389:

[TRADUCTION] Dans le rapport en date du 25 novembre 1965 qu'il a rédigé en sa qualité de membre d'une commission chargée de faire enquête sur la *Workmen's Compensation Act* de la Colombie-Britannique et qui a été publié en 1966 par l'Imprimeur de la Reine de cette province, le juge Tysoe dit, à la p. 118, que le principal «objet de la Loi n'est pas de procurer à qui que ce soit un avantage financier, mais qu'elle vise en premier lieu à réduire au minimum les accidents du travail et en deuxième lieu à remettre d'aplomb, physiquement et pécuniairement, les ouvriers victimes de tels accidents».

Au Québec, la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q. 1977, chap. A-3, en vigueur lors des événements qui ont donné naissance aux procédures actuelles, a été modifiée en 1985 et remplacée par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., chap. A-3.001. Tant le nouveau que l'ancien régime législatif en matière d'accidents industriels a conservé un caractère compensateur, même si la nouvelle loi est désormais administrée par la C.S.S.T. qui se substitue à la Commission des accidents du travail. À titre comparatif, le régime fort élaboré de mesures préventives se retrouve plutôt dans la *Loi* et, en partie aussi, dans la *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., chap. N-1.1.

Ce que le Comité judiciaire a jugé applicable à une entreprise fédérale dans *Workmen's Compensation Board*, c'est le régime compensateur établi par la loi attaquée dans cet arrêt-là.

Il est vrai que cette loi comportait également une disposition habilitant le Board à édicter des règlements préventifs, et le Comité judiciaire fait mention de cette disposition à la p. 190. Mais à la p. 188 le Comité judiciaire détermine le caractère principal de la loi attaquée:

It was passed in 1916, and its primary purpose is to confer on workmen, out of an accident fund which it established, compensation for personal injury by accident arising out of and in the course of their employment.

#### *Proposition Five*

Proposition five is the double aspect theory, which appears to have been stated for the first time in *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, at p. 130:

... subjects which in one aspect and for one purpose fall within sect. 92, may in another aspect and for another purpose fall within sect. 91.

It follows from this theory that two relatively similar rules or sets of rules may validly be found, one in legislation within exclusive federal jurisdiction, and the other in legislation within exclusive provincial jurisdiction, because they are enacted for different purposes and in different legislative contexts which give them distinct constitutional characterizations.

Thus the prohibition from driving a motor vehicle imposed following a conviction for driving while intoxicated may be the penalty for a criminal offence, validly enacted by Parliament, just as the suspension of a driving licence may be validly prescribed by a province for highway safety reasons: *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396.

Similarly, false prospectuses may be the subject of valid federal legislation from the criminal law standpoint, as well as of equally valid provincial legislation from the standpoint of regulating securities trading: *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776.

Similarly, rules regarding "insider trading" may be regarded as belonging to corporate law within exclusive federal jurisdiction in the case of federally-incorporated companies and as regulation of trade in securities within exclusive provincial jurisdiction, applicable to federally-incorporated companies, provided the latter are not singled

[TRADUCTION] Adoptée en 1916, son premier but est de verser une compensation aux ouvriers, à même un fonds qu'elle a établi, pour les blessures subies au cours d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leur travail.

a

#### *Cinquième proposition*

La cinquième proposition est la théorie du double aspect, énoncée pour la première fois semble-t-il dans *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, à la p. 130:

[TRADUCTION] ... les sujets qui, sous un certain aspect et pour une certaine fin, relèvent de l'art. 92, peuvent, b sous un autre aspect et pour une autre fin, relever de l'art. 91.

Il découle de cette théorie que deux règles ou ensembles de règles relativement semblables peuvent validement se retrouver, l'une dans une législation relevant de la compétence fédérale exclusive, et l'autre dans une législation relevant de la compétence provinciale exclusive, parce qu'elles sont édictées pour des fins différentes et dans des contextes législatifs différents dont elles tirent des qualifications distinctes.

Ainsi, la prohibition de conduire un véhicule automobile à la suite d'une condamnation pour f conduite en état d'ivresse peut constituer la sanction d'un acte criminel, validement décrétée par le Parlement, tout autant que la conséquence du retrait du permis de conduire validement prescrit par une province pour des fins de sécurité routière: g *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] R.C.S. 396.

De même, les faux prospectus peuvent être l'objet de dispositions fédérales valides, sous l'aspect h du droit criminel, tout autant que de dispositions provinciales également valides, sous l'aspect de la réglementation du commerce des valeurs mobilières: *Smith v. The Queen*, [1960] R.C.S. 776.

i De même, des dispositions concernant les «opérations des dirigeants» (*"insider trading"*) peuvent être considérées comme du droit corporatif de compétence fédérale exclusive lorsqu'il s'agit de compagnies à charte fédérale, et comme une réglementation du commerce des valeurs mobilières, de compétence provinciale exclusive, applicables aux

out and their essential powers are not impaired: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161.

So too public nudity may be prohibited by Parliament in a criminal law context, and also be the subject of provincial regulation of entertainment in public houses operated under a provincial licence: *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59.

However, in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588, Viscount Haldane issued a warning about the double aspect theory. This is what he said about this theory, at p. 596:

... [it] is now well established, but none the less ought to be applied only with great caution . . . .

The reason for this caution is the extremely broad wording of the exclusive legislative powers listed in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* and the risk that these two fields of exclusive powers will be combined into a single more or less concurrent field of powers governed solely by the rule of paramountcy of federal legislation. Nothing could be more directly contrary to the principle of federalism underlying the Canadian Constitution: see *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol. 1, at p. 525.

The double aspect theory is neither an exception nor even a qualification to the rule of exclusive legislative jurisdiction. Its effect must not be to create concurrent fields of jurisdiction, such as agriculture, immigration and old age pensions and supplementary benefits, in which Parliament and the legislatures may legislate on the same aspect. On the contrary, the double aspect theory can only be invoked when it gives effect to the rule of exclusive fields of jurisdiction. As its name indicates, it can only be applied in clear cases where the multiplicity of aspects is real and not merely nominal.

compagnies à charte fédérale, pourvu que celles-ci ne soient pas traitées de façon discriminatoire et que leurs pouvoirs essentiels soient respectés: *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.

De même, la nudité en public peut être prohibée par le Parlement dans le cadre du droit criminel, et aussi faire l'objet d'une réglementation provinciale b des spectacles dans les débits de boisson exploités en vertu d'un permis provincial: *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59.

c Toutefois, dans *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588, le vicomte Haldane nous met en garde au sujet de la théorie du double aspect. Voici ce qu'il dit de cette théorie, à la p. 596:

d [TRADUCTION] ... [elle] est maintenant bien établie, mais doit néanmoins n'être appliquée qu'avec une grande prudence . . . .

e La raison de cette prudence, c'est la désignation extrêmement large des compétences législatives exclusives énumérées aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le risque d'unifier ces deux champs de compétences exclusives en un seul champ de compétences plus ou moins conjointes

f régies seulement par la règle de la suprématie des lois fédérales. Rien ne pourrait contredire plus directement le principe fédéral qui sous-tend la constitution canadienne. Voir à ce sujet *Laskin's Canadian Constitutional Law* (5th ed. 1986), vol.

g 1, à la p. 525.

h La théorie du double aspect ne constitue ni une exception ni même un tempérament au principe de l'exclusivité des compétences législatives. Elle ne doit pas avoir pour effet de créer des champs de compétences conjointes, tels l'agriculture, l'immigration et les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, dans lesquels le Parlement et les législatures peuvent légiférer sous le même aspect.

i Au contraire, la théorie du double aspect ne peut être invoquée que lorsqu'elle constitue une mise en œuvre du principe même de l'exclusivité des compétences. Comme son nom l'indique, elle ne saurait s'appliquer que dans les cas clairs où la pluralité des aspects est réelle et non pas seulement nominale.

#### IV—Judgments of Lower Courts

After reviewing the case law and analysing the *Act*, Marquis J. of the Superior Court held that the provisions of the *Act* impugned here, and indeed the *Act* in its entirety, are intended to apply to working conditions, and that by the numerous day-to-day obligations which they impose on Bell Canada they have a significant impact on the administration or management of that federal undertaking. He accordingly concluded that the impugned provisions are constitutionally inapplicable to Bell Canada. He therefore allowed the latter's motion and authorized a writ of evocation to be issued. His judgment is summarized at No. 82-1021 of *Jurisprudence Express*.

The judgment of Marquis J. was affirmed by a majority judgment of the Court of Appeal, but on quite different grounds: [1984] C.A. 510.

The Court of Appeal and the Superior Court differed first as regards the characterization and classification of the *Act*. On this point the Court of Appeal appeared to be unanimous, the majority judges Beauregard and Tyndale J.J.A. saying they concurred in the view of the dissenting judge, Monet J.A.

Monet J.A., after summarizing the principal provisions of the *Act*, referred at p. 515 to the argument of the C.S.S.T. which emphasized the contrast between the provisions of the *Act* and those of the *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, and of the *Act respecting labour standards*, [TRANSLATION] "If the latter undeniably deal with working conditions", it was decided, "the former clearly deals with occupational health". At pages 515 and 516, Monet J.A. wrote that the *Act* cannot [TRANSLATION] "affect an essential part of the operations and management" of a federal undertaking, nor does it apply to [TRANSLATION] "working conditions in the sense that these terms are used in a negotiated collective agreement, e.g., hours of work, salaries, employment". Finally, Monet J.A. found the solution of the problem to lie in the British Columbia Court of Appeal's judgment which forms the first case in this trilogy, *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia, supra*. At page

#### IV—Les jugements et arrêts d'instance inférieure

Après avoir révisé la jurisprudence et analysé la *Loi*, le juge Marquis de la Cour supérieure décide que les dispositions de la *Loi* attaquées en l'espèce, et même la *Loi* considérée dans son ensemble, ont pour objet les conditions de travail et que, par les obligations nombreuses et d'application quotidienne qu'elles imposent à Bell Canada, elles affectent de façon importante l'administration ou la gestion de cette entreprise fédérale. Il en conclut que les dispositions attaquées sont constitutionnellement inapplicables à Bell Canada. Il accueille donc la requête de cette dernière et il autorise la délivrance d'un bref d'évocation. Son jugement est résumé au n° 82-1021 de *Jurisprudence Express*.

Le jugement du juge Marquis a été confirmé par l'arrêt majoritaire de la Cour d'appel, mais pour des motifs tout à fait différents: [1984] C.A. 510.

La Cour d'appel et la Cour supérieure divergent d'abord sur la qualification et la classification de la *Loi*. Sur ce point, la Cour d'appel paraît unanime: les juges Beauregard et Tyndale, qui forment la majorité, disent se rallier à l'opinion du juge dissident, le juge Monet.

Le juge Monet, après avoir résumé les principales dispositions de la *Loi*, réfère à la p. 515 à l'argumentation de la C.S.S.T. qui souligne le contraste entre les dispositions de la *Loi* et celles du *Code du travail*, L.R.Q., chap. C-27, et de la *Loi sur les normes du travail*. «Si celles-ci portent indéniablement sur les conditions de travail», y est-il soutenu, «celle-là porte bel et bien sur la santé au travail». Aux pages 515 et 516, le juge Monet écrit que la *Loi* ne peut «affecter une partie essentielle des opérations et de la conduite des affaires (management)» d'une entreprise fédérale et qu'elle ne vise pas non plus «des conditions de travail dans le sens où l'on entend ces termes dans une convention collective négociée, v.g. heures de travail, salaire, emploi». Enfin, le juge Monet trouve la solution du problème dans l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui forme le premier volet de cette trilogie, *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia, supra*. À la page 516

516 of the Court of Appeal reports, Monet J.A. wrote:

[TRANSLATION] The two questions submitted to the [British Columbia] Court of Appeal are related to that raised in this case. They were set forth as follows by Lambert J.A.:

The first is whether the legislative power of the Legislature of British Columbia enables it to make laws in relation to health and safety in the workplace that could extend in their general application to federal undertakings. If the answer is "No" that ends the matter. The appeal would be dismissed.

The second issue arises if the answer to the first issue is "Yes". It is whether, if the provincial laws in relation to health and safety in the workplace largely duplicate and, to some extent, supplement, but do not contradict, federal laws in relation to health and safety in the workplace for federal undertakings, the constitutionally valid provincial laws would cease to be operative for federal undertakings in the province.

[TRANSLATION] To the first question, the Court of Appeal replied in the affirmative. We will return to the second question later. At this point, however, I would like to quote the Court's decision:

The first issue can be stated in another way. The matter that we are considering is health and safety in the workplace of a federal undertaking. Is that a double aspect matter or a single aspect matter? I think it is a double aspect matter and both the federal regulations and the provincial regulations are constitutionally valid and applicable to a federal undertaking.

[TRANSLATION] With respect, I, myself, would adopt the reasons of the Court of Appeal in this case; since the case has been reported, it seems superfluous to me to paraphrase the reasons here and I will simply quote the conclusion:

It follows that the Industrial Health and Safety Regulations made under the *Workers Compensation Act* could extend in their general application to federal undertakings. The answer to the first issue is "Yes".

Monet J.A. concluded that the provisions impugned in the case at bar also applied to Bell Canada. Beauregard J.A., with the concurrence of Tyndale J.A., wrote at p. 519:

des recueils de la Cour d'appel, le juge Monet écrit:

Les deux questions soumises à la Cour d'Appel [de la Colombie-Britannique] s'apparentent à celle soulevée dans la présente affaire. Elles sont formulées ainsi par monsieur le juge Lambert:

[TRADUCTION] La première est de savoir si le pouvoir législatif que détient le législateur de la Colombie-Britannique l'habilité à faire des lois relatives à la santé et à la sécurité du travail qui pourraient dans leur application générale viser les entreprises fédérales. Si la réponse est «non», cela tranche la question. L'appel sera alors rejeté.

La seconde question, qui se pose si la première reçoit une réponse affirmative, est celle de savoir si, dans l'hypothèse où les lois provinciales concernant la santé et la sécurité du travail feraient dans une grande mesure double emploi avec les lois fédérales régissant la santé et la sécurité du travail dans le cas d'entreprises fédérales, et les compléteraient jusqu'à un certain point, sans toutefois les contredire, ces lois provinciales pourtant valides seraient inapplicables aux entreprises fédérales dans la province.

À la première question, la Cour d'Appel a répondu par l'affirmative. Quant à la seconde, il faudra y revenir plus loin. Il convient, toutefois, de noter dès à présent que le juge rédacteur précise ceci:

[TRADUCTION] On peut formuler la première question d'une autre manière. Ce sur quoi porte notre examen est la santé et la sécurité du travail lorsqu'il s'agit d'une entreprise fédérale. Or, cette question présente-t-elle un double aspect ou un seul? J'estime qu'elle a un double aspect et que les règlements fédéraux et les règlements provinciaux sont les uns et les autres constitutionnels et applicables à une entreprise fédérale.

Pour ma part, avec tous les égards possibles, j'adopte les motifs de la Cour d'Appel en cette affaire; comme l'arrêt est publié, il me paraît superflu de les paraphraser ici et je me bornerai à citer la conclusion:

[TRADUCTION] Il s'ensuit que les Industrial Health and Safety Regulations adoptés en vertu de la *Workers Compensation Act* pourraient dans leur application générale viser les entreprises fédérales. La réponse à la première question est affirmative.

Et le juge Monet de conclure que les dispositions attaquées en l'espèce s'appliquent également à Bell Canada. Le juge Beauregard, avec le concours du juge Tyndale, écrit à la p. 519:

[TRANSLATION] I share the opinion of Monet J.A. that the object of the dispute is related to both health and labour relations.

Since the reasons of the British Columbia Court of Appeal in *Alltrans* were adopted by the Quebec Court of Appeal in the case at bar, they must now be considered.

It should first be noted that the British Columbia Court of Appeal reversed the decision of Bouck J. of the British Columbia Supreme Court, who held that the orders contained in the inspection report made pursuant to the *Regulations* and the *Workers Compensation Act* could not be set up against Alltrans Express Ltd. on alternative grounds that, on the one hand, the *Board* did not have the necessary jurisdiction to regulate the working conditions in a federal undertaking, and on the other hand, the field was occupied by federal regulations adopted pursuant to the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, and similar to the provincial regulations: *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79. The British Columbia Court of Appeal, quite properly relying on the judgment of this Court in *Multiple Access Ltd.* which was rendered after the judgment of Bouck J., rejected any possibility of a real conflict between the federal and provincial regulations, which alone could make the provincial regulations inoperative.

On the other point, namely the characterization and classification of the impugned provincial regulations, the British Columbia Court of Appeal relied on the double aspect theory in finding the provincial regulations applicable to Alltrans Express Ltd. Lambert J.A. wrote the unanimous reasons of the Court of Appeal. He said in part at pp. 388-90, including a passage cited by Monet J.A. of the Quebec Court of Appeal:

The first issue can be stated in another way. The matter that we are considering is health and safety in the work place of a federal undertaking. Is that a double aspect matter or a single aspect matter? I think it is a double aspect matter and both the federal regulations and the provincial regulations are constitutionally valid and applicable to a federal undertaking.

Je partage l'opinion de monsieur le juge Monet que l'objet du litige concerne à la fois la santé et les relations de travail.

Il devient donc nécessaire de référer dès maintenant aux motifs de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Alltrans*, puisque la Cour d'appel du Québec les adopte en l'espèce.

Précisons auparavant que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique y renverse la décision du juge Bouck de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, lequel décide que les ordonnances contenues au rapport d'inspection fait en vertu des *Regulations* et du *Workers Compensation Act* sont inopposables à Alltrans Express Ltd. aux motifs alternatifs que, d'une part, le *Board* n'a pas la compétence requise pour réglementer les conditions de travail d'une entreprise fédérale et que, d'autre part, le champ est occupé par une réglementation fédérale adoptée en vertu du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, et semblable à la réglementation provinciale: *Re Alltrans Express Ltd. and Workers' Compensation Board of British Columbia* (1980), 116 D.L.R. (3d) 79. S'appuyant à juste titre sur l'arrêt de cette Cour dans *Multiple Access Ltd.*, rendu après le jugement du juge Bouck, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique écarte toute possibilité de véritable conflit entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale, seul capable de rendre la réglementation provinciale inopérante.

Sur l'autre point, savoir la qualification et la classification de la réglementation provinciale attaquée, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique se fonde sur la théorie du double aspect pour trouver la réglementation provinciale applicable à Alltrans Express Ltd. C'est le juge Lambert qui rédige les motifs unanimes de la Cour d'appel. Voici en partie comment il s'exprime aux pp. 388 à 390, y compris un passage cité par le juge Monet de la Cour d'appel du Québec:

[TRADUCTION] On peut formuler la première question d'une autre manière. Ce sur quoi porte notre examen est la santé et la sécurité du travail lorsqu'il s'agit d'une entreprise fédérale. Or, cette question présente-t-elle un double aspect ou un seul? J'estime qu'elle a un double aspect et que les règlements fédéraux et les règlements provinciaux sont les uns et les autres constitutionnels et applicables à une entreprise fédérale.

Lambert J.A. then referred to the application of the double aspect theory in *Multiple Access Ltd.*, *supra*, and he wrote:

The provincial aspect of the matter lies in the concern of the province, generally, for public health and for medical and hospital care, and, more particularly, for the scheme of worker safety, treatment and compensation embodied in the *Workers Compensation Act*. It relates to workers, generally, as workers in the work place. Workers in federal undertakings will use provincial facilities if they are injured or suffer from industrial disease.

Lambert J.A. then cited a passage from the report of Tysoe J. which I cited at the start of these reasons, indicating that the primary purpose of the British Columbia *Workers Compensation Act* is not to furnish financial benefits but to keep work-connected injuries to a minimum and only secondarily to provide financial compensation to injured workers.

Lambert J.A. observed:

That statement underscores the provincial aspect of the matter.

Lambert J.A. referred to the cases recognizing that workmen's compensation schemes apply to federal undertakings, such as *Workmen's Compensation Board*, and went on:

Counsel for Alltrans and for the Attorney-General of Canada concede that the provisions of the *Workers Compensation Act* relating to the payment of assessments, the compensation of injured workmen, and the elimination of rights of action against employers and other workmen apply to federal undertakings and the employees in those undertakings. But they want to cut away what Mr. Justice Tysoe calls the first object of the Act, namely, worker safety. I do not think that the Act should be severed in that way for federal undertakings. To do so would raise difficult questions of law and fact about risk categories and the levy on employers.

I turn now to the federal aspect. This relates not to workers, generally, as workers in the work place, but to workers in specific relationship to their employers, and

Le juge Lambert réfère ensuite à l'application de la théorie du double aspect dans *Multiple Access Ltd.*, précité, et il écrit:

[TRADUCTION] La question présente un aspect provincial en ce sens que c'est la province qui, d'une manière générale, veille à la santé publique, aux soins médicaux et hospitaliers et, plus particulièrement, à l'application du régime établi par la *Workers Compensation Act*, visant à assurer la sécurité des ouvriers, leur traitement et leur indemnisation. Cet aspect touche les ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers. Les ouvriers travaillant dans des entreprises fédérales auront recours à des services provinciaux s'ils subissent une blessure ou sont atteints d'une maladie professionnelle.

Puis le juge Lambert cite un extrait du rapport du juge Tysoe que j'ai cité au début de ces raisons et selon lequel l'objet premier du *Workers Compensation Act* de la Colombie-Britannique n'est pas de fournir des compensations financières mais de réduire au minimum les blessures causées par les accidents du travail, et en deuxième lieu seulement d'indemniser financièrement les travailleurs blessés.

Et le juge Lambert d'observer:

[TRADUCTION] Cette déclaration souligne l'aspect provincial de cette question.

Le juge Lambert réfère aux arrêts qui reconnaissent l'applicabilité des régimes compensateurs d'accidents du travail aux entreprises fédérales, tel l'arrêt *Workmen's Compensation Board*, et il continue:

[TRADUCTION] L'avocat d'Alltrans et celui du procureur général du Canada reconnaissent que les dispositions de la *Workers Compensation Act* concernant le paiement de cotisations, l'indemnisation d'ouvriers blessés et la suppression des droits d'action contre les employeurs et d'autres ouvriers s'appliquent aux entreprises fédérales ainsi qu'aux employés de celles-ci. Mais ils cherchent à faire abstraction de ce que le juge Tysoe appelle l'objet premier de la Loi, savoir celui d'assurer la sécurité des ouvriers. Pour ma part, je crois que la Loi ne doit pas être scindée de cette manière dans le cas des entreprises fédérales, car cela soulèverait des questions difficiles de droit et de fait relativement aux catégories de risque et à la cotisation des employeurs.

Je passe maintenant à l'aspect fédéral. Celui-ci se rapporte non pas aux ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers, mais aux ouvriers ayant des rapports

to the operation and management of their employers' businesses. In that aspect, health and safety in the work place may be or may become a working condition in the employer-employee relationship. As such, the *Canada Labour Code* would apply to that condition in that relationship. Among the relevant cases are the *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act, etc.*, [1955] 3 D.L.R. 721, (1955) S.C.R. 529 and *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co. of Canada, supra*.

In balancing the federal aspect and the provincial aspect in the way contemplated by Mr. Justice Dickson in *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, I have concluded that the two aspects in this case are of roughly equal importance and that the *Constitution Act, 1867* contemplates that both should live.

From this Lambert J.A. concluded that the general provisions of the *Regulations* adopted pursuant to the *Workers Compensation Act* applied to federal undertakings. Lambert J.A. made only one qualification to this conclusion: he indicated that it would perhaps not be possible to go so far as the shutting-down of a federal undertaking as a means of enforcing provincial regulations, but he expressed the view that the imposition of a fine or a higher penalty assessment would not have the effect of seriously impairing the operations of federal undertakings.

On the other question, the conflict between federal and provincial regulations, Lambert J.A. held that the relationship between the regulations was one of similarity rather than conflict, and applying *Multiple Access Ltd.* he held that both sets of regulations should be applied.

It is on this other question that the Quebec Court of Appeal was divided, as regards federal and provincial regulations, though not the ones at issue in *Alltrans*. Monet J.A., dissenting, recognized the differences that exist between the dispute resolution procedures contemplated by the federal and by the provincial statutes, but in his view the conflict must go beyond procedure if the provincial regulations are to be inoperative. Beauregard J.A., concurred in by Tyndale J.A., found the conflict irreconcilable, at p. 519:

*a* précis avec leurs employeurs ainsi qu'à l'exploitation et à la gestion des entreprises de ces derniers. Sous cet aspect, la santé et la sécurité du travail peut être ou devenir une condition de travail faisant partie des relations entre un employeur et ses employés et, à ce moment-là, le *Code canadien du travail* s'y appliquerait. Parmi les arrêts pertinents figurent *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] 3 D.L.R. 721, [1955] R.C.S. 529, et *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, précité.

*b* Ayant comparé l'aspect fédéral et l'aspect provincial de la manière envisagée par le juge Dickson dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, je conclus qu'en *c* l'espèce les deux aspects sont d'importance à peu près égale et que, suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, ils doivent être conservés tous les deux.

*d* Le juge Lambert en conclut que les *Regulations* adoptées en vertu du *Workers Compensation Act* s'appliquent, dans leurs dispositions générales, aux entreprises fédérales. Le juge Lambert apporte une seule réserve à cette conclusion; il laisse entendre que l'on ne saurait peut-être aller jusqu'à la fermeture de l'entreprise fédérale comme moyen de sanction de la réglementation provinciale, mais il exprime l'avis que l'imposition d'une amende ou d'une cotisation punitive plus élevée n'aurait pas pour effet d'entraver sérieusement les opérations des entreprises fédérales.

*e* Sur l'autre question, celle du conflit entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale, le juge Lambert décide qu'il y a similitude de réglementation plutôt que conflit et, appliquant *Multiple Access Ltd.*, il juge qu'il faut appliquer les deux réglementations.

*f* C'est sur cette autre question que la Cour d'appel du Québec se divise à propos de réglementations fédérale et provinciale cependant autres que celles qui sont en litige dans *Alltrans*. Le juge Monet, dissident, reconnaît les différences qui distinguent les procédures de règlement de litige prévues par la loi fédérale et la loi provinciale mais, selon lui, le conflit doit aller au-delà de la procédure pour rendre la réglementation provinciale inopérante. Le juge Beauregard, pour sa part, avec l'accord du juge Tyndale, trouve le conflit insoluble, à la p. 519:

[TRANSLATION] The provisions of ss. 33 to 45 of the provincial legislation provide a specific mechanism for the regulation of the dispute. But section 82 of the federal Act provides another mechanism and an arbitration board different from that provided for by the provincial legislation.

If the employee had the right to have the dispute regulated by the mechanism provided for in the provincial legislation and before the arbitration board therein provided for, the employer would himself have the right to have the dispute settled according to the provisions of the federal Act and to have the case determined by an arbitration board as provided by that Act.

Thus, there is an impasse and the only way to escape it is to say that in the case of Bell Canada whose labour relations are regulated by the *Canada Labour Code*, the provisions of ss. 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44 and 45 of the *Act respecting occupational health and safety* do not apply.

I would reject the appeal, with costs.

The judgments of the lower courts in *Canadian National* deal primarily with the powers conferred by the *Act* on a C.S.S.T. inspector to conduct an investigation and issue remedial orders. They will be dealt with in greater detail in the reasons in that case. However, they also affect the characterization and classification of the *Act*. Brassard J. of the Superior Court authorized a writ of evocation to be issued for reasons summarized by the head-note writer in part as follows, at [1982] C.S. 99:

[TRANSLATION] Although the province has jurisdiction over health and safety in the workplace (B.N.A. Act, 92(13)) and the investigation may affect the safety of workers in the province, it must necessarily have determining effects on the operation of applicant's federal undertaking: safety in the workplace, working conditions and methods of operation are a vital part of the operation of a railway. No distinction can be made between the investigation and the recommendations and orders that follow.

Brassard J. further concluded that the *Act* and Part IV of the *Canada Labour Code*, dealing with "Safety of Employees", are inconsistent as regards remedial orders.

Les dispositions des articles 33 à 45 de la loi provinciale qui s'appliqueraient prévoient un mécanisme particulier pour le règlement du litige. Mais l'article 82 de la loi fédérale prévoit un autre mécanisme et un tribunal d'arbitrage différent de celui prévu par la loi provinciale.

Si l'employée avait le droit de faire régler le litige par le mécanisme prévu dans la loi provinciale et devant le tribunal d'arbitrage dont parle cette loi, l'employeur aurait lui-même le droit de faire régler le différend d'après les dispositions de la loi fédérale et de faire statuer sur le cas par un tribunal d'arbitrage prévu par cette loi.

Il y a donc une impasse et la seule façon de sortir de cette impasse est de constater qu'à l'endroit de Bell Canada dont les relations de travail sont régies par le *Code canadien du travail*, les dispositions des articles 33, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44 et 45 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* n'ont pas d'application.

Je rejette le pourvoi, avec dépens.

Quant au jugement et à l'arrêt d'instance inférieure dans *Chemins de fer nationaux*, ils portent principalement sur les pouvoirs conférés par la *Loi* à un inspecteur de la C.S.S.T. de tenir une enquête et d'émettre des avis de correction. Il en sera question plus en détail dans les motifs particuliers à cette affaire. Cependant, ils touchent également à la qualification et la classification de la *Loi*. Le juge Brassard de la Cour supérieure autorise la délivrance du bref d'évocation pour des motifs que l'arrêtiste résume en partie comme suit, à [1982] C.S. 99:

Bien que la province soit compétente en matière de santé et de sécurité au travail, (92 paragr. 13 de l'A.A.N.B.) et que l'enquête puisse avoir un intérêt pour la sécurité des travailleurs de la province, elle ne pourra pas éviter d'avoir des effets déterminants sur le fonctionnement de l'entreprise fédérale qu'est la requérante; en effet, la sécurité au travail, les conditions de travail et les méthodes d'exploitation sont une partie vitale de l'exploitation du chemin de fer. On ne peut distinguer entre l'enquête et les recommandations et ordonnances qui suivront.

Le juge Brassard conclut en outre que la *Loi* et la partie IV du *Code canadien du travail*, qui porte sur la «sécurité du personnel», sont incompatibles pour ce qui est des avis de correction.

The Superior Court judgment in *Canadian National* was reversed in part by a majority judgment of the Court of Appeal: [1983] C.A. 31. The majority reasons, written by Bisson J.A., did not discuss the characterization and classification of the *Act* at any length. At page 39, however, he observed that [TRANSLATION] "the fields of labour, of the person and protection for the person, are primarily within provincial legislative jurisdiction". On the same page, Bisson J.A. did not refer expressly to the double aspect theory but noted that in the federal system "overlapping jurisdictions" sometimes occur. The headnote writer summarized the remainder of Bisson J.A.'s reasons on classification at p. 31:

[TRANSLATION] The absolutist argument that certain undertakings under Parliament's jurisdiction form part of an exclusive federal preserve must be rejected in favour of a less comprehensive theory.

Bisson J.A. concluded at p. 41 that there is no basis for saying that the *Act* is entirely inapplicable to Canadian National. He accordingly allowed the appeal but quashed a *duces tecum* issued by the investigator, which in his opinion would have authorized an unwarranted investigation into the operations and internal workings of undertaking, respondent in the Court of Appeal. Dubé J.A., dissenting, would have dismissed the appeal on the ground that the investigation was an inadmissible interference in the management and operations of a federal "company".

## V—Constitutional Questions

The constitutional questions served upon the Attorney General of Canada and the Attorneys General of all provinces in the case at bar are as follows:

Whether ss. 33, 36, 37 and 40 to 45 of an *Act respecting occupational health and safety* (R.S.Q., c. S-2.1) are constitutionally applicable to Bell Canada?

If so, whether these sections are inoperative in respect of Bell Canada as being incompatible or conflicting with federal legislation in the same area applicable to Bell Canada?

Le jugement de la Cour supérieure dans *Chemins de fer nationaux* a été infirmé en partie par un arrêt majoritaire de la Cour d'appel: [1983] C.A. 31. Les motifs de la majorité, rédigés par le juge Bisson, ne s'attardent guère à la qualification et à la classification de la *Loi*. Mais, à la p. 39, on y observe que «le domaine du travail, celui de la personne et de sa protection sont d'abord de compétence législative provinciale.» À la même page, le juge Bisson ne réfère pas explicitement à la théorie du double aspect mais constate qu'en régime fédéral il y a parfois «chevauchement des compétences». L'arrêtiste résume comme suit le reste des motifs du juge Bisson sur la classification, à la p. 31:

La thèse absolue voulant que certaines entreprises relevant du Parlement constituent une chasse gardée fédérale est à rejeter au profit d'une thèse moins globalisante.

Le juge Bisson conclut à la p. 41 que rien ne permet de déclarer que la *Loi* est entièrement inapplicable aux Chemins de fer nationaux du Canada. Il accueille donc le pourvoi mais il annule un *duces tecum* émis par l'enquêteur et qui, selon lui, aurait permis d'enquêter indûment sur le fonctionnement et la régie interne de l'entreprise intimée en Cour d'appel. Le juge Dubé, dissident, aurait rejeté le pourvoi au motif que l'enquête constitue une ingérence inacceptable dans l'administration et le fonctionnement d'une «compagnie» fédérale.

## V—Les questions constitutionnelles

<sup>h</sup> Les questions constitutionnelles signifiées en l'espèce au procureur général du Canada et aux procureurs généraux de toutes les provinces sont les suivantes:

<sup>i</sup> Les articles 33, 36, 37 et 40 à 45 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., chap. S-2.1) sont-ils, au plan constitutionnel, applicables à Bell Canada?

<sup>j</sup> Si oui, ces articles sont-ils inopérants à l'égard de Bell Canada parce qu'ils seraient incompatibles ou viendraient en conflit avec une législation fédérale dans le même domaine applicable à Bell Canada?

## VI—Arguments Made by Appellants and Attorney General of Quebec

With some minor differences, these arguments are similar. They relate primarily to the characterization of the *Act*, and accordingly to its classification and application to a federal undertaking.

In appellants' submission, the pith and substance of the *Act* is not labour relations or working conditions. Its focus is not, like that of the *Labour Code* and the *Act respecting labour standards*, the establishment of a scheme of labour relations, the protection of industrial peace and the promotion of collective agreements, certification, the settlement of grievances, the setting of a minimum wage, holidays and leave. If I have correctly understood their position, appellants and the Attorney General do not even contend that the *Act* has both health and labour relations aspects, as the Quebec Court of Appeal held. In the submission of the appellants and the Attorney General of Quebec, the only true subject-matter of the *Act* is the health and safety of persons in the province, and in particular of workers who need special protection where they are most at risk, in the workplace. They further argue that workers have a right to health and safety like anyone else and that these rights are fundamental rights protected by the *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12. Furthermore, in the submission of appellants and the Quebec Attorney General, the *Act*, operating *ante factio* by means of prevention and inspection, is the complement of the *Workmen's Compensation Act*, which by means of compensation acts after an industrial accident or an occupational injury has occurred, but is also concerned with workers' health and safety.

Appellants and the Attorney General of Quebec also contend, and this is a question which pertains more particularly to the classification of the *Act*, that the *Act* does not essentially affect nor impair the operations and functioning of Bell Canada.

## VI—Moyens invoqués par les appelantes et le procureur général du Québec

À quelques nuances près, ces moyens se ressemblent. Ils ont principalement trait à la qualification de la *Loi* et, par voie de conséquence, à sa classification et à son application à une entreprise fédérale.

<sup>b</sup> Selon les appelantes, la *Loi* n'a pas pour objet véritable les relations ou les conditions de travail. Elle ne vise pas comme le *Code du travail* et la *Loi sur les normes du travail* à établir un régime de relations de travail, à protéger la paix industrielle, à favoriser la conclusion de conventions collectives, l'accréditation, le règlement des griefs, à déterminer le salaire minimum, les vacances et les congés. Les appelantes et le Procureur général ne considèrent même pas, si je comprends bien leur position, que la *Loi* comporte à la fois des aspects de santé et des aspects de relations de travail, comme le décide la Cour d'appel du Québec. Selon les appelantes et le procureur général du Québec, l'objet véritable et le seul objet de la *Loi* est la santé et la sécurité des personnes dans la province, et particulièrement celles des travailleurs qui ont besoin d'une protection spéciale dans le milieu où ils sont le plus exposés, le milieu de travail. Ils plaident en outre que les travailleurs ont, comme tout le monde, le droit à la santé et à la sécurité et que ces droits sont des droits fondamentaux protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12. De plus, selon les appelantes et le procureur général du Québec, la *Loi*, agissant *ante factio* par le moyen de la prévention et celui de l'inspection, est le complément de la *Loi sur les accidents du travail* qui, par le moyen de l'indemnisation, agit après la survenance d'un accident du travail ou d'une lésion professionnelle, mais qui aurait également pour objet la santé et la sécurité des travailleurs.

<sup>i</sup> Les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent au surplus, et c'est une question qui fait plutôt partie de la classification de la *Loi*, que la *Loi* n'affecte pas de façon essentielle ou n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada.

Appellants and the Attorney General of Quebec accordingly conclude, as regards classification of the *Act*, that the *Act* is applicable to Bell Canada as a federal undertaking without thereby becoming a statute relating to this federal undertaking.

Appellants and the Attorney General of Quebec contend, finally, that the *Act* is not inconsistent with any federal legislation.

Before proceeding to examine these arguments in detail, it should be noted that in the three cases in this trilogy all the parties asked the Court not to call into question the application of provincial workmen's compensation schemes to federal undertakings.

Further, in each of the three cases, members of the Court asked counsel whether their arguments implied a challenge to cases such as the *Postal Service Case 1948*, the *Stevedoring Case* and *Bell Canada 1966*. The answer was in the negative on the ground that from the standpoint of characterization, this trilogy should be distinguished from those cases. In my view, as we shall see below, the Court is being asked to make an impossible distinction and it must either follow those three cases or reverse them. I think there is good reason to follow them.

#### VII—Characterization of the *Act respecting occupational health and safety*

##### 1. Content of the *Act*

Summarizing this highly complex statute, which contains over three hundred sections, is not an easy task and often requires citing at length its most important or characteristic provisions.

The *Act*, which was adopted in 1979 following the publication of a White Paper entitled *Santé et sécurité au travail* (Health and Security in the Workplace) by the Government of Quebec in 1978, has come into effect in stages: some of its provisions were still not in effect at the time of the events which gave rise to the case at bar and those which gave rise to *Canadian National*. However, these provisions are all in effect now except ss. 204 to 215, which apply only to construction sites; in

Les appelantes et le procureur général du Québec en concluent donc, au plan de la classification de la *Loi*, que la *Loi* est applicable à cette entreprise fédérale qu'est Bell Canada, sans devenir pour autant une loi relative à cette entreprise fédérale.

Les appelantes et le procureur général du Québec soutiennent enfin que la *Loi* n'est incompatible avec aucune législation fédérale.

Avant de passer à l'étude de ces moyens, il importe de noter que, dans les trois causes de cette trilogie, toutes les parties nous ont demandé de ne pas remettre en question l'application aux entreprises fédérales des régimes provinciaux d'indemnisation en matière d'accidents du travail.

Au surplus, dans chacune des trois causes, des membres de la Cour ont demandé aux procureurs s'ils plaident la remise en question d'arrêts comme l'*Affaire du service postal 1948*, l'*Affaire des débardeurs* et *Bell Canada 1966*. La réponse a été négative au motif qu'au plan de la qualification, il y a lieu de distinguer entre cette trilogie et ces arrêts. À mon avis, et comme nous le verrons plus loin, on nous demande de faire une distinction impossible et il faut soit se conformer à ces trois arrêts, soit les renverser. Or je pense qu'il y a lieu de s'y conformer.

#### VII—Qualification de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*

##### 1. Contenu de la *Loi*

Résumer cette loi fort élaborée, qui compte plus de trois cents articles, n'est pas une tâche aisée et il faut souvent se résoudre à citer au texte les dispositions les plus importantes ou les plus caractéristiques.

Adoptée en 1979 à la suite de la publication d'un Livre blanc intitulé *Santé et sécurité au travail*, publié en 1978 par le Gouvernement du Québec, la *Loi* est entrée en vigueur par étapes; certaines de ses dispositions n'étaient pas encore en vigueur lorsque se sont produits les événements qui ont donné lieu au litige en l'espèce ainsi que dans *Chemins de fer nationaux*. Mais ces dispositions sont toutes en vigueur aujourd'hui sauf les art. 204 à 215 qui ne s'appliquent qu'aux chantiers de

both cases in the trilogy in which the *Act* is impugned, all the parties referred in their factums to the totality of the provisions in analysing and characterizing the *Act*, without distinguishing between those in effect and those not yet in effect but which would shortly come into effect. In my opinion the parties were right to proceed in this way, and I will follow their example, as otherwise it would be impossible to arrive at a characterization of the whole *Act* that would be accurate.

The *Act* contains seventeen chapters.

Chapter I contains only one section, the definition section, from which the following must be cited:

“certified association” means a certified association within the meaning of the Labour Code (R.S.Q., c. C-27);

“employers’ association” means a group organization of employers, an association of group organizations of employers or an association that includes employers and group organizations of employers, having as its objects the study, safeguarding and development of the economic interests of its members and particularly assistance in the negotiation and application of collective agreements;

“union association” means a group of workers constituted as a professional syndicate, union, brotherhood or otherwise or a group of such syndicates, unions, brotherhoods or other groups of workers otherwise constituted, having as its objects the study, safeguarding and development of the economic, social and educational interests of its members and particularly the negotiation and application of collective agreements;

“labour commissioner” means a labour commissioner within the meaning of the Labour Code;

“labour commissioner-general” means the labour commissioner-general within the meaning of the Labour Code;

“contaminant” means a solid, liquid or gaseous matter, a microorganism, a sound, a vibration, a radiation, heat or an odor, or any combination of these likely to alter in any way the health or safety of workers;

construction; dans les deux causes de la trilogie où la *Loi* est attaquée, toutes les parties se réfèrent dans leurs mémoires à l’ensemble des dispositions pour analyser et qualifier la *Loi*, sans distinguer entre les dispositions en vigueur et celles qui ne l’étaient pas encore mais qui allaient incessamment le devenir. Les parties ont eu raison de procéder de cette manière, à mon avis, et je vais suivre leur exemple, car il est impossible autrement de procéder à une qualification d’ensemble qui soit exacte.

La *Loi* comporte dix-sept chapitres.

*c* Le chapitre I ne compte qu’un article, celui des définitions, parmi lesquelles il faut citer les suivantes:

“association accréditée”: une association accréditée au sens du Code du travail (L.R.Q., c. C-27);

“association d’employeurs”: un groupement d’employeurs, une association de groupements d’employeurs ou une association regroupant des employeurs et des groupements d’employeurs, ayant pour buts l’étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques de ses membres et particulièrement l’assistance dans la négociation et l’application de conventions collectives;

“association syndicale”: un groupement de travailleurs constitué en syndicat professionnel, union, fraternité ou autrement ou un groupement de tels syndicats, unions, fraternités ou autres groupements de travailleurs constitués autrement, ayant pour buts l’étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres et particulièrement la négociation et l’application de conventions collectives;

*k* “commissaire du travail”: un commissaire du travail au sens du Code du travail;

“commissaire général du travail”: le commissaire général du travail au sens du Code du travail;

*j* “contaminant”: une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l’un ou l’autre susceptible d’altérer de quelque manière la santé ou la sécurité des travailleurs;

“agreement” means an individual work contract or a collective agreement within the meaning of paragraph *d* of section 1 of the Labour Code and paragraph *g* of section 1 of the Act respecting labour relations in the construction industry (R.S.Q., c. R-20) or another agreement relating to working conditions, including a government regulation giving effect thereto;

“employer” means a person who, under a contract of lease of personal service or a contract of apprenticeship, even without renumeration, retains the services of a worker; an educational institution is deemed to be the employer of a student in cases where, under a regulation, the student is deemed to be a worker or a construction worker;

“establishment” means all the installations and equipment grouped on one site and organized under the authority of one person or of related persons in view of producing or distributing goods or services, except a construction site; this word includes, in particular, a school, a construction firm and the lodging, eating or recreational facilities put at the disposal of workers by the employer, excepting, however, private lodging facilities;

“inspector” or “regional chief inspector” means a person appointed under section 177;

“workplace” means any place in or at which a person is required to be present out of or in the course of work, including an establishment and a construction site;

“dangerous substance” means any substance which, by reason of its characteristics, constitutes a danger to the health, safety or physical well-being of a worker;

“worker” means a person, including a student in the cases determined by regulation, who, under a contract of lease of personal service or a contract of apprenticeship, even without remuneration, carries out work for an employer, except

(1) a person employed as manager, superintendent, foreman or as the agent of the employer in his relations with his workers;

(2) a director or officer of a corporation, except where a person acts as such in relation to his employer after being designated by the workers or by a certified association;

“Court” means the Labour Court established pursuant to the Labour Code.

“convention”: un contrat individuel de travail, une convention collective au sens du paragraphe *d* de l’article 1 du Code du travail et du paragraphe *g* de l’article 1 de la Loi sur les relations du travail dans l’industrie de la construction (L.R.Q., c. R-20) ou une autre entente relative à des conditions de travail, y compris un règlement du gouvernement qui y donne effet;

“employeur”: une personne qui, en vertu d’un contrat de louage de services personnels ou d’un contrat d’apprentissage, même sans rémunération, utilise les services d’un travailleur; une institution d’enseignement est réputée être l’employeur d’un étudiant, dans les cas où, en vertu d’un règlement, l’étudiant est réputé être un travailleur ou un travailleur de la construction;

“établissement”: l’ensemble des installations et de l’équipement groupés sur un même site et organisés sous l’autorité d’une même personne ou de personnes liées, en vue de la production ou de la distribution de biens ou de services, à l’exception d’un chantier de construction; ce mot comprend notamment une école, une entreprise de construction ainsi que les locaux mis par l’employeur à la disposition du travailleur à des fins d’hébergement, d’alimentation ou de loisirs, à l’exception cependant des locaux privés à usage d’habitation;

“inspecteur” et “inspecteur chef régional”: une personne nommée en vertu de l’article 177;

“lieu de travail”: un endroit où, par le fait ou à l’occasion de son travail, une personne doit être présente, y compris un établissement et un chantier de construction;

“matière dangereuse”: une matière qui, en raison de ses propriétés, constitue un danger pour la santé, la sécurité ou l’intégrité physique d’un travailleur;

“travailleur”: une personne qui exécute, en vertu d’un contrat de louage de services personnels ou d’un contrat d’apprentissage, même sans rémunération, un travail pour un employeur, y compris un étudiant dans les cas déterminés par règlement, à l’exception:

i 1° d’une personne qui est employée à titre de gérant, surintendant, contremaître ou représentant de l’employeur dans ses relations avec les travailleurs;

j 2° d’un administrateur ou officier d’une corporation, sauf si une personne agit à ce titre à l’égard de son employeur après avoir été désignée par les travailleurs ou une association accréditée;

“tribunal”: le Tribunal du travail créé en vertu du Code du travail.

Chapter II is entitled "Scope". It will be necessary to cite s. 2, which describes the object of the *Act* and indicates one of its guiding principles:

2. The object of this act is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers.

This act provides mechanisms for the participation of workers, workers' associations, employers and employers' associations in the realization of its object.

Section 3, in this chapter, completes the description of the object of the *Act*:

3. The fact that collective or individual means of protection or safety equipment are put at the disposal of workers where necessary to meet their special needs must in no way reduce the effort expended to eliminate, at the source, dangers to the health, safety and physical well-being of workers.

In the same chapter, s. 4 provides that the *Act* is of public order and any derogating provision of any agreement or decree is null. It states that an agreement or decree may however include more favourable provisions for the health, safety and physical well-being of the worker.

Chapter III is of central importance. It is entitled "Rights and Obligations" and divided into three divisions, the first entitled "The Worker", the second "The Employer" and the third "The Supplier".

The first division is divided into five parts, the first dealing with the worker's general rights, the second with the right of refusal, the third with protective re-assignment, the fourth with re-assignment of a pregnant worker and the fifth with the worker's obligations.

Part 1 contains s. 9, of great importance, dealing with certain of the worker's general rights:

9. Every worker has a right to working conditions that have proper regard for his health, safety and physical well-being.

Section 10 also describes the worker's general rights:

Le chapitre II s'intitule «Champ d'application». Il importe d'en citer l'art. 2 qui décrit l'objet de la *Loi* et en énonce l'un des principes directeurs:

2. La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs.

Elle établit les mécanismes de participation des travailleurs et de leurs associations, ainsi que des employeurs et de leurs associations à la réalisation de cet objet.

L'article 3, dans ce chapitre, complète la description de l'objectif de la *Loi*:

3. La mise à la disposition des travailleurs de moyens et d'équipements de protection individuels ou collectifs, lorsque cela s'avère nécessaire pour répondre à leurs besoins particuliers, ne doit diminuer en rien les efforts requis pour éliminer à la source même les dangers pour leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique.

Dans le même chapitre, l'art. 4 prescrit que la *Loi* est d'ordre public et emporte nullité d'une convention ou d'un décret qui y déroge. Il porte qu'une convention ou un décret peut toutefois prévoir des dispositions plus avantageuses pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique du travailleur.

Le chapitre III est capital. Il s'intitule «Droits et obligations» et se divise en trois sections, la première intitulée «Le travailleur», la deuxième intitulée «L'employeur» et la troisième intitulée «Le fournisseur».

La première section se divise en cinq parties qui portent, la première sur les droits généraux du travailleur, la deuxième sur le droit de refus, la troisième sur le retrait préventif, la quatrième sur le retrait préventif de la femme enceinte, et la cinquième sur les obligations du travailleur.

C'est dans la première partie que l'on trouve l'art. 9, fort important, qui porte sur certains des droits généraux du travailleur:

9. Le travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

L'article 10 décrit également les droits généraux du travailleur:

**10.** In accordance with this act and the regulations, the worker is entitled, in particular,

(1) to training, information and counselling services in matters of occupational health and safety, especially in relation to his work and his work environment, and to receive appropriate instruction, training and supervision;

(2) to receive the preventive and curative health services relating to the risks to which he may be exposed, and his wages for the time spent in undergoing a medical examination during employment prescribed for the application of this act and the regulations.

The right of refusal is described in s. 12:

**12.** A worker has a right to refuse to perform particular work if he has reasonable grounds to believe that the performance of that work would expose him to danger to his health, safety or physical well-being, or would expose another person to a similar danger.

Section 13 creates exceptions to the right of refusal, as for example if the refusal puts the life, health, safety or physical well-being of another person in immediate danger or if the conditions under which the work is to be performed are ordinary conditions in this kind of work.

Section 14 provides that, with certain exceptions, and until an executory decision is rendered ordering a worker to resume work, an employer shall not have the work performed by another worker. Section 14 further provides that a worker exercising his or her right of refusal is deemed to be at work, which means *inter alia* that he or she is entitled to wages.

A worker who refuses to perform his or her work must inform his or her supervisor immediately: s. 15. The safety representative mentioned in ss. 87 and 88 is summoned to examine the matter and the corrective measures he or she intends to apply; if there is no safety representative or if he or she is not available, he or she is replaced by a representative of the worker's certified association, or if none is available by any other worker designated by the worker who refuses to perform his or her work: s. 16.

If disagreement persists, the worker may in due course require intervention by an inspector, by the safety representative or by the employer: s. 18.

**10.** Le travailleur a notamment le droit conformément à la présente loi et aux règlements:

*a* 1° à des services de formation, d'information et de conseil en matière de santé et de sécurité du travail, particulièrement en relation avec son travail et son milieu de travail, et de recevoir la formation, l'entraînement et la supervision appropriés;

*b* 2° de bénéficier de services de santé préventifs et curatifs en fonction des risques auxquels il peut être exposé et de recevoir son salaire pendant qu'il se soumet à un examen de santé en cours d'emploi exigé pour l'application de la présente loi et des règlements.

Le droit de refus est décrit à l'art. 12:

*c* **12.** Un travailleur a le droit de refuser d'exécuter un travail s'il a des motifs raisonnables de croire que l'exécution de ce travail l'expose à un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou peut avoir l'effet d'exposer une autre personne à un semblable danger.

*d* L'article 13 apporte des exceptions au droit de refus, par exemple, si le refus met en péril immédiat la vie, la santé, la sécurité ou l'intégrité physique d'une autre personne ou si les conditions d'exécution du travail sont normales dans le genre de travail exercé.

*e* L'article 14 prescrit que sous réserve de certaines exceptions, et jusqu'à ce qu'une décision exécutoire soit rendue ordonnant au travailleur de reprendre le travail, l'employeur ne peut faire exécuter le travail par un autre. L'article 14 prescrit également que le travailleur qui exerce son droit de refus est réputé être au travail, ce qui signifie entre autres qu'il a droit à son salaire.

*f* Le travailleur qui refuse d'exécuter son travail doit en aviser aussitôt son supérieur immédiat: art. 15. Le représentant à la prévention, dont il est question aux art. 87 et 88, est convoqué pour procéder à l'examen de la situation et des corrections qu'il entend apporter; s'il n'y a pas de représentant à la prévention ou s'il n'est pas disponible, il est remplacé par un représentant de l'association accréditée dont le travailleur est membre ou, à défaut, par un autre travailleur désigné par celui qui refuse d'exécuter son travail: art. 16.

*j* Éventuellement, en cas de désaccord, l'intervention de l'inspecteur peut être requise par le travailleur qui persiste dans son refus, par le représentant à la prévention ou par l'employeur: art. 18.

The inspector's decision must be substantiated and recorded in writing: s. 19.

The inspector's decision is executory until revised by the regional chief inspector, at the request of the worker, the safety representative or the employer within the specified time limit; the regional chief inspector's decision is executory until revised by the Commission, at the request of the worker, the safety representative or the employer; a final decision applies as long as the circumstances remain unchanged: ss. 20 to 24.

An employer may require a worker exercising his or her right of refusal to remain at the workplace and assign the worker temporarily to other duties that he or she is reasonably capable of performing: s. 25.

Sections 26, 27 and 28 read as follows:

**26.** In cases where the exercise of the right to refuse to work prevents at least two other workers from working, the inspector must be present on the premises not later than six hours after his intervention has been required.

If the inspector is not present within the prescribed time, the employer may, notwithstanding section 14, have the work performed by another worker who agrees to do the work after being informed that the right of refusal has been exercised, and of the reasons therefor.

**27.** Where several workers refuse to perform particular work by reason of the same danger, their cases are examined jointly and may be the subject of a decision concerning them jointly.

**28.** Where the exercise of the right of refusal results in depriving of work other workers in the undertaking, these other workers are deemed to be at work for the duration of the work stoppage.

The employer may, however, assign the other workers to other duties that they are reasonably capable of performing or require that they remain available at the workplace during the whole period thus remunerated.

Section 30 protects a worker who is exercising his or her right of refusal against disciplinary measures, except within ten days of a final decision by the regional chief inspector or the Commission if the right has been abused.

L'inspecteur tranche dans une décision motivée et confirmée par écrit: art. 19.

La décision de l'inspecteur est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par l'inspecteur chef régional, à la demande du travailleur, du représentant à la prévention ou de l'employeur dans les délais impartis; la décision de l'inspecteur chef régional est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par la Commission, à la demande du travailleur, du représentant à la prévention ou de l'employeur; une décision finale s'applique tant que les circonstances ne sont pas changées: art. 20 à 24.

**c** L'employeur peut exiger que le travailleur qui exerce son droit de refus demeure disponible et il peut temporairement l'affecter à une autre tâche qu'il est raisonnablement en mesure d'accomplir: art. 25.

Les articles 26, 27 et 28 se lisent comme suit:

**d** **26.** Dans le cas où l'exercice du droit de refus a pour conséquence qu'au moins deux autres travailleurs ne peuvent exercer leur travail, l'inspecteur doit être présent sur les lieux au plus six heures après que son intervention a été requise.

**e** Si l'inspecteur n'est pas présent dans ce délai, l'employeur peut, malgré l'article 14, faire exécuter le travail par un autre travailleur qui peut accepter de le faire après avoir été informé du fait que le droit de refus a été exercé et des motifs pour lesquels il a été exercé.

**f** **27.** Lorsque plusieurs travailleurs refusent d'exécuter un travail en raison d'un même danger, leurs cas peuvent être examinés ensemble et faire l'objet d'une décision qui les vise tous.

**g** **28.** Lorsque l'exercice du droit de refus a pour résultat de priver de travail d'autres travailleurs de l'établissement, ces travailleurs sont réputés être au travail pendant toute la durée de l'arrêt de travail.

**h** L'employeur peut cependant affecter ces travailleurs à une autre tâche qu'ils sont raisonnablement en mesure d'accomplir ou exiger qu'ils demeurent disponibles sur les lieux du travail pendant toute la période ainsi rémunérée.

**j** L'article 30 protège le travailleur qui exerce son droit de refus contre les mesures disciplinaires, sauf dans les dix jours d'une décision finale de l'inspecteur chef régional ou de la Commission, si le droit a été exercé de façon abusive.

Section 31 protects the safety representative in the same way.

A worker's right to protective re-assignment is conferred by s. 32:

**32.** A worker who furnishes a certificate attesting that his being exposed to a contaminant entails danger to him, in view of the fact that his health shows signs of deterioration, may request to be re-assigned to duties that do not entail exposure to a contaminant and that he is reasonably capable of performing, until the condition of his health allows him to resume his former duties and his working conditions conform to the standards established by regulation for that contaminant.

Sections 33, 36 and 37, mentioned in the first constitutional question, read as follows:

**33.** The certificate contemplated in section 32 may be issued by the physician in charge of health services in the establishment where the worker is employed, or another physician.

If the certificate is issued by the physician in charge he must, at the worker's request, notify the physician designated by the worker.

If the certificate is issued by another physician, he must, before issuing it, consult with the physician in charge or, if there is no physician in charge, with the head of the community health department of the territory in which the establishment is situated, or the physician designated by him.

**36.** A worker is entitled, for the first five working days of his work stoppage, to be remunerated at his regular wage rate. Thereafter, he is entitled, for the period of his work stoppage, to the indemnity provided in subparagraph *b* of subsection 1 of section 2 of the Act respecting indemnities for victims of asbestosis and silicosis in mines and quarries (R.S.Q., c. I-7).

To decide a case under this section, the Commission shall apply, *mutatis mutandis*, subsections 2 and 3 of section 2, and sections 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13 and 14 of the act contemplated in the first paragraph, and the Workmen's Compensation Act to the extent that it is consistent with this act.

**37.** If a worker believes he is not reasonably capable of performing duties to which he is re-assigned by the employer, he may request the health and safety committee or, failing such a committee, the safety representative and the employer to examine and decide the ques-

L'article 31 protège de la même façon le représentant à la prévention.

Le droit du travailleur au retrait préventif lui est conféré par l'art. 32:

**32.** Un travailleur qui fournit à l'employeur un certificat attestant que son exposition à un contaminant comporte pour lui des dangers, eu égard au fait que sa santé présente des signes d'altération, peut demander d'être affecté à des tâches ne comportant pas une telle exposition et qu'il est raisonnablement en mesure d'accomplir, jusqu'à ce que son état de santé lui permette de réintégrer ses fonctions antérieures et que les conditions de son travail soient conformes aux normes établies par règlement pour ce contaminant.

Les articles 33, 36 et 37, mentionnés dans la première question constitutionnelle, se lisent comme suit:

**33.** Le certificat visé dans l'article 32 peut être délivré par le médecin responsable des services de santé de l'établissement dans lequel travaille le travailleur ou par un autre médecin.

Si le certificat est délivré par le médecin responsable, celui-ci doit, à la demande du travailleur, aviser le médecin qu'il désigne.

S'il est délivré par un autre médecin que le médecin responsable, ce médecin doit consulter, avant de délivrer le certificat, le médecin responsable ou, à défaut, le chef du département de santé communautaire du territoire dans lequel se trouve l'établissement, ou le médecin que ce dernier désigne.

**36.** Le travailleur a droit, pendant les cinq premiers jours ouvrables de cessation de travail, d'être rémunéré à son taux de salaire régulier. Par la suite, il a droit, pendant la période de cessation de travail, à l'indemnité prévue par le sous-paragraphe *b* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (L.R.Q., c. I-7).

Pour disposer d'un tel cas, la Commission applique, en les adaptant, les paragraphes 2 et 3 de l'article 2, les articles 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13 et 14 de la loi visée dans le premier alinéa ainsi que la Loi sur les accidents du travail dans la mesure où elle est compatible avec la présente loi.

**37.** Si le travailleur croit qu'il n'est pas raisonnablement en mesure d'accomplir les tâches auxquelles il est affecté par l'employeur, il peut demander au comité de santé et de sécurité, ou à défaut de comité, au représentant à la prévention et à l'employeur d'examiner et de

tion in conjunction with the physician in charge of health services in the establishment, or if there is no physician in charge, the head of the community health department of the territory where the establishment is situated.

The worker or the employer may request the Commission to review the decision. If there is no safety committee or safety representative, the worker may send his request directly to the Commission. The Commission's decision is final and executory.

Under section 38, a worker reassigned to other duties retains all the benefits attached to his or her previous employment; at the end of the period of re-assignment, he or she must be returned to his or her regular employment; finally, he or she continues to receive social benefits subject to payment of the assessments, part of which is assumed by the employer.

Section 39 allows a worker who has stopped working to retain all the benefits relating to his or her earlier employment for one year subject to certain conditions.

The provisions regarding re-assignment of a pregnant worker mentioned in the first constitutional question are as follows:

**40.** A pregnant worker who furnishes to her employer a certificate attesting that her working conditions may be physically dangerous to her unborn child, or to herself by reason of her pregnancy, may request to be reassigned to other duties involving no such danger that she is reasonably capable of performing.

The form and tenor of the certificate are determined by regulation, and section 33 applies to its issuance.

**41.** If a requested re-assignment is not made immediately, the pregnant worker may stop working until she is reassigned or until the date of delivery.

"Delivery" means the natural or the lawfully, medically induced end of a pregnancy by child-birth, whether or not the child is viable.

**42.** Sections 36 and 37 apply, *mutatis mutandis*, where a pregnant worker exercises her rights under sections 40 and 41.

**43.** A worker who exercises her rights under sections 40 and 41 retains all the benefits attached to her regular

décider la question en consultation avec le médecin responsable des services de santé de l'établissement ou, à défaut de médecin responsable, avec le chef du département de santé communautaire du territoire où se trouve l'établissement.

Le travailleur ou l'employeur peut demander à la Commission de réviser la décision. S'il n'y a pas de comité ni de représentant à la prévention, le travailleur peut adresser sa demande directement à la Commission.

**b** La décision de la Commission est finale et exécutoire.

Suivant l'article 38, le travailleur affecté à d'autres tâches conserve tous les avantages liés à l'emploi antérieur; à la fin de l'affectation, il doit être c réintégré dans son emploi régulier; enfin, il continue de bénéficier des avantages sociaux sous réserve du paiement des cotisations dont l'employeur assume sa part.

**d** Quant à l'art. 39, il permet au travailleur qui a cessé de travailler de conserver pendant un an, sous certaines réserves, tous les avantages liés à l'emploi qu'il occupait auparavant.

Les dispositions relatives au retrait préventif de la travailleuse enceinte, mentionnées dans la première question constitutionnelle, sont les suivantes:

**f** **40.** Une travailleuse enceinte qui fournit à l'employeur un certificat attestant que les conditions de son travail comportent des dangers physiques pour l'enfant à naître ou, à cause de son état de grossesse, pour elle-même, peut demander d'être affectée à des tâches ne comportant pas de tels dangers et qu'elle est raisonnablement en mesure d'accomplir.

La forme et la teneur de ce certificat sont déterminées par règlement et l'article 33 s'applique à sa délivrance.

**41.** Si l'affectation demandée n'est pas effectuée immédiatement, la travailleuse peut cesser de travailler jusqu'à ce que l'affectation soit faite ou jusqu'à la date de son accouchement.

On entend par «accouchement», la fin d'une grossesse par la mise au monde d'un enfant viable ou non, naturellement ou par provocation médicale légale.

**42.** Les articles 36 et 37 s'appliquent, en les adaptant, lorsqu'une travailleuse exerce le droit que lui accordent les articles 40 et 41.

**j** **43.** La travailleuse qui exerce le droit que lui accordent les articles 40 et 41 conserve tous les avantages liés

employment before her re-assignment to other duties or before her work stoppage.

At the end of the worker's period of re-assignment or work stoppage, the employer must return her to her regular employment and grant her the benefits she would have been entitled to had she remained in her employment.

The worker continues to receive the social benefits recognized for her workplace subject to payment of the exigible assessments, part of which is assumed by the employer.

**44.** On receiving an application from a pregnant worker, the Commission may make temporary payments if it is of opinion that it will probably grant the indemnity.

If the Commission concludes that the application should not be granted, the amounts paid as temporary payments are not recoverable.

**45.** The funds required for payment of the indemnity are taken by the Commission out of the special fund established under subsection 2 of section 99 of the Workmen's Compensation Act.

Sections 46 to 48 give a breast-feeding worker rights similar to those conferred by ss. 40 to 45, when her working conditions involve risks for the child she is breast-feeding.

Part 5 of Division I of Chapter III imposes obligations on workers in s. 49:

**49. A worker must**

(1) become familiar with the prevention program applicable to him;

(2) take the necessary measures to ensure his health, safety or physical well-being;

(3) see that he does not endanger the health, safety or physical well-being of other persons at or near his workplace;

(4) undergo the medical examinations required by this act and the regulations;

(5) participate in the identification and elimination of risks of work accidents or occupational diseases at his workplace;

(6) cooperate with the health and safety committee and, where such is the case, with the job-site committee and with any person responsible for the application of this act and the regulations.

à l'emploi qu'elle occupait avant son affectation à d'autres tâches ou avant sa cessation de travail.

À la fin de son affectation ou de sa cessation de travail, l'employeur doit réintégrer la travailleuse dans son emploi régulier.

La travailleuse continue de bénéficier des avantages sociaux reconnus à son lieu de travail, sous réserve du paiement des cotisations exigibles dont l'employeur assume sa part.

**44.** Sur réception d'une demande d'une travailleuse, la Commission peut faire des paiements temporaires si elle est d'avis qu'elle accordera probablement l'indemnité.

Si la Commission vient à la conclusion que la demande ne doit pas être accordée, les montants versés à titre de paiements temporaires ne sont pas recouvrables.

**45.** Les fonds nécessaires au paiement de cette indemnité sont puisés par la Commission à même le fonds spécial constitué en vertu du paragraphe 2 de l'article 99 de la Loi sur les accidents du travail.

Les articles 46 à 48 confèrent à la travailleuse qui allaite des droits semblables à ceux dont il est question aux art. 40 à 45 lorsque les conditions de son travail comportent des dangers pour l'enfant qu'elle allaita.

La cinquième partie de la section I du chapitre III impose des obligations aux travailleurs, à l'art. 49:

**49. Le travailleur doit:**

**g** 1° prendre connaissance du programme de prévention qui lui est applicable;

2° prendre les mesures nécessaires pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique;

3° veiller à ne pas mettre en danger la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des autres personnes qui se trouvent sur les lieux de travail ou à proximité des lieux de travail;

4° se soumettre aux examens de santé exigés pour l'application de la présente loi et des règlements;

5° participer à l'identification et à l'élimination des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles sur le lieu de travail;

**j** 6° collaborer avec le comité de santé et de sécurité et, le cas échéant, avec le comité de chantier ainsi qu'avec toute personne chargée de l'application de la présente loi et des règlements.

Division II of Chapter III relates to the employer.

Section 50 sets out the employer's general rights:

**50.** Every employer is entitled, in particular, in accordance with this act and the regulations, to training, information and counselling services in matters of occupational health and safety.

Section 51 lists the employer's general obligations, including the following:

**51.** Every employer must take the necessary measures to protect the health and ensure the safety and physical well-being of his worker. He must, in particular,

(1) see that the establishments under his authority are so equipped and laid out as to ensure the protection of the worker;

(3) ensure that the organization of the work and the working procedures and techniques do not adversely affect the safety or health of the worker;

(4) supervise the maintenance of the workplace, provide sanitary installations, drinking water, adequate lighting, ventilation and heating and see that meals are eaten in sanitary quarters at the workplace;

(5) use methods and techniques intended for the identification, control and elimination of risks to the safety or health of the worker;

(7) supply safety equipment and see that it is kept in good condition;

(8) see that no contaminant emitted or dangerous substance used adversely affects the health or safety of any person at a workplace;

(9) give the worker adequate information as to the risks connected with his work and provide him with the appropriate training, assistance or supervision to ensure that he possesses the skill and knowledge required to safely perform the work assigned to him;

(11) provide the worker, free of charge, with all the individual protective health and safety devices or equipment selected by the health and safety committee in accordance with paragraph 4 of section 78 or, as the case may be, the individual or common protective

La section II du chapitre III est relative à l'employeur.

L'article 50 précise quels sont les droits généraux de l'employeur:

**a** 50. L'employeur a notamment le droit, conformément à la présente loi et aux règlements, à des services de formation, d'information et de conseil en matière de santé et de sécurité du travail.

**b** L'article 51 énumère les obligations générales de l'employeur parmi lesquelles on trouve les suivantes:

**c** 51. L'employeur doit prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur. Il doit notamment:

1° s'assurer que les établissements sur lesquels il a autorité sont équipés et aménagés de façon à assurer la protection du travailleur;

**d** 3° s'assurer que l'organisation du travail et les méthodes et techniques utilisées pour l'accomplir sont sécuritaires et ne portent pas atteinte à la santé du travailleur;

**e** 4° contrôler la tenue des lieux de travail, fournir des installations sanitaires, l'eau potable, un éclairage, une aération et un chauffage convenables et faire en sorte que les repas pris sur les lieux de travail soient consommés dans des conditions hygiéniques;

**f** 5° utiliser les méthodes et techniques visant à identifier, contrôler et éliminer les risques pouvant affecter la santé et la sécurité du travailleur;

**g** 7° fournir un matériel sécuritaire et assurer son maintien en bon état;

**h** 8° s'assurer que l'émission d'un contaminant ou l'utilisation d'une matière dangereuse ne porte atteinte à la santé ou à la sécurité de quiconque sur un lieu de travail;

**i** 9° informer adéquatement le travailleur sur les risques reliés à son travail et lui assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte que le travailleur ait l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui lui est confié;

**j** 11° fournir gratuitement au travailleur tous les moyens et équipements de protection individuels choisis par le comité de santé et de sécurité conformément au paragraphe 4° de l'article 78 ou, le cas échéant, les moyens et équipements de protection individuels ou

devices or equipment determined by regulation, and require that the worker use these devices and equipment in the course of work;

(12) allow workers to undergo the medical examinations during employment required under this act and the regulations;

(13) give, to the workers, the health and safety committee, the certified association, the head of the community health department and the Commission, the list of the dangerous substances used in the establishment and of the contaminants that may be emitted;

### Section 53 provides:

53. No employer may have particular work performed

(1) by a worker who has not reached the age determined by regulation to perform such work;

(2) beyond the daily or weekly maximum number of hours fixed by regulation;

(3) by a person who has not undergone the medical examination or does not hold the health certificate prescribed by regulation to perform such work.

Section 54 prohibits an employer or owner, in the cases determined by regulation, from undertaking the construction of an establishment or altering installations or equipment unless he or she has previously sent the Commission the plans and specifications of an architect or engineer attesting to their conformity with the regulations.

Sections 58 to 61 require an employer whose establishment falls in a category identified by regulation to see that a prevention program is implemented for that establishment.

Under section 59, such a prevention program must contain the following:

### 59. . .

(1) programmes for the adaptation of the establishment to the standards prescribed by the regulations respecting the layout of workplaces, work organization, equipment, material, contaminants, dangerous substances, processes and collective safety measures and equipment;

(2) measures of supervision of the quality of the work environment and of preventive maintenance;

collectifs déterminés par règlement et s'assurer que le travailleur, à l'occasion de son travail, utilise ces moyens et équipements;

12° permettre aux travailleurs de se soumettre aux examens de santé en cours d'emploi exigés pour l'application de la présente loi et des règlements;

13° communiquer aux travailleurs, au comité de santé et de sécurité, à l'association accréditée, au chef du département de santé communautaire et à la Commission, la liste des matières dangereuses utilisées dans l'établissement et des contaminants qui peuvent y être émis;

### L'article 53 prescrit:

53. L'employeur ne peut faire exécuter un travail:

1° par un travailleur qui n'a pas atteint l'âge déterminé par règlement pour exécuter ce travail;

2° au-delà de la durée maximale quotidienne ou hebdomadaire fixée par règlement;

3° par une personne qui n'a pas subi les examens de santé ou qui ne détient pas un certificat de santé exigés par les règlements pour effectuer un tel travail.

L'article 54 interdit à l'employeur ou au propriétaire, dans les cas déterminés par règlement, d'entreprendre la construction d'un établissement ou de modifier des installations ou équipements sans transmettre au préalable à la Commission des plans et devis d'architecte ou d'ingénieur attestant de leur conformité aux règlements.

Les articles 58 à 61 imposent à l'employeur dont l'établissement appartient à une catégorie identifiée par règlement de faire en sorte qu'un programme de prévention propre à cet établissement soit mis en application.

Selon l'article 59, un tel programme de prévention doit notamment contenir les éléments suivants:

### 59. . .

1° des programmes d'adaptation de l'établissement aux normes prescrites par les règlements concernant l'aménagement des lieux de travail, l'organisation du travail, l'équipement, le matériel, les contaminants, les matières dangereuses, les procédés et les moyens et équipements de protection collectifs;

2° des mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et des mesures d'entretien préventif;

(3) the specific standards of sanitation and safety for the establishment . . .

Under section 60, the *C.S.S.T.* may order that the content of a program be amended.

Section 62 is one of the sections mentioned in the constitutional questions submitted in *Canadian National*. It will be cited in the reasons in that case. It imposes on employers a duty to inform the regional chief inspector of major accidents within 24 hours. It also provides that the scene of an incident must remain unchanged until it has been investigated, except to prevent an aggravation of the situation or if the inspector authorizes a change.

Division III of Chapter III relates to suppliers, who are prohibited by s. 63 from manufacturing, supplying, selling, leasing, distributing or installing any product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance unless it is safe and in conformity with the standards prescribed by regulation.

The crucial Chapter IV is entitled "Health and Safety Committees". Under sections 68 and 69, these committees may be created in any establishment employing more than twenty workers, belonging to a category identified for that purpose by regulation, at the request of a certified association or by order of the *C.S.S.T.*

Parity is ensured in these health and safety committees by ss. 71 to 73: at least half their members represent workers and are designated by them or by the certified association where it represents all the workers of the establishment.

Among the committees' functions are the following, set out in s. 78:

78. . .

(1) to choose, in accordance with section 118, the physician in charge of health services in the establishment;

(2) to approve the health programme prepared by the physician in charge under section 112;

(3) to establish, within the prevention programme, training and information programmes in matters of occupational health and safety;

3° les normes d'hygiène et de sécurité spécifiques à l'établissement; . . .

Selon l'article 60, la *C.S.S.T.* peut ordonner que le contenu du programme soit modifié.

L'article 62 est l'un des articles que mentionnent les questions constitutionnelles posées dans *Chemins de fer nationaux*. Il sera cité dans les motifs de cet arrêt-là. Il impose à l'employeur le devoir d'informer dans les 24 heures l'inspecteur chef régional des accidents importants. Il prescrit également que les lieux de l'accident doivent demeurer inchangés pour le temps d'une enquête, sauf pour empêcher une aggravation ou si l'inspecteur autorise un changement.

La section III du chapitre III est relative aux fournisseurs à qui l'art. 63 interdit de fabriquer, fournir, vendre, louer, distribuer ou installer un produit, un procédé, un équipement, un matériel, un contaminant ou une matière dangereuse à moins que ceux-ci ne soient sécuritaires et conformes aux normes prescrites par règlement.

L'important chapitre IV s'intitule «Les comités de santé et de sécurité». Selon les art. 68 et 69, ces comités peuvent être formés au sein d'un établissement groupant plus de vingt travailleurs, appartenant à une catégorie identifiée à cette fin par règlement, à la demande d'une association accréditée ou sur l'ordre de la *C.S.S.T.*

Aux termes des art. 71 à 73, ces comités de santé et de sécurité sont paritaires: au moins la moitié de leurs membres représentent les travailleurs et sont désignés par eux ou par l'association accréditée lorsqu'elle représente l'ensemble des travailleurs de l'établissement.

Parmi les fonctions des comités se trouvent celles qui suivent, énumérées à l'art. 78:

78. . .

1° de choisir conformément à l'article 118 le médecin responsable des services de santé dans l'établissement;

2° d'approuver le programme de santé élaboré par le médecin responsable en vertu de l'article 112;

3° d'établir, au sein du programme de prévention, les programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité du travail;

(4) to select the individual protective devices and equipment which, while complying with the regulations, are best adapted to the needs of the workers of the establishment;

(9) to receive copy [*sic*] of notices of accident and to inquire into incidents that have caused or could have caused a work accident or an occupational disease and to submit the appropriate recommendations to the employer and the Commission;

(10) to receive suggestions and complaints from the workers, the certified association and the employer relating to occupational health and safety, and to examine, record, and answer these suggestions and complaints;

(11) to receive and study the reports of inspections made in the establishment;

(13) to carry out any other task the employer and the workers or their certified association entrust to it under an agreement.

Members of the health and safety committees are protected against disciplinary measures by s. 81, unless they abuse their functions.

Chapter V of the *Act* is entitled "Safety Representative". This person—there may be more than one—is designated from among the workers of an establishment where there is a health and safety committee, in the same way as the workers on such a committee, that is, he or she is designated by the workers.

Section 90 defines the functions of a safety representative:

**90. The functions of a safety representative are**

(1) to inspect workplaces;

(2) to receive copies of accident notices and investigate incidents that have caused or could have caused an accident;

(3) to identify situations that may be a source of danger to workers;

(4) to make such recommendations to the health and safety committee as he deems appropriate or, if there is no such committee, to the workers or their certified association and the employer;

(5) to assist workers in the exercise of their rights under this act and the regulations;

4° de choisir les moyens et équipements de protection individuels qui, tout en étant conformes aux règlements, sont les mieux adaptés aux besoins des travailleurs de l'établissement;

9° de recevoir copie des avis d'accidents et d'enquêter sur les événements qui ont causé ou qui auraient été susceptibles de causer un accident du travail ou une maladie professionnelle et soumettre les recommandations appropriées à l'employeur et à la Commission;

10° de recevoir les suggestions et les plaintes des travailleurs, de l'association accréditée et de l'employeur relatives à la santé et à la sécurité du travail, les prendre en considération, les conserver et y répondre;

11° de recevoir et d'étudier les rapports d'inspections effectuées dans l'établissement;

13° d'accomplir toute autre tâche que l'employeur et les travailleurs ou leur association accréditée lui confient en vertu d'une convention.

Les membres des comités de santé et de sécurité sont protégés contre les mesures disciplinaires par l'art. 81 sauf en cas d'exercice abusif de leurs fonctions.

Le chapitre V de la *Loi* s'intitule «Le représentant à la prévention». Ce dernier—mais il peut y en avoir plusieurs—est désigné parmi les travailleurs de l'établissement où il existe un comité de santé et de sécurité, de la même façon que les travailleurs d'un tel comité, c'est-à-dire qu'il est désigné par les travailleurs.

L'article 90 définit les fonctions du représentant à la prévention:

**90. Le représentant à la prévention a pour fonctions:**

1° de faire l'inspection des lieux de travail;

2° de recevoir copie des avis d'accidents et d'enquêter sur les événements qui ont causé ou auraient été susceptibles de causer un accident;

3° d'identifier les situations qui peuvent être source de danger pour les travailleurs;

4° de faire les recommandations qu'il juge opportunes au comité de santé et de sécurité ou, à défaut, aux travailleurs ou à leur association accréditée et à l'employeur;

5° d'assister les travailleurs dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente loi et les règlements;

(6) to accompany the inspector on visits of inspection;

(7) to intervene in the cases where a worker exercises his right of refusal;

(8) to submit complaints to the regional chief inspector;

(9) to participate in the identification and assessment of risks connected with certain jobs and with the kinds of work performed by the workers, and the identification of contaminants and dangerous substances connected with certain kinds of work for the purposes of section 52.

Under section 92 a safety representative may take time off work without loss of pay as necessary to perform certain of his or her duties, and he or she is also protected against disciplinary measures by s. 97, except in cases of abuse.

Chapter VI, which contains ss. 98 to 103, relates to sector-based associations of employers or union associations to provide employers and workers in a sector with training, information, research and counselling services.

Chapter VII, which contains ss. 104 to 106, authorizes the C.S.S.T. to grant subsidies to union associations and employers' associations.

Chapter VIII is entitled "Occupational Health". It contains ss. 107 to 136, grouped in five divisions: the first is concerned with the health programs established by the C.S.S.T. and the standard contracts concluded between the C.S.S.T. and hospital centers. Division II of this chapter relates to specific health programs for an establishment set up by the physician in charge. Division III deals with the physician in charge of health services in an establishment. Division IV deals with the head of the community health department. Lastly, Division V of this chapter concerns the recognition of certain health services.

Chapter IX, which contains ss. 137 to 176, is concerned with the establishment and functions of the C.S.S.T., which under s. 328 replaces the Commission des accidents du travail du Québec. Section 160 gives the Commission or persons des-

6° d'accompagner l'inspecteur à l'occasion des visites d'inspection;

7° d'intervenir dans les cas où le travailleur exerce son droit de refus;

<sup>a</sup> 8° de porter plainte auprès de l'inspecteur chef régional;

<sup>b</sup> 9° de participer à l'identification et à l'évaluation des caractéristiques concernant les postes de travail et le travail exécuté par les travailleurs de même qu'à l'identification des contaminants et des matières dangereuses présents dans les postes de travail aux fins de l'article 52.

Le représentant à la prévention peut, conformément à l'art. 92, s'absenter de son travail sans perte de salaire pour exercer certaines de ses fonctions, et il est aussi protégé contre les mesures disciplinaires par l'art. 97, sauf en cas d'abus.

<sup>c</sup> <sup>d</sup> Le chapitre VI, qui comprend les art. 98 à 103, est relatif aux associations sectorielles d'employeurs ou d'associations syndicales qui ont pour objet de fournir aux employeurs et aux travailleurs d'un secteur des services de formation, d'information, de recherche et de conseil.

<sup>e</sup> <sup>f</sup> Le chapitre VII, qui comprend les art. 104 à 106, permet à la C.S.S.T. de subventionner les associations syndicales et les associations d'employeurs.

<sup>g</sup> Le chapitre VIII s'intitule «La santé au travail». Il comprend les art. 107 à 136 regroupés en cinq sections; la première est relative aux programmes de santé élaborés par la C.S.S.T. et les contrats types conclus entre la C.S.S.T. et les centres hospitaliers. La deuxième section de ce chapitre est relative au programme de santé spécifique à un établissement élaboré par le médecin responsable.

<sup>h</sup> La troisième section est relative au médecin responsable des services de santé d'un établissement. La quatrième section porte sur le chef de département de santé communautaire. Enfin, la cinquième section de ce chapitre a trait à la reconnaissance de certains services de santé.

<sup>j</sup> Le chapitre IX, qui comprend les art. 137 à 176, a pour objets la constitution et les fonctions de la C.S.S.T. laquelle, en vertu de l'art. 328, est substituée à la Commission des accidents du travail du Québec. L'article 160 confère à la Commission ou

gnated by it to conduct investigations the powers and immunity of commissioners appointed under the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37, except the power of imposing imprisonment. Section 161 is concerned with the immunity of the Commission, its members, its board of directors, its vice-presidents and its officers.

Chapter X is entitled "Inspection". It includes the text of ss. 177 to 193, which with s. 62 are provisions mentioned in the constitutional questions submitted in *Canadian National*. Sections 177 to 193 read as follows:

**177.** For the purposes of the application of this act and the regulations, inspectors and regional chief inspectors shall be appointed and remunerated in accordance with the Civil Service Act.

**178.** Sections 160 and 161 apply to an inspector or regional chief inspector appointed under section 177.

**179.** An inspector, in the performance of his duties, may, at any reasonable hour of the day or night, enter a place where activities are carried on in the fields contemplated in this act and the regulations.

An inspector acting under this section has access to all the books, registers and records of any employer, principal contractor, supplier or other person carrying on an activity in the fields contemplated by this act and the regulations. A person having custody, possession or control of these books, registers or records shall give communication of them to the inspector and facilitate his examination of them.

An inspector shall, on demand, produce a certificate of his office.

If the investigation is to be made in a place wholly or partly used as a dwelling, the inspector must, to carry out his duties, have a search warrant issued under the Summary Convictions Act (R.S.Q., c. P-15) or the written consent of the occupant.

**180.** The inspector may, in addition to his general powers,

(1) investigate any matter within his competence;

(2) require the employer or principal contractor, whichever is the case, to produce the plan of the installations and of the layout of the equipment;

aux personnes qu'elle désigne pour enquêter les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., chap. C-37, sauf celui d'imposer l'emprisonnement. L'article 161 est relatif à l'immunité de la Commission, de ses membres, de son conseil d'administration, de ses vice-présidents et fonctionnaires.

**b** Le chapitre X s'intitule «Inspection». Il comprend le texte des art. 177 à 193 lesquels, avec l'art. 62, sont des dispositions que mentionnent les questions constitutionnelles posées dans *Chemins de fer nationaux*. Voici le texte des art. 177 à 193:

**177.** Aux fins de l'application de la présente loi et des règlements, des inspecteurs et des inspecteurs chefs régionaux sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique.

**178.** Les articles 160 et 161 s'appliquent à un inspecteur et à un inspecteur chef régional nommés en vertu de l'article 177.

**179.** Un inspecteur peut, dans l'exercice de ses fonctions, pénétrer à toute heure raisonnable du jour ou de la nuit dans un lieu où sont exercées des activités dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements.

Un inspecteur a alors accès à tous les livres, registres et dossiers d'un employeur, d'un maître d'œuvre, d'un fournisseur ou de toute autre personne qui exerce une activité dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements. Une personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces livres, registres ou dossiers doit en donner communication à l'inspecteur et lui en faciliter l'examen.

Un inspecteur doit, s'il en est requis, exhiber un certificat attestant sa qualité.

Si l'enquête doit se faire dans un endroit servant entièrement ou partiellement à des fins d'habitation, l'inspecteur doit pour exercer ses fonctions, être muni d'un mandat de perquisition émis en vertu de la *Loi sur les poursuites sommaires* (L.R.Q., c. P-15) ou avoir l'assentiment écrit de la personne qui occupe cet endroit.

**180.** En outre des pouvoirs généraux qui lui sont dévolus, l'inspecteur peut:

1° enquêter sur toute matière relevant de sa compétence;

2° exiger de l'employeur ou du maître d'œuvre, selon le cas, le plan des installations et de l'aménagement du matériel;

(3) take, free of charge, samples of any kind, particularly of objects used by the workers, for analysis; he must then inform the employer and, if possible, return the samples to him after analysis;

a      3° prélever, sans frais, à des fins d'analyse, des échantillons de toute nature notamment à même les objets utilisés par les travailleurs; il doit alors en informer l'employeur et lui retourner, après analyse, l'objet ou les échantillons prélevés lorsque c'est possible de le faire;

(4) conduct tests and make photographs or recordings at a workplace;

b      4° faire des essais et prendre des photographies ou enregistrements sur un lieu de travail;

(5) in order to ensure that a building, a structure or civil engineering works are stable, require the employer, principal contractor or owner to produce an attestation of solidity signed by an engineer or architect, or an attestation contemplated in section 54;

c      5° exiger de l'employeur, du maître d'œuvre ou du propriétaire, pour s'assurer de la solidité d'un bâtiment, d'une structure ou d'un ouvrage de génie civil, une attestation de solidité signée par un ingénieur ou un architecte ou une attestation prévue par l'article 54;

(6) in such cases as he may determine, instal a measuring device at a workplace, or cause it to be worn by a worker with the worker's written consent, or order the employer to instal it or cause it to be worn at the time and place the inspector indicates, and require the employer to transmit the data on the terms and conditions the inspector determines;

d      6° installer, dans les cas qu'il détermine, un appareil de mesure sur un lieu de travail ou sur un travailleur si ce dernier y consent par écrit ou ordonner à l'employeur d'installer un tel appareil et ce, dans un délai et dans un endroit qu'il désigne, et obliger l'employeur à transmettre les données recueillies selon les modalités qu'il détermine;

(7) be accompanied by one or more persons of his choice while performing his duties.

e      7° se faire accompagner par une ou des personnes de son choix dans l'exercice de ses fonctions.

**181.** On arriving at a workplace, and before making an investigation or inspection, an inspector shall take reasonable steps to advise the employer, the certified association and the prevention officer. On a construction site, he shall advise the principal contractor and the safety representative.

f      **181.** À son arrivée sur un lieu de travail, l'inspecteur doit, avant d'entreprendre une enquête ou une inspection, prendre les mesures raisonnables pour aviser l'employeur, l'association accréditée et le représentant à la prévention. Sur un chantier de construction, il avise le maître d'œuvre et le représentant à la prévention.

**182.** If he considers it advisable, an inspector may issue a remedial order requiring a person to comply with this act or the regulations, and fix the time in which he must comply.

g      **182.** L'inspecteur peut, s'il l'estime opportun, émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la présente loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir.

**183.** The inspector shall communicate the findings of his investigation or inspection to the employer, the certified association, the job-site committee, the health and safety committee, the safety representative and the head of the community health department; he shall send them a copy of any remedial order. If there is no committee, the employer shall post up copies of the remedial order in a sufficient number of conspicuous places easily accessible to the workers to ensure that they are informed.

h      **183.** L'inspecteur communique le résultat de son enquête ou de son inspection à l'employeur, à l'association accréditée, au comité de chantier, au comité de santé et de sécurité, au représentant à la prévention et au chef du département de santé communautaire; il leur transmet, le cas échéant, copie de l'avis de correction. Lorsqu'il n'existe pas de comité, l'employeur doit afficher une copie de l'avis de correction dans autant d'endroits visibles et facilement accessibles aux travailleurs qu'il est raisonnablement nécessaire pour assurer leur information.

**184.** A person to whom an inspector has given a remedial order shall carry it out in the appointed time, and inform the certified association, the health and safety committee, the safety representative and the inspector, as soon as possible, of the specific measures he intends to take.

j      **184.** La personne à qui un inspecteur a adressé un avis de correction doit y donner suite dans le délai impartie; il doit, en outre, informer dans les plus brefs délais l'association accréditée, le comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention et l'inspecteur des mesures précises qu'il entend prendre.

**185.** No person may hinder an inspector in the performance of his duties, mislead or attempt to mislead him by concealment or false or untruthful statements, refuse to give his surname, given names and address to the inspector or neglect to obey an order he may give under this act or the regulations.

**186.** An inspector may order the suspension of work or the complete or partial shut-down of a workplace and, if necessary, affix seals, if he considers a worker's health, safety or physical well-being to be endangered.

The inspector shall substantiate his decision in writing as soon as possible and indicate the steps to be taken to eliminate the danger.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order.

**187.** During a suspension of work or a shut-down, the workers are deemed to be at work and therefore entitled to the wages and social benefits related to their work.

**188.** No person may be admitted to a workplace shut down by an inspector except, with his authorization, to do the necessary work to eliminate the danger.

However, the application of the first paragraph cannot prevent an employer, principal contractor or owner from taking such conservation measures as are necessary to avoid the destruction or serious deterioration of the moveable or immovable property in the workplace.

**189.** Work shall not be resumed nor the workplace reopened until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's authorization.

**190.** Where a person contravenes this act or the regulations, an inspector may order him to cease making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance concerned, and affix seals or confiscate such objects and order the person to cease every activity that might cause the emission of the contaminant concerned.

The inspector shall substantiate his decision in writing, indicating, where that is the case, the steps to be taken to bring the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or the activity that might cause the emission of the contaminant, into conformity with the act and the regulations.

**185.** Il est interdit d'entraver un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper ou de tenter de le tromper par des réticences ou par des déclarations fausses ou mensongères, de refuser de lui déclarer ses nom, prénoms et adresse ou de négliger d'obéir à un ordre qu'il peut donner en vertu de la présente loi ou des règlements.

**186.** Un inspecteur peut ordonner la suspension des travaux ou la fermeture, en tout ou en partie, d'un lieu de travail et, s'il y a lieu, apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs.

Il doit alors motiver sa décision par écrit dans les plus brefs délais et indiquer les mesures à prendre pour éliminer le danger.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à cet ordre de l'inspecteur.

**187.** Pendant que dure une suspension des travaux ou d'une fermeture, les travailleurs sont réputés être au travail et ont ainsi droit à leur salaire et aux avantages liés à leur emploi.

**188.** Personne ne peut être admis sur un lieu de travail fermé par un inspecteur sauf, avec l'autorisation e de l'inspecteur, les personnes qui exécutent les travaux nécessaires pour éliminer le danger.

Toutefois, l'application du premier alinéa ne peut avoir pour effet d'empêcher un employeur, un maître d'œuvre ou un propriétaire de prendre les moyens de conservation nécessaires pour éviter la destruction ou la détérioration grave de biens meubles ou immeubles qui s'y trouvent.

**189.** Les travaux ne peuvent reprendre ou le lieu de travail être réouvert avant que l'inspecteur ne l'ait g autorisé.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à l'autorisation de l'inspecteur.

**190.** L'inspecteur peut, lorsqu'une personne enfreint la présente loi ou les règlements, ordonner qu'elle cesse de fabriquer, fournir, vendre, louer, distribuer ou installer le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse concerné et apposer les scellés ou confisquer ces biens et ordonner qu'elle cesse toute activité susceptible de causer l'émission du contaminant concerné.

Il doit alors motiver sa décision par écrit en indiquant, le cas échéant, les mesures à prendre pour que le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse ou que l'activité susceptible de causer l'émission du contaminant soit rendu conforme à la loi et aux règlements.

The person is prohibited from again making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or resuming the activity that might cause the emission of a contaminant, until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order or authorization.

**191.** An inspector's order or decision is executory until reviewed by the regional chief inspector.

**192.** A regional chief inspector's order or decision is executory until reviewed by the Commission.

The Commission's decision is final and without appeal.

**193.** The inspectors, regional chief inspectors and personnel required for the application of this chapter and of Division V of Chapter XI are responsible to such member of the Executive Council or such body as the Government may designate.

Chapter XI relates to construction sites. It contains ss. 194 to 222.

Chapter XII, which contains ss. 223 to 226, is entitled "Regulations" and gives the C.S.S.T. very wide powers to make regulations. Section 223 reads in part as follows:

**223. The Commission may make regulations**

(1) establishing categories of establishments, according to the activities carried on, the number of employees or the frequency and seriousness of accidents and occupational diseases;

(3) listing contaminants or dangerous substances, classifying them, identifying the biological or chemical agents and determining for each class or each contaminant a maximum permissible quantity or concentration of emission, deposit, issuance or discharge at a workplace, prohibiting or restricting the use of a contaminant or prohibiting any emission, deposit, issuance or discharge of a contaminant;

(6) identifying the contaminants in respect of which a worker may exercise his rights under section 32, determining the criteria of deterioration of health associated with each contaminant warranting the exercise of that

a La fabrication, la fourniture, la vente, la location, la distribution ou l'installation du produit, du procédé, de l'équipement, du matériel, du contaminant ou de la matière dangereuse ou l'activité susceptible de causer l'émission d'un contaminant ne peut reprendre avant que l'inspecteur ne l'ait autorisée.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à un ordre ou une autorisation de l'inspecteur.

**b** **191.** Un ordre ou une décision d'un inspecteur est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par l'inspecteur chef régional.

**192.** Un ordre ou une décision d'un inspecteur chef régional est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par la Commission.

c Les décisions de la Commission sont finales et sans appel.

**d** **193.** Les inspecteurs, les inspecteurs chefs régionaux et le personnel requis pour l'application du présent chapitre et de la section V du chapitre XI relèvent du membre du conseil exécutif ou de l'organisme que peut désigner le gouvernement.

e Le chapitre XI est relatif aux chantiers de construction. Il comprend les art. 194 à 222.

f Le chapitre XII, qui comprend les art. 223 à 226, s'intitule «Règlements» et il confère à la C.S.S.T. des pouvoirs fort étendus de faire des règlements. L'article 223 se lit en partie comme suit:

**223. La Commission peut faire des règlements pour:**

g 1° établir des catégories d'établissements en fonction des activités exercées, du nombre d'employés, des dangers pour la santé et la sécurité des travailleurs ou de la fréquence et de la gravité des accidents et des maladies professionnelles;

h 3° dresser une liste des contaminants ou des matières dangereuses, les classer en catégories notamment en identifiant les agents biologiques et chimiques et déterminer, pour chaque catégorie ou chaque contaminant, une quantité ou une concentration maximale permise d'émission, de dépôt, de dégagement ou de rejet dans un lieu de travail, en prohiber ou restreindre l'utilisation ou en interdire toute émission, dépôt, dégagement ou rejet;

j 6° identifier les contaminants à l'égard desquels un travailleur peut exercer le droit que lui reconnaît l'article 32, déterminer les critères d'altération à la santé associés à chacun de ces contaminants et permettant

right, specifying the conditions of the protective reassignment of a worker and his return to his duties, and determining the form and tenor of the certificate contemplated in sections 32, 40 and 46;

(7) prescribing measures for the supervision of the quality of the work environment and standards applicable to every establishment or construction site in view of ensuring the health, safety and physical well-being of workers, particularly with regard to work organization, lighting, heating, sanitary installations, quality of food, noise, ventilation, variations in temperature, quality of air, access to the establishment, means of transportation used by workers, eating rooms and cleanliness of a workplace, and determining the hygienic and safety standards to be complied with by the employer where he makes premises available to workers for lodging, meal service or leisure [sic] activities;

(9) determining, by category of establishments or construction sites, the individual and common protective devices and equipment that the employer must put at the disposal of the workers, free of charge;

(11) fixing the minimum age at which a worker may carry out particular work it specifies;

(12) fixing, in such cases or circumstances as it may indicate, the maximum daily or weekly number of hours that may be devoted to particular work, according to the nature of the work, the place where it is carried out and the physical capacity of the worker, and prescribing the distribution of these hours and a minimum rest period or meal period;

(14) indicating the cases or circumstances in which new construction or alterations to existing installations must not be undertaken without prior transmission to the Commission of the architect's or engineer's plans and specifications, and indicating the time, terms and conditions of their transmission; prescribing standards of construction, development, maintenance and demolition;

(16) determining the cases and circumstances where an establishment or construction site must be considered remote, and the living conditions to be maintained there by the employer for the benefit of the workers;

(17) determining the categories of establishments for which a prevention program must be implemented, the

l'exercice de ce droit, préciser les critères du retrait d'un travailleur de son poste de travail et de sa réintégration, et déterminer la forme et la teneur du certificat visé dans les articles 32, 40 et 46;

*a* 7° prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement ou chantier de construction de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs notamment quant à l'organisation du travail,

*b* à l'éclairage, au chauffage, aux installations sanitaires, à la qualité de l'alimentation, au bruit, à la ventilation, aux contraintes thermiques, à la qualité de l'air, à l'accès à l'établissement, aux moyens de transports utilisés par les travailleurs, aux locaux pour prendre les repas et à la propreté sur un lieu de travail et déterminer les normes d'hygiène et de sécurité que doit respecter l'employeur lorsqu'il met des locaux à la disposition des travailleurs à des fins d'hébergement, de services d'alimentation ou de loisirs;

*c* 9° déterminer, en fonction des catégories d'établissements ou de chantiers de construction, les moyens et équipements de protection individuels ou collectifs que l'employeur doit fournir gratuitement au travailleur;

*d* 11° fixer l'âge minimum qu'un travailleur doit avoir atteint pour exécuter un travail qu'elle identifie;

*f* 12° déterminer, dans les cas ou circonstances qu'elle indique, le nombre d'heures maximum, par jour ou par semaine, qui peut être consacré à un travail, selon la nature de celui-ci, le lieu où il est exécuté et la capacité physique du travailleur et prévoir la distribution de ces heures ainsi qu'une période minimum de repos ou de repas;

*g* 14° indiquer dans quels cas ou circonstances une construction nouvelle ou une modification à des installations existantes ne peut être entreprise sans transmission préalable à la Commission des plans et devis d'architecte ou d'ingénieur et indiquer les délais et les modalités selon lesquels cette transmission doit être faite, et prescrire des normes de construction, d'aménagement, d'entretien et de démolition;

*i* 16° déterminer les cas et circonstances dans lesquels un établissement ou un chantier de construction doit être considéré comme éloigné et déterminer les conditions de vie que l'employeur doit y maintenir au bénéfice des travailleurs;

*j* 17° déterminer les catégories d'établissements pour lesquelles un programme de prévention doit être mis en

minimum compulsory content of a prevention programme for each category of establishments or construction sites, and the time, terms and conditions of transmission of a prevention programme and its updating to the Commission;

(19) prescribing standards respecting the safety of such products, processes, equipment, materials, contaminants or dangerous substances as it specifies, indicating the directions for their use, maintenance and repair, and prohibiting or restricting their use;

(24) determining, by category of establishments, the amount of time that a safety representative may devote to his functions, determining, by category of establishments or construction sites, the instruments or apparatus a safety representative needs to exercise his functions and determining the registration, travel and accommodation expenses borne by it under sections 91 and 211;

(42) generally prescribing any other measure to facilitate the application of this act.

The content of the regulations may vary according to the categories of persons, workers, employers, workplaces, establishments or construction sites to which they apply. The regulations may also provide times within which they are to be applied, and these times may vary according to the object and scope of each regulation.

Chapter XIII includes ss. 227 to 233. It deals with the recourses of a worker who has been illegally penalized for exercising a right conferred by the *Act*. He or she may proceed by a complaint to the labour commissioner-general or personally or through his or her certified association, have recourse to the grievance settlement procedure and arbitration.

Chapter XIV includes ss. 234 to 246. It deals with offences against the *Act* and penalties.

Chapter XV, on financing, includes ss. 247 to 250. Section 247 provides that the *C.S.S.T.* will collect from employers the sums required to defray all the costs arising from application of the *Act* and regulations. However, certain expenses relating to inspection are granted annually by the Legislature, which may also annually pay part of

application, déterminer le contenu minimum obligatoire de ce programme de prévention, selon la catégorie à laquelle appartient un établissement ou un chantier de construction et déterminer les modalités et les délais à selon lesquels le programme de prévention et sa mise à jour doivent être transmis à la Commission;

b 19° prescrire des normes relatives à la sécurité des produits, procédés, équipements, matériels, contaminants ou matières dangereuses qu'elle identifie, en indiquer les modes d'utilisation, d'entretien et de réparation et en prohiber ou restreindre l'utilisation;

c 24° déterminer, en fonction des catégories d'établissements, le temps qu'un représentant à la prévention peut consacrer à l'exercice de ses fonctions, déterminer selon les catégories d'établissements ou de chantiers de construction les instruments ou appareils nécessaires à l'exercice des fonctions du représentant à la prévention, d et déterminer les frais d'inscription, de déplacement et de séjour qu'elle assume en vertu des articles 91 et 211;

e 42° généralement prescrire toute autre mesure utile à la mise en application de la présente loi.

f Le contenu des règlements peut varier selon les catégories de personnes, de travailleurs, d'employeurs, de lieux de travail, d'établissements ou de chantiers de construction auxquelles ils s'appliquent. Les règlements peuvent, en outre, prévoir des délais de mise en application qui peuvent varier selon l'objet et la portée de chaque règle.

g g Le chapitre XIII comprend les art. 227 à 233. Il est relatif aux recours du travailleur illégalement pénalisé à cause de l'exercice d'un droit lui résultant de la *Loi*. Il peut procéder par voie de plainte auprès du commissaire général du travail ou, personnellement ou par son association accréditée, h avoir recours à la procédure de règlement de griefs et à l'arbitrage.

i Le chapitre XIV comprend les art. 234 à 246. Il est relatif aux infractions à la *Loi* et aux peines.

j Le chapitre XV, relatif au financement, comprend les art. 247 à 250. L'article 247 prescrit que la *C.S.S.T.* perçoit des employeurs les sommes requises pour défrayer tous les coûts qui découlent de l'application de la *Loi* et des règlements. Toutefois, certaines dépenses relatives à l'inspection sont accordées annuellement par la Législature qui peut

the amounts required to give effect to the *Act* and regulations in relation to education, information and research: ss. 249 and 250.

Chapter XVI is entitled "Transitional Provisions". It contains ss. 251 to 335.

Chapter XVII is entitled "Final Provisions". It contains ss. 336 to 338.

Before leaving this matter and passing on to the analysis and characterization of the *Act*, it should be noted that Parliament acted before the Quebec Legislature in adopting legislation on occupational health and security in federal undertakings. These provisions are contained in Part IV of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, containing ss. 79 to 106.1 and adopted between 1967 and 1978. The *Act* contains striking analogies with this part of the *Canada Labour Code*, on which the White Paper recognizes at pp. 61, 62 and 279 that it was partly based, as well as on American and British legislation and the legislation of other provinces.

There is no need to analyse the federal legislation in detail, but certain similarities with the *Act* should be noted. In section 81 it imposes on every person operating or carrying on a federal undertaking a duty to do so in a manner that will not endanger the safety or health of any person employed thereupon or in connection therewith, and to adopt procedures and techniques designed or intended to prevent or reduce the risk of employment injury. It imposes on a worker a duty to take necessary precautions to ensure his or her own safety and the safety of his or her fellow employees and to use such devices and wear such articles of clothing or equipment as are intended for his or her protection, which are furnished by the employer or which he or she is required by law to wear. Although the federal act does not contain specific provisions on the protective re-assignment of pregnant women or other workers, it gives a worker in s. 82.1 the right to refuse to work in cases of imminent danger. This right is regulated. Where a refusal continues after an investigation a safety officer appointed by the Minister may, if a danger exists, give directions which are similar to a

également verser annuellement une partie des sommes requises pour l'application de la *Loi* et des règlements pour la formation, l'information et la recherche: art. 249 et 250.

<sup>a</sup> Le chapitre XVI s'intitule «Dispositions transitoires». Il comprend les art. 251 à 335.

<sup>b</sup> Le chapitre XVII s'intitule «Dispositions finales». Il comprend les art. 336 à 338.

<sup>c</sup> Avant de quitter ce sujet et de passer à l'analyse et à la qualification de la *Loi*, il importe de noter que le Parlement avait précédé la Législature du Québec en légiférant sur la santé et la sécurité du travail dans les entreprises fédérales. Il s'agit de la partie IV du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, tel que modifié, comprenant les art. 79 à 106.1 adoptés entre 1967 et 1978. La *Loi* <sup>d</sup> comporte des analogies frappantes avec cette partie du *Code canadien du travail* dont le Livre blanc, aux pp. 61, 62 et 279, reconnaît d'ailleurs s'être partiellement inspiré, en même temps que de la législation américaine, de la législation anglaise et de la législation des autres provinces.

<sup>f</sup> Il n'est pas nécessaire d'analyser en détail la législation fédérale. Mais il y a lieu de noter certaines ressemblances avec la *Loi*. Elle impose par l'art. 81 à celui qui dirige une entreprise fédérale le devoir de le faire de manière à ne pas mettre en danger la sécurité ou la santé de toute personne employée dans le cadre de cette entreprise et celui d'adopter des méthodes et techniques destinées à prévenir ou diminuer le risque de lésion professionnelle. Elle impose au travailleur l'obligation de prendre les précautions nécessaires pour assurer sa propre sécurité et celle de ses collègues <sup>g</sup> ainsi que d'utiliser les dispositifs et de porter les vêtements ou accessoires destinés à sa protection, qui lui sont fournis par l'employeur ou que la loi l'oblige à porter. Quoique la loi fédérale ne comporte pas de dispositions spécifiques relatives au retrait préventif de la femme enceinte ou des autres travailleurs, elle donne au travailleur, à l'art. 82.1, le droit de refuser de travailler en cas de danger imminent. Ce droit est réglementé. Au cas où après enquête le refus est réitéré, un agent de sécurité nommé par le Ministre peut, s'il y a danger, donner des directives qui ressemblent à un

remedial order. The safety officer can do likewise if he or she discovers a danger in the course of an inspection. The inspector's directions may be referred to the Canada Labour Relations Board on appeal. In section 84.1, the federal act empowers the Minister to require the creation of safety and health committees at least half of the members of which shall be persons employed in the undertaking, who do not exercise managerial functions and who have been selected by other workers or by the union. The functions of safety and health committees are similar to those of the health and safety committees established under the *Act*. Finally, in s. 84 the federal act delegates to the Governor in Council extensive regulatory powers over the health and safety of persons employed upon or in connection with a federal undertaking that are comparable to those of the C.S.S.T. *Inter alia*, regulations may be made:

**84. (1) ...**

(a) respecting the structural design and the maintenance of any building or other structure;

(b) respecting the use, operation and maintenance of

(i) boilers and pressure vessels,

(ii) escalators, elevators and other devices for moving passengers or freight,

(iii) equipment for the generation, distribution or use of electricity, and

(iv) gas or oil burning equipment or other heat generating equipment;

(c) respecting the ventilation, lighting and temperature of places of employment and prescribing the minimum amount of space for employees;

(e) respecting the guarding and fencing of machinery, equipment and places;

(f) respecting the handling, transportation, storage, use and disposal of substances or devices dangerous to the safety or health of employees;

(g) prescribing the standards for protective clothing and equipment to be used by employees and the use of, and the responsibility for providing, such clothing and equipment;

avis de correction. Il peut faire de même s'il découvre un danger en cours d'inspection. Les directives de l'inspecteur peuvent être référées en appel au Conseil canadien des relations du travail. *a* À l'article 84.1, la loi fédérale habilite le Ministre à exiger la création de comités d'hygiène et de sécurité dont au moins la moitié des membres doivent travailler à l'entreprise sans toutefois participer à la direction, et avoir été choisis par les autres travailleurs ou par le syndicat. Les fonctions des comités d'hygiène et de sécurité ressemblent à celles des comités de santé et de sécurité constitués en vertu de la *Loi*. Enfin, à l'art. 84, la loi fédérale délègue au gouverneur en conseil, en matière de santé et de sécurité des personnes employées dans le cadre d'une entreprise fédérale, des pouvoirs réglementaires étendus et comparables à ceux de la C.S.S.T. Mentionnons par exemple qu'il peut entre autres faire des règlements:

**84. (1) ...**

*a)* concernant le plan de la charpente d'un bâtiment ou autre structure et l'entretien d'un bâtiment ou autre structure;

*b)* concernant l'utilisation, la mise en service et l'entretien

(i) des chaudières et récipients soumis à une pression interne,

(ii) des escaliers mécaniques, ascenseurs et autres dispositifs destinés au transport des personnes ou du matériel;

(iii) de l'outillage servant à la production, la distribution ou à l'utilisation de l'électricité, et

(iv) de brûleurs à gaz ou à pétrole ou d'autres appareils générateurs de chaleur;

*c)* concernant l'aération, l'éclairage et la température des lieux de travail, et prescrivant l'espace minimum exigé pour les employés;

*e)* concernant la surveillance et le clôturage des appareils, de l'outillage et des lieux;

*f)* concernant la manipulation, le transport, l'entreposage et l'utilisation et la manière de disposer de substances ou engins compromettant la sécurité ou la santé des employés;

*g)* prescrivant les normes applicables aux vêtements et accessoires protecteurs que doivent porter les employés, régissant leur utilisation et précisant qui doit les fournir;

(h) prescribing the age, the health and physical requirements and the qualifications of persons who may be employed in particular occupations;

(j) prescribing mechanical standards for vehicles and equipment;

(l) respecting the reporting and investigation of accidents and dangerous occurrences;

(n) respecting the adoption and implementation of appropriate safety codes;

(o) prescribing first-aid facilities and the provision of first-aid training and the services of first-aid attendants . . .

The *Act* and Part IV of the *Canada Labour Code* are thus similar in letter and spirit. Additionally, the federal act has been substantially revised and made more specific by S.C. 1984, c. 39, and it appears that these amendments are in turn based at least in part on the *Act* and probably on other provincial legislation. Thus, the new s. 79.1, which only describes or codifies earlier law, resembles s. 2 of the *Act*. It provides:

**79.1** The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies.

We may also note the new s. 97(2), providing authority for agreements respecting the use of provincial employees as safety officers for the purposes of the federal act.

Differences certainly exist between the two statutes but, both in letter and spirit, they have much more in common than separating them.

## 2. Analysis and Characterization of the Act

None of the counsel disputed, and I do not think anyone could dispute, that the aim sought by the legislator in the *Act* is, as indicated in s. 2, "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers". In constitutional terms, however, the ultimate purpose of legislation, in this case the health and

h) prescrivant les conditions d'âge, de santé, d'état physique et de compétence auxquelles doivent satisfaire les personnes susceptibles d'être employées à certains travaux;

j) prescrivant les normes mécaniques applicables aux véhicules et à l'équipement;

l) concernant les rapports et les enquêtes à faire sur les accidents et les situations dangereuses;

n) concernant l'adoption et la mise en application de codes de sécurité appropriés;

o) prescrivant les installations de premiers soins à fournir, la formation à donner en matière de premiers soins et les services à assurer par les préposés aux premiers soins; . . .

C'est donc dire que la *Loi* et la partie IV du *Code canadien du travail* s'apparentent par la lettre et par l'esprit. D'ailleurs, la loi fédérale a été substantiellement remaniée et particularisée par S.C. 1984, chap. 39, et il semble que ces modifications s'inspirent à leur tour, au moins en partie, de la *Loi* et probablement d'autres législations provinciales. Ainsi, le nouvel art. 79.1, qui ne fait que décrire ou codifier le droit antérieur, ressemble à l'art. 2 de la *Loi*. Il prescrit:

**79.1** La présente Partie a pour raison d'être de prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente Partie ou qui en résultent ou y sont liés.

Notons également le nouveau par. 97(2) qui permet des accords prévoyant l'utilisation de fonctionnaires provinciaux à titre d'agents de sécurité pour fins d'application de la loi fédérale.

Certes, les deux lois comportent des différences mais, par l'esprit et la lettre, elles se ressemblent bien plus qu'elles ne diffèrent.

## 2. Analyse et qualification de la Loi

Aucun des procureurs n'a contesté, et personne ne peut contester je pense, que la fin poursuivie par le législateur dans la *Loi* soit, comme le prescrit l'art. 2, «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs». Mais, au plan constitutionnel, la finalité d'une loi, en l'occurrence, la

safety of the worker, does not suffice to justify the specific means used to attain that purpose. To take an obvious and perhaps simplistic example, a province could not constitutionally, for a health and safety purpose, impose an import tax on products or equipment it thought to be dangerous. Clearly, the constitutionality of the *Act* is not in question here. The only question is as to its application to federal undertakings. However, in entering the field of prevention of accidents in the workplace, as the legislator has the power to do, and in using, as probably could not be avoided in prevention matters, means such as the right of refusal, protective re-assignment, detailed regulations, inspection and remedial orders to "establishments" within the meaning of the *Act*—that is, "all the installations and equipment grouped on one site and organized under the authority of one person or of related persons in view of producing or distributing goods or services . . ."—the legislator could not fail to enter directly and massively into the field of working conditions and labour relations on the one hand and, on the other—though these are two elements of the same reality—into the field of the management and operation of undertakings. In so doing, the legislator precluded itself from aiming at and regulating federal undertakings by the *Act*.

I think it is clear that on its face the *Act* principally treats working conditions, labour relations and the management of an undertaking.

### Working Conditions

No statutory definition exists of the phrase "working conditions". The legislator sometimes uses the phrase with different meanings. Over the years the courts and academic commentators have proposed many and varied definitions, derived from many legislative contexts, none of which do I find necessary nor advisable to adopt. I think it is sufficient for the purposes of this trilogy to define working conditions very generally: working conditions are conditions under which a worker or workers, individually or collectively, provide their services, in accordance with the rights and obligations

santé et la sécurité du travailleur, ne suffit pas à justifier les moyens spécifiques employés pour l'atteindre. Pour prendre un exemple évident et peut-être simpliste, une province ne saurait constitutionnellement, dans un but de santé et de sécurité, frapper d'une taxe d'importation des produits ou des appareils qu'elle jugerait dangereux. Sans doute n'est-il pas question en l'espèce d'inconstitutionnalité de la *Loi*. Seule est contestée son applicabilité à des entreprises fédérales. Mais en entrant dans le champ de la prévention des accidents sur les lieux du travail, comme il est en son pouvoir de le faire, et en utilisant, comme il ne pouvait probablement pas éviter de le faire en matière de prévention, des moyens comme le droit de refus, le retrait préventif, la réglementation détaillée, l'inspection et les avis de correction des «établissements» au sens de la *Loi*—c'est-à-dire «l'ensemble des installations et de l'équipement groupés sur un même site et organisés sous l'autorité d'une même personne ou de personnes liées, en vue de la production ou de la distribution de biens ou de services . . .»—le législateur ne pouvait manquer d'entrer directement et massivement d'une part dans le domaine des conditions de travail et des relations de travail et, d'autre part,—mais ce sont là les deux volets d'une même réalité—dans le domaine de la gestion et des opérations des entreprises. Par le fait même, il s'interdisait de viser et d'atteindre par sa loi les entreprises fédérales.

Il me paraît manifeste en effet qu'à sa face même, la *Loi* vise principalement les conditions de travail, les relations de travail et la gestion de l'entreprise.

### Conditions de travail

Il n'existe pas de définition de l'expression «conditions de travail» dans la *Loi*. Le législateur utilise parfois l'expression dans des sens différents. La jurisprudence et la doctrine ont proposé depuis des années un grand nombre de définitions diverses, tirées de contextes législatifs multiples, auxquelles il n'est ni nécessaire ni prudent de s'attacher. Il me paraît suffisant, pour les fins de cette trilogie, de définir très généralement les conditions de travail: il s'agit des conditions en vertu desquelles un travailleur ou des travailleurs, individuellement ou collectivement, effectuent leur prestation de tra-

included in the contract of employment by the consent of the parties or by operation of law, and under which the employer receives those services. Legislation adds minimal statutory conditions to negotiated agreements, as is the case for example with the minimum wage, days off and working hours. The public order status of the *Act* means that its provisions are incorporated into any contract of employment concluded between an employer and a worker. That these provisions are in the nature of working conditions appears most clearly when one considers that it is possible to increase the minimal protection provided by the legislator through union or individual negotiation (s. 4(2) of the *Act*). Additionally, there is nothing to prevent the conditions of the *Act* being incorporated in collective agreements so that they might be subject to the grievance settlement procedure in addition to the remedies provided by the *Act*.

Unlike a workmen's compensation scheme, such as that in question in the *Workmen's Compensation Board* case, the preventive provisions dealing with occupational health and safety fall within the scope of the contract of employment. The essence of legislation the purpose of which is to safeguard the health of workers is that it articulates the terms of the contract of employment, in the same way as does a collective agreement which contains preventive clauses dealing with occupational health and safety. In the case at bar, for example, there is a collective agreement between Bell Canada and the mis en cause union containing a clause on the protective re-assignment of pregnant women, less favourable than that contained in the *Act* and accordingly void if the *Act* is applicable but, if the *Act* is not applicable, the mis en cause worker may take advantage of that clause. Similarly, in *Alltrans* the collective agreement in effect between the parties imposed on the employer an obligation to defray the cost of safety boots incurred by its employees.

It is in the sense defined above that I believe the term "working conditions" in s. 9 of the *Act*, which

vail, conformément à des droits et obligations inclus au contrat de travail par le consentement des parties ou par la loi, et en vertu desquelles l'employeur reçoit cette prestation. Les lois ajoutent des conditions minimales à des conventions négociées, comme c'est le cas par exemple pour le salaire minimum, les jours chômés et les heures de travail. Le statut d'ordre public de la *Loi* emporte que ses dispositions deviennent incorporees à tout contrat de travail intervenu entre un employeur et un travailleur. Le caractère de conditions de travail de telles dispositions apparaît des plus évidents quand on considère qu'il est possible d'accroître la protection minimale consentie par le législateur par le biais de la négociation syndicale ou individuelle (deuxième alinéa de l'art. 4 de la *Loi*). Par surcroît, rien n'interdit d'intégrer les conditions de la *Loi* aux conventions collectives afin de bénéficier de la procédure de règlement de griefs, en sus des recours de la *Loi*.

Contrairement à un régime d'indemnisation de victimes d'accidents du travail, tel que celui qui fut l'objet d'un litige dans la décision *Workmen's Compensation Board*, les dispositions préventives portant sur la santé et la sécurité des travailleurs sont donc du ressort du contrat de travail: il est de l'essence d'une disposition législative ayant pour objet la préservation de la santé des travailleurs de préciser les termes du contrat de travail, tout comme le fait une convention collective qui comporte des clauses préventives portant sur la santé et la sécurité des travailleurs. Ainsi, en l'espèce, y avait-il entre Bell Canada et le Syndicat mis en cause, une convention collective comportant une clause sur le retrait préventif de la femme enceinte, moins favorable à certains égards que celle prévue par la *Loi* et par conséquent nulle si la *Loi* est applicable, mais dont la travailleuse mise en cause s'est effectivement prévalué et dont elle pouvait se prévaloir si la *Loi* est inapplicable. De même, dans *Alltrans*, la convention collective en vigueur entre les intéressés imposait-elle à l'employeur l'obligation de défrayer le coût des chaussures sécuritaires, encouru par ses employés.

C'est dans le sens défini plus haut qu'il faut je pense entendre l'expression «conditions de travail»

gives a worker his or her chief "general right", must be understood. Section 9 states:

9. Every worker has a right to working conditions that have proper regard for his health, safety and physical well-being. [Emphasis added.]

However, the legislator uses the phrase in a different sense in s. 40 of the *Act* in relation to the re-assignment of pregnant women. Here the phrase "working conditions [which] may be physically dangerous" actually refers to "work environment". Nevertheless what in ss. 40 and 41 in fact is a working condition in the sense of the definition given above is the right itself of the pregnant worker to a new assignment or to re-assignment accompanied by the advantages and benefits attached thereto by the *Act*.

Analysis of the *Act*, and in particular ss. 2 to 57, indicates that in order to carry out its purpose, the *Act* regulates the respective rights and obligations of workers and employers under the contract of employment.

Section 2, which in its first paragraph states that the purpose of the *Act* is preventive, namely "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers", may in a sense be regarded as stating a negative purpose. This entails, for example, the prevention of job-related accidents. But the positive side of this purpose and the means of attaining it are designed to ensure that workers have working conditions that will not impair their health, safety and physical well-being. That is, stated as a single proposition, the philosophy underlying the entire *Act*.

I have already referred to s. 4, which allows the parties to provide by agreement for more advantageous conditions than those in the *Act* and which does not prohibit incorporating the provisions of the *Act* in collective agreements to be included among those terms of the agreement subject to the grievance settlement procedure.

I have cited s. 9, which deals expressly with working conditions.

Sections 12 to 31, on the right of refusal, allow workers, subject to the conditions stated therein, to

de l'art. 9 de la *Loi* qui confère au travailleur son «droit général» principal:

9. Le travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique. [Je souligne.]

Par ailleurs, c'est dans un sens différent que le législateur utilise l'expression à l'art. 40 de la *Loi*, relatif au retrait préventif de la femme enceinte.

b L'expression «conditions de travail [qui] comportent des dangers physiques» y signifie plutôt «milieu du travail». Ce qui, dans l'art. 40 et l'art. 41, est vraiment une condition de travail au sens de la définition donnée plus haut, c'est le droit de la travailleuse enceinte à une nouvelle affectation ou au retrait préventif assorti des avantages et bénéfices que la *Loi* y attache.

d L'analyse de la *Loi*, et particulièrement de ses art. 2 à 57, révèle que, pour atteindre son objet, elle réglemente les droits et obligations respectifs des travailleurs et des employeurs dans le cadre du contrat de travail.

e L'article 2 qui, à son premier alinéa, énonce l'objectif de la *Loi* comme un objectif de prévention, savoir «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs», peut être considéré en un sens comme énonçant un objectif négatif. Il s'agit par exemple de prévenir les accidents du travail. Mais l'envers positif de cet objectif et le moyen de l'atteindre, c'est d'assurer au travailleur g des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique. Telle est, en une proposition, la philosophie qui inspire toute la *Loi*.

h J'ai déjà référé à l'art. 4 qui permet de stipuler conventionnellement des conditions plus avantageuses que celles de la *Loi* et qui n'interdit pas d'incorporer les dispositions de la *Loi* aux conventions collectives pour les sanctionner par la procédure de règlement des griefs.

J'ai cité l'art. 9 qui porte expressément sur les conditions de travail.

j Quant aux art. 12 à 31, relatifs au droit de refus, ils permettent au travailleur, sous réserve

refuse to execute their primary obligation, to provide their services, the *Act* thereby intervening at the heart of the contract of employment between the worker and the employer.

Given that, under s. 14 of the *Act*, workers are deemed to be at work when they exercise the right of refusal, they are entitled to their wages, as are the other workers put out of work by that refusal: s. 28. It is true they must always remain available and may be assigned temporarily to other duties. However, such a temporary assignment, which I note in passing affects the right of management, is no more than a different form of service. As for the wages, they are, from the standpoint of the employer, the essential counterpart of the services.

Sections 32 to 48, on the protective re-assignment of workers exposed to a contaminant which entails danger to them and the re-assignment of pregnant workers and breast-feeding workers, give those affected the right to request assignment to other duties, which is of the very essence of the contract of employment and is clearly a working condition. They also confer the right to refuse to provide services until the assignment has been given or the danger has ceased, or until the pregnancy or breast-feeding is at an end.

In the case of a protective re-assignment or protective re-assignment of a pregnant woman, the workers are still entitled under ss. 36 and 42 to five days' wages although they have ceased to work. They are also entitled to benefits amounting to about 90 percent of their wages. These benefits are paid to them by the C.S.S.T. from funds contributed by employers. They also retain the benefits connected with the employment—ss. 39 and 43—and are entitled to be eventually returned to their regular jobs: ss. 38 and 43.

Whatever definition is accepted of "working conditions", it seems inconceivable to me that it should not include a worker's obligation to provide his or her services and the employer's obligation to pay his or her wages. Specifically, the rights of refusal, protective re-assignment and re-assig-

n

des conditions qu'ils prescrivent, de refuser sa prestation essentielle, la prestation de travail, intervenant par là au cœur du contrat de travail qui lie le travailleur et l'employeur.

Par ailleurs, suivant l'art. 14 de la *Loi*, le travailleur étant réputé être au travail lorsqu'il exerce le droit de refus, il a droit à son salaire de même que les autres travailleurs privés de travail par son refus: art. 28. Il est vrai qu'ils doivent tous demeurer disponibles et qu'ils peuvent être affectés temporairement à d'autres tâches. Mais cette affectation temporaire qui, soit dit en passant, touche au droit de gestion, n'est qu'une forme différente de la prestation de travail. Quant au salaire, il est, du point de vue de l'employeur, la contrepartie essentielle de la prestation de travail.

Les articles 32 à 48, relatifs au retrait préventif du travailleur exposé à un contaminant qui comporte pour lui des dangers et au retrait préventif de la travailleuse enceinte et de la travailleuse qui allaite, confèrent d'abord aux intéressés le droit de demander l'affectation à d'autres tâches, qui est de l'essence même du contrat de travail et qui constitue clairement une condition de travail. Ils confèrent également le droit de refuser la prestation de travail jusqu'à ce que l'affectation ait été accordée ou que le danger ait cessé, ou que la grossesse ou l'allaitement soient terminés.

Dans le cas du retrait préventif et du retrait préventif de la femme enceinte, le travailleur ou la travailleuse enceinte ont quand même droit, en vertu des art. 36 et 42, à cinq jours de salaire quoiqu'ils aient cessé de travailler. Ils ont aussi droit à des prestations équivalant à environ 90 p. 100 de leur salaire. Ces prestations leur sont versées par la C.S.S.T. à même des fonds auxquels les employeurs contribuent. En outre, ils conservent les avantages liés à l'emploi—art. 39 et 43—and ont le droit d'être éventuellement réintégrés à leur emploi régulier: art. 38 et 43.

Quelle que soit la définition que l'on accepte des «conditions de travail», il me paraît impensable qu'elle ne comprenne pas l'obligation pour le travailleur de fournir sa prestation de travail et celle pour l'employeur de lui payer son salaire. Or précisément, le droit de refus, le retrait préventif ainsi

ment of pregnant women, cardinal rights conferred on the worker by the *Act*, authorize workers to withhold their services.

If the right to refuse to work, the continuation of the right to wages and other benefits, availability, assignment to other duties and the right to return to the employment at the end of the assignment or cessation of work are not working conditions, I do not know what is. The fact that the purpose of these rights is to protect workers' health and safety does not change the nature of these conditions.

It may be noted that the right of refusal is not, except in particular details, an innovation of the *Act*. It had already been recognized by arbitrators and the courts: "Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail", by Daniel Rochefort, in *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail* (1982), Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, at pp. 30-32.

Sections 49 and 51, on the obligations of workers and the obligations of the employer, contain a number of provisions commonly found in collective agreements, where they are also regarded as working conditions.

Monet J.A. in the Court of Appeal, as well as appellants and the Attorney General of Quebec, concluded that the *Act* does not relate to working conditions in the traditional sense, or at least not working conditions within the meaning of the *Labour Code* or the *Act respecting labour standards* ("A.L.S."), which, I note in passing, replaced the old *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1977, c. S-1. In their view only the conditions regulated by these two Acts are true working conditions. Yet this is an argument which works against their position.

Section 40 of the *Act* is not the only provision which sets forth the right of a pregnant woman to re-assignment. The *A.L.S.* provides for a similar right:

que le retrait préventif de la femme enceinte, droits cardinaux conférés au travailleur par la *Loi*, autorisent le travailleur à ne pas fournir sa prestation de travail.

<sup>a</sup> Si le droit de refuser la prestation de travail, la continuation du droit au salaire et aux autres avantages, la disponibilité, l'affectation à d'autres tâches et le droit de réintégrer son emploi à la fin de l'affectation ou de la cessation de travail ne constituent pas des conditions de travail, je ne vois pas ce qui pourrait bien en constituer. Le fait que ces droits aient pour but de protéger la santé et la sécurité des travailleurs ne change pas la nature de ces conditions.

Mentionnons que le droit de refus n'est pas, sauf dans ses modalités particulières, une innovation de la *Loi*. Les arbitres de griefs et la jurisprudence <sup>b</sup> l'avaient déjà reconnu: «Difficultés d'application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail», par Daniel Rochefort, dans *Les aspects juridiques de la santé et de la sécurité au travail* (1982), Formation permanente du Barreau du Québec, cours 64, aux pp. 30 à 32.

Quant aux art. 49 et 51, relatifs aux obligations des travailleurs et aux obligations de l'employeur, ils renferment nombre de dispositions que l'on retrouve couramment dans les conventions collectives où elles sont là aussi considérées comme des conditions de travail.

Le juge Monet en Cour d'appel de même que les <sup>c</sup> appétentes et le procureur général du Québec soutiennent que la *Loi* ne porte pas sur les conditions de travail au sens traditionnel du terme, ou du moins pas sur les conditions de travail au sens du *Code du travail* ou de la *Loi sur les normes du travail* («L.N.T.») laquelle, incidemment, remplace l'ancienne *Loi sur le salaire minimum*, L.R.Q. 1977, chap. S-1. Selon eux, seules les conditions réglementées par ces deux lois seraient de véritables conditions de travail. Or c'est là un argument qui se retourne contre leur position.

L'article 40 de la *Loi* n'est pas la seule disposition qui énonce le droit au retrait préventif de la femme enceinte. La *L.N.T.* prévoit semblable droit:

**122. . .**

An employer must of his own initiative transfer a pregnant employee if her conditions of employment are physically dangerous to her or her unborn child. The employee may refuse the transfer by presenting a medical certificate attesting that her conditions of employment are not dangerous as alleged.

The connection between "condition of employment" and the right to re-assignment is plain. Section 94 of the *A.L.S.* states:

**94.** Notwithstanding section 93, an agreement or a decree may grant an employee a more advantageous condition of employment than required in a standard prescribed by this act or the regulations. [Emphasis added.]

The presence of the right of protective re-assignment in the *A.L.S.* and in the *Act* is significant in many respects. Counsel for the *C.S.S.T.* argued that the "health" purpose distinguishes the *Act* from the *A.L.S.* and the *Labour Code*. A close reading of the *A.L.S.* indicates that many of the standards it contains are designed to protect the health of workers. This is true of provisions prescribing the maximum number of working hours, a minimum weekly rest period, the right to maternity leave and so on:

**52.** For the purposes of computing overtime, the regular workweek is forty-four hours except in the cases where it is fixed by regulation of the Government.

**78.** Subject to the application of paragraph 12 of section 39 or of section 53, an employee is entitled to a weekly minimum rest period of twenty-four consecutive hours.

**79.** Unless otherwise provided in a collective agreement or a decree, the employer must grant to an employee a rest period of thirty minutes, without pay, for meals, for a period of five consecutive hours of work.

**89.** The Government, by regulation, may fix labour standards respecting the following matters:

(6) the right to a maternity leave and, as the case may be, the indemnity attached to such leave, the terms and conditions of application, the duration and distribution of such leave and, generally, the rights and benefits granted to a pregnant employee where she is or is deemed to be at work;

**122. . .**

Un employeur doit, de son propre chef, déplacer une salariée enceinte si les conditions de travail de cette dernière comportent des dangers physiques pour elle ou pour l'enfant à naître. La salariée peut refuser ce déplacement sur présentation d'un certificat médical attestant que ces conditions de travail ne présentent pas les dangers allégués.

La qualification de «condition de travail» du droit au retrait préventif ne saurait faire de doute. L'article 94 de la *L.N.T.* énonce:

**94.** Malgré l'article 93, une convention ou un décret peut avoir pour effet d'accorder à un salarié une condition de travail plus avantageuse qu'une norme prévue par la présente loi ou les règlements. [Je souligne.]

La présence du droit au retrait préventif tant dans la *L.N.T.* que dans la *Loi* est révélatrice à bien des égards. Le procureur de la *C.S.S.T.* soutient que l'objectif de la «santé» distingue la *Loi* de la *L.N.T.* et du *Code du travail*. Un examen attentif de la *L.N.T.* démontre que plusieurs des normes qui y sont énoncées ont pour objectif la santé des travailleurs. Il en va ainsi des dispositions qui prescrivent un nombre maximal d'heures de travail, une période minimale de repos hebdomadaire, le droit à un congé de maternité, etc.:

**52.** Aux fins du calcul des heures supplémentaires, la semaine normale de travail est de quarante-quatre heures, sauf dans les cas où elle est fixée par règlement du gouvernement.

**78.** Sous réserve de l'application du paragraphe 12° de l'article 39 ou de l'article 53, un salarié a droit à un repos hebdomadaire d'une durée minimale de vingt-quatre heures consécutives.

**79.** Sauf une disposition contraire d'une convention collective ou d'un décret, l'employeur doit accorder au salarié, pour le repas, une période de trente minutes sans salaire au-delà d'une période de travail de cinq heures consécutives.

**89.** Le gouvernement peut fixer, par règlement, des normes du travail portant sur les matières suivantes:

6° le droit à un congé de maternité et, le cas échéant, l'indemnité afférente à ce congé, les modalités d'application, la durée et la répartition de ce congé et, de façon générale, les droits et avantages accordés à une salariée enceinte lorsqu'elle est au travail ou réputée l'être;

(8) tools, showers, cloakrooms and rest areas.  
[Emphasis added.]

Sections 15 to 35 of the *Regulation respecting labour standards*, R.R.Q., 1981, c. N-1.1, r. 3, adopted pursuant to s. 89(6) of the *A.L.S.*, provide that the length of maternity leave may vary in accordance with the risk of miscarriage or danger to the health of the mother or unborn child. The return to work is also dependent on the mother's health.

No valid distinction can be made on these points between the *A.L.S.* and the *Act*. These two statutes prescribe standards of safety which are all concerned with the worker's well-being. In the context of international law, the academic author Éric David notes the interrelationship of these standards:

[TRANSLATION] The right to health is also the right of an individual not to have his or her health threatened by the exploitation of his or her services. In fact, an individual's health is threatened when he or she is required to work for starvation wages whatever the conditions. Accordingly, any standard intended to protect workers against the excesses of such exploitation is part of the right to health even though it may be of a social rather than "medical" nature. This is true of standards prohibiting forced labour, the employment of children under an age fixed by law and of young people in work likely to adversely affect their health; the same is also true of standards which recognize the "right to a fair and adequate wage", the right to social security, "the right to rest and recreation ... and a reasonable limitation on the length of work and periodic leave", and so on.

(Éric David, "Le droit à la santé comme droit de la personne humaine" (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63, at pp. 73-74.)

The *A.L.S.* and the *Act* have other similar provisions. In addition to the right to re-assignment of a pregnant worker common to both statutes, the *Act*, like the *A.L.S.*, prohibits an employer from having work performed by a worker beyond the daily or weekly maximum number of hours fixed by regulation or by a worker who has not attained the prescribed minimum age (ss. 53(2), 223(11) and (12) of the *Act*). Though the purpose of such a measure is to ensure the health and safety of workers, this Court has held on several occasions

8° les outils, les douches, les vestiaires et les lieux de repos. [Je souligne.]

*a* Les articles 15 à 35 du *Règlement sur les normes du travail*, R.R.Q. 1981, chap. N-1.1, r. 3, adoptés en vertu du par. 89(6) de la *L.N.T.* prévoient que la durée du congé de maternité peut varier en fonction du danger de fausse couche ou du danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître. Le retour au travail est également subordonné à la santé de la mère.

*c* Il ne peut, sur ces sujets, être fait de distinction utile entre la *L.N.T.* et la *Loi*. Ces deux lois prescrivent des normes de sécurité qui ont toutes trait au bien-être du travailleur. L'universitaire Éric David souligne dans le contexte du droit international la parenté de ces normes:

*d* *e* Le droit à la santé, c'est aussi le droit des individus de ne pas voir leur santé mise en péril à la suite de l'exploitation de leur force de travail. De fait, la santé d'un individu est menacée lorsqu'il est contraint de travailler pour un salaire de famine dans n'importe quelle condition. Dès lors, toute norme destinée à protéger les travailleurs contre les excès de cette exploitation relève du droit à la santé même si elle est de caractère plutôt social que «médical». Ainsi en va-t-il des normes qui interdisent le travail forcé, le travail des enfants au-dessous d'un âge fixé par la loi et celui des adolescents à des travaux de nature à compromettre leur santé; ainsi en va-t-il également des normes qui reconnaissent le «droit à une rémunération équitable et satisfaisante», le droit à la sécurité sociale, «le droit au repos et aux loisirs [...] et à une limitation raisonnable de la durée de travail et des congés périodiques», etc.

*f* (Éric David, «Le droit à la santé comme droit de la personne humaine» (1985), 2 *R.Q.D.I.* 63, aux pp. 73 et 74.)

*h* La *L.N.T.* et la *Loi* présentent d'autres dispositions analogues. Outre le droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte qui est commun à ces deux lois, la *Loi* interdit à un employeur, à l'instar de la *L.N.T.*, de faire exécuter un travail par un travailleur au-delà de la durée maximale quotidienne ou hebdomadaire fixée par règlement ou par un travailleur n'ayant pas atteint l'âge minimal prescrit (par. 53(2), 223(11) et (12) de la *Loi*). Quoique de telles mesures aient comme objectif la santé et la sécurité des travailleurs, il a

that legislation on working hours is within the exclusive jurisdiction of the federal Parliament in that it deals with "working conditions" (*Postal Service Case 1948; Bell Canada 1966*). No valid distinction can be made between the minimum age required to work, the daily or weekly maximum number of hours of work and the right to protective re-assignment, especially as these standards are all contained in the *Act*, "the object of [which] is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers" (s. 2).

In all these cases, the purpose of the legislation—the worker's health and safety—cannot be distinguished from the means, working conditions, by which the purpose is achieved. It is also significant that it is the Minister of Labour who is responsible for administering the *Act*, as opposed to the Minister of Health and Social Services, who is responsible for "the application of the Acts and regulations respecting health and social services" (see s. 336 of the *Act*, s. 1 of the *Act respecting the Ministère de la Santé et des Services sociaux*, R.S.Q., c. M-19.2, Decree 1237-81, May 1, 1981, (1981) 113 G.O. II 2155, and Decree 2646-85, December 13, 1985, (1986) 118 G.O. II 169).

Counsel for the C.S.S.T. further argued that the worker's rights to health and safety are fundamental rights rather than working conditions. To begin with, it should be noted that the scope of s. 46 of the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, which provides that "Every person who works has a right, in accordance with the law, to fair and reasonable conditions of employment which have proper regard for his health, safety and physical well-being" (emphasis added), is still subject, as the Quebec legislator himself has noted, to the constitutional division of powers:

55. The Charter affects those matters that come under the legislative authority of Québec.

The principle according to which a province, just like Parliament for that matter, cannot legislate in relation to fundamental rights except in fields falling within its legislative jurisdiction has

été décidé par cette Cour que la législation sur les heures de travail est, pour le secteur fédéral, du ressort exclusif du Parlement fédéral en ce qu'elle porte sur des «conditions de travail» (*Affaire du service postal 1948; Bell Canada 1966*). On ne peut valablement distinguer entre l'âge minimal requis pour travailler, la durée maximale quotidienne et hebdomadaire du travail et le droit au retrait préventif, d'autant plus que ces normes apparaissent toutes dans la *Loi*, qui «a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs» (art. 2).

Dans tous ces cas, il est impossible de dissocier la fin poursuivie—la santé et la sécurité du travailleur—du caractère de condition de travail qu'elle revêt. Il est aussi significatif que ce soit le ministre du Travail qui se charge de l'application de la *Loi*, par opposition au ministre de la Santé et des Services sociaux à qui il incombe pourtant de veiller à «l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux» (voir l'art. 336 de la *Loi*, l'art. 1 de la *Loi sur le ministère de la santé et des services sociaux*, L.R.Q., chap. M-19.2, le Décret 1237-81, 1<sup>er</sup> mai 1981, (1981) 113 G.O. II 2155, et le Décret 2646-85, 13 décembre 1985, (1986) 118 G.O. II 169).

Le procureur de la C.S.S.T. plaide de façon additionnelle que les droits du travailleur à la santé et à la sécurité sont des droits fondamentaux plutôt que des conditions de travail. Dans un premier temps, il faut noter que la portée de l'art. 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec qui stipule que «Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique» (je souligne) n'en reste pas moins assujettie, comme le rappelle le législateur québécois lui-même, au partage des compétences:

55. La Charte vise les matières qui sont de la compétence législative du Québec.

Le principe voulant qu'une province, tout comme le Parlement d'ailleurs, ne puisse légiférer en matière de droits fondamentaux qu'en ce qui a trait à sa compétence législative trouve aussi écho

also been confirmed in decisions of this Court. In *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226, the majority of the Court stated the following at p. 233:

"Human rights" without more is itself not such a free-standing program in the sense that not all such rights, and not all means by which such rights may be protected, fall in pith and substance within one of the heads of power in s. 92. Rather, provincial legislation protecting aspects of human rights may find constitutional validity only to the extent that it is, outside of its association with human dignity or liberty, independently valid under s. 92. [Emphasis added.]

What is perhaps the best argument against the submission of counsel for the C.S.S.T. on this point comes from the very wording of the international documents which are the basis of contemporary legislation on occupational health and safety. The Preamble to the *Constitution of the International Labour Organisation*, 15 U.N.T.S. 40, and Article 7 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 4, make it clear that the health of workers is part of their working conditions:

#### PREAMBLE

*Whereas* universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;

*And whereas* conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures;

dans la jurisprudence de cette Cour. Dans *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226, la majorité de cette Cour s'est exprimée ainsi à la p. 233:

- a L'expression «droits de la personne» sans plus ne constitue pas en soi un programme isolé en ce sens que ce ne sont pas tous ces droits et pas tous les moyens par lesquels ces droits peuvent être protégés qui, de par leur caractère véritable, relèvent de l'un des chefs de compétence énumérés à l'art. 92. Plutôt, la loi provinciale qui protège des aspects des droits de la personne ne peut être valide constitutionnellement que dans la mesure où elle est, outre son rapport avec la dignité ou la liberté de l'être humain, valide de manière indépendante en vertu de l'art. 92. [Je souligne.]

Le meilleur argument qui s'oppose à la prétention du procureur de la C.S.S.T. sur ce point provient peut-être du texte même des documents internationaux qui ont inspiré la législation contemporaine en matière de santé et de sécurité du travail. Le Préambule de la *Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, 15 R.T.N.U. 41, et l'art. 7 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 13, font clairement ressortir que la santé des travailleurs s'inscrit dans le cadre de leurs conditions de travail:

#### f

#### PRÉAMBULE

*Attendu* qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

- g Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe «à travail égal, salaire égal», l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

Whereas also the failure of any nation to adopt human conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries;

The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in this Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organisation: [Emphasis added.]

(Preamble of *I.L.O. Constitution*.)

#### *Article 7*

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

(i) fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;

(ii) a decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;

(b) safe and healthy working conditions;

(c) equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;

(d) rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays. [Emphasis added.]

(Article 7 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.)

I am therefore of the view that this argument based on fundamental rights must fail. It is worthy of mention that many courts of appeal across the country have decided that provisions of provincial human rights charters which prohibit discrimination in labour relations do not apply to federal undertakings (*Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686 (B.C.C.A.); *Re Canadian Pacific Ltd. and*

*Attendu* que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

a Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail: [Je souligne.]

(Préambule de la *Constitution de l'O.I.T.*)

#### *Article 7*

c Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment:

d a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs:

i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;

ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte;

b) La sécurité et l'hygiène du travail;

c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes;

d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés. [Je souligne.]

h (Article 7 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.)

Je suis donc d'avis que cet argument fondé sur les droits fondamentaux doit échouer. Il n'est pas dénué d'intérêt de rappeler que les cours d'appel du pays ont aussi décidé que les dispositions des chartes provinciales qui interdisent la discrimination en matière de droit du travail ne s'appliquent pas aux entreprises fédérales (*Re Forest Industries Flying Tankers Ltd. and Kellough* (1980), 108 D.L.R. (3d) 686 (C.A.C.-B.); *Re Canadian*

*Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738 (Alta. C.A.) and *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (F.C.A.).

### Labour Relations

The right of refusal, protective re-assignment and the re-assignment of pregnant women and breast-feeding workers are specific rights of workers corresponding to correlative obligations of employers regarding remedial action, assignment, payment of wages and other benefits. I have tried to show that these rights and obligations are working conditions. However, because of this correlation, they also represent labour relations between workers and employers. The same observation is true of the general rights and obligations of workers under the *Act*.

The general rights conferred on the worker are rights which he or she may assert chiefly against the employer. This can readily be seen when one considers the general obligations of the employer, set out in s. 51. I will return to this below.

In addition, the worker's obligations, set out in s. 49, are obligations which are undoubtedly in part imposed on him or her in respect of his or her fellow-workers, but chiefly in respect of the employer. For example, the obligation to take measures to protect his or her health, safety or physical well-being is not legally an obligation the worker owes to himself or herself, but primarily an obligation owed to the employer, who cannot protect the employee's health and safety without his or her co-operation. If a worker withholds this, he or she may be liable to disciplinary measures which may result in a dispute and arbitration: this is a typical problem of labour relations.

I now return to the general obligations imposed on the employer by s. 51. They can to some extent be regarded as obligations owed to the state, especially as in addition they are also, like the *Act* as a whole, accompanied by penal sanctions contained in Chapter XIV, but the *Act* imposes these general obligations specifically for the benefit of the

*Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta* (1980), 108 D.L.R. (3d) 738 (C.A. Alta.) et *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (C.A.F.))

### Relations de travail

Le droit de refus, le retrait préventif et le retrait préventif de la femme enceinte et de la travailleuse qui allaite sont des droits particuliers des travailleurs auxquels correspondent des obligations corrélatives des employeurs en matière de correction, d'affectation, de paiement de salaire et d'autres avantages. J'ai tenté de démontrer que ces droits et ces obligations sont des conditions de travail. Mais, à cause de cette corrélation, il s'agit également de relations de travail entre travailleurs et employeurs. La même observation vaut pour les droits et obligations généraux des travailleurs en vertu de la *Loi*.

Les droits généraux conférés au travailleur sont des droits qu'il peut faire valoir principalement contre l'employeur. On s'en rend surtout compte lorsque l'on considère les obligations générales de l'employeur, énumérées à l'art. 51. J'y reviens.

Par ailleurs les obligations du travailleur, énumérées à l'art. 49, sont des obligations qui lui sont imposées pour partie, sans doute, vis-à-vis de ses compagnons de travail, mais surtout vis-à-vis de l'employeur. Par exemple, l'obligation de prendre les mesures pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique n'est pas juridiquement une obligation qu'il a vis-à-vis de lui-même mais d'abord une obligation vis-à-vis de l'employeur qui ne peut sans collaboration assurer la santé et la sécurité de son employé. Si le travailleur y manque, il s'expose à des mesures disciplinaires qui pourront donner lieu à un différend et à un arbitrage; c'est là un problème typique de relations de travail.

Je reviens aux obligations générales imposées à l'employeur par l'art. 51. On peut en un certain sens les considérer comme des obligations vis-à-vis de l'État d'autant plus que, de façon additionnelle, elles sont aussi, comme l'ensemble de la *Loi*, assorties de sanctions pénales prévues au chapitre XIV; mais la *Loi* les impose spécifiquement vis-à-vis du

worker who is named expressly in most of the paragraphs of this section.

There is accordingly a general correlation between the rights and obligations of the worker and the employer, which leads me to the conclusion that these provisions deal with labour relations.

I therefore do not think that the *Act* is intended to protect the health and safety of people in the province in general. It governs relations between worker and employer as such, in the workplace or in the course of employment, subject to a contract of employment which may add to the minimum requirements of the *Act*, and relates to a key field of labour relations, that of the worker's health and safety.

This "labour relations" aspect is illustrated by the statutory definition of a worker in s. 1: the exceptions contained in this definition are taken from the *Labour Code* and their consequence is that the supervisory or managerial personnel of an undertaking do not benefit from the protection of the *Act* except, under s. 11, the right to protective re-assignment and the right to re-assignment of a pregnant woman. This is a typical hierarchical distinction of labour relations.

Moreover, most of the expressions defined in s. 1 are specific to the field of labour relations and several of them to the labour relations falling within the exclusive legislative jurisdiction of the Quebec Legislature, as opposed to the labour relations of federal undertakings. This is true of the following expressions:

"certified association" means a certified association within the meaning of the *Labour Code* (R.S.Q. c. C-27);

"employers' association" means a group organization of employers . . . having as its objects . . . assistance in the negotiation and application of collective agreements;

"union association" means a group of workers . . . having as its objects . . . the negotiation and application of collective agreements;

"labour commissioner" means a labour commissioner within the meaning of the *Labour Code*;

travailleur qu'elle nomme expressément à la plupart des alinéas de cet article.

Il y a donc une corrélation générale entre les droits et les obligations du travailleur et de l'employeur, ce qui me fait dire que ces dispositions portent sur les relations de travail.

Je ne pense donc pas que la *Loi* vise à protéger la santé et la sécurité des personnes en général dans la province. Elle régit les relations entre travailleur et employeur en tant que telles, sur les lieux du travail ou à l'occasion du travail et dans les cadres d'un contrat de travail qui peut ajouter aux exigences minimales de la *Loi*, et à propos d'un domaine-clé des relations de travail, celui de la santé et de la sécurité du travailleur.

*d* Cette dimension «relation du travail» est mise en évidence par la définition du travailleur à l'art. 1: les exceptions que cette définition comporte sont tirées du *Code du travail* et ont pour conséquence que le personnel de direction ou les cadres de l'entreprise ne bénéficient pas de la protection de la *Loi* sauf, en vertu de l'art. 11, le droit au retrait préventif et le droit au retrait préventif de la femme enceinte. C'est là une distinction hiérarchique typique des relations de travail.

D'ailleurs, la plupart des expressions définies à l'art. 1 sont propres au domaine des relations de travail et plusieurs d'entre elles sont propres aux relations de travail qui relèvent de la compétence législative exclusive de la Législature du Québec par opposition aux relations de travail des entreprises fédérales. Ainsi en est-il des expressions suivantes:

*h* «association accréditée»: une association accréditée au sens du *Code du travail* (L.R.Q. c. C-27);

«association d'employeurs»: un groupement d'employeurs [...] ayant pour buts [...] l'assistance dans la négociation et l'application de conventions collectives;

«association syndicale»: un groupement de travailleurs [...] ayant pour buts [...] la négociation et l'application de conventions collectives;

*j* «commissaire du travail»: un commissaire du travail au sens du *Code du travail*;

"labour commissioner-general" means the labour commissioner-general within the meaning of the Labour Code;

"agreement" means . . . a collective agreement within the meaning of paragraph d of section 1 of the Labour Code . . . or another agreement relating to working conditions . . .;

"employer";

"establishment";

"workplace";

"worker".

Some of these expressions even seem to be squarely in conflict with the application of the *Act* to federal undertakings. Thus, the "certified association" mentioned in provisions such as ss. 69, 72 and 90 of the *Act* is a certified association within the meaning of the *Labour Code*. Such associations do not exist in federal undertakings, where unions are certified by the Canada Labour Relations Board.

In my opinion, the first fifty-seven sections of the *Act* manifestly deal with working conditions and labour relations. The same is largely true either directly or incidentally of a number of subsequent provisions, such as those contained in Chapter X, entitled "Inspection", and Chapter XII, entitled "Regulations". However, I will consider these provisions mainly from the point of view of the effect of the *Act* on the management and operation of the undertaking, which are also directly affected by the provisions in the first three chapters.

#### Management of Undertaking

The *Act* aims at and regulates the management and operations of an undertaking under its jurisdiction in two ways. The first is partial but important nevertheless. It results from the fact that the *Act* creates a system of partial co-management of the undertaking by the workers and the employer. The second way is much more comprehensive. It results from the fact that, while the health and safety of workers are the objectives of the *Act*, it is addressed primarily to the manager of an undertaking as such to attain these objectives, for the simple reason that it is the manager who has

«commissaire général du travail»: le commissaire général du travail au sens du Code du travail;

«convention»: . . . une convention collective au sens du paragraphe d de l'article 1 du Code du travail [ . . . ] ou une autre entente relative à des conditions de travail . . .;

«employeur»;

«établissement»;

«lieu de travail»;

«travailleur».

Certaines de ces expressions paraissent même carrément incompatibles avec l'application de la *Loi aux entreprises fédérales*. Ainsi, l'*«association accréditée»* dont il est question dans des dispositions comme l'art. 69, l'art. 72 et l'art. 90 de la *Loi* est une association accréditée au sens du *Code du travail*. Or il n'existe pas de telles associations dans des entreprises fédérales où les syndicats sont accrédités par le Conseil canadien des relations du travail.

À mon avis, les cinquante-sept premiers articles de la *Loi* portent manifestement sur les conditions et les relations de travail. Il en va de même en bonne partie soit directement, soit à titre incident, pour nombre de dispositions subséquentes telles celles que l'on trouve dans le chapitre X intitulé «Inspection» et le chapitre XII intitulé «Règlements». Mais j'en traiterai surtout au point de vue de l'effet de la *Loi* sur la gestion et les opérations de l'entreprise, qui cependant sont aussi directement atteintes par les dispositions des trois premiers chapitres.

#### Gestion de l'entreprise

C'est de deux façons que la *Loi* vise et atteint la gestion et les opérations de l'entreprise qui tombe sous son empire. La première façon est partielle mais quand même importante. Elle résulte du fait que la *Loi* instaure un régime de co-gestion partielle de l'entreprise par les travailleurs et l'employeur. La deuxième façon est beaucoup plus globale. Elle résulte du fait que, si la *Loi* a pour objectifs la santé et la sécurité des travailleurs, elle s'adresse principalement au gestionnaire de l'entreprise en tant que tel pour réaliser ces objectifs, pour la raison élémentaire que c'est lui qui a la

ownership and control of the undertaking, of "establishments", facilities, equipment, workplaces, the organization of work and the methods used to carry it out, techniques and rates of production, products used, procedures, materials, the construction of an establishment, the modification of facilities and so on.

After describing the essentially preventive purpose of the *Act* in the first paragraph of s. 2, the legislator in the second paragraph sets out the *Act's* second major principle:

This act provides mechanisms for the participation of workers, workers' associations, employers and employers' associations in the realization of its object.

In this latter provision the legislator is laying down a rule of at least partial co-management of the undertaking, co-management which moreover is intended to be established on a parity basis.

This rule is given effect chiefly in Chapters IV and V relating to health and safety committees and the safety representative.

The health and safety committees are established on a parity basis. At least half their members represent workers and are designated by them. They enjoy significant decision-making powers, including that of selecting the physician responsible for health services in the establishment, approving the health program prepared by this physician, establishing training and information programs in matters of occupational health and safety and selecting individual protective devices and equipment. They also have investigative powers traditionally regarded as part of the powers of management.

The *Act* further provides, in Chapter V, for the designation of a safety representative in establishments where a health and safety committee exists, and he or she is *ex officio* a member of such a committee. The representative is chosen from among the workers of the establishment in the same way as workers' representatives on the health and safety committee. The representative also has managerial functions: he or she inspects workplaces, receives copies of accident notices and

propriété ou le contrôle de l'entreprise, des «établissements», des installations, de l'équipement, des lieux de travail, de l'organisation du travail et des méthodes utilisées pour l'accomplir, des techniques et des rythmes de production, des produits employés, des procédés, du matériel, de la construction d'un établissement, de la modification des installations, etc.

b Après avoir décrit l'objet essentiellement préventif de la *Loi* au premier alinéa de l'art. 2, le législateur énonce au deuxième alinéa son second grand principe:

c Elle [la *Loi*] établit les mécanismes de participation des travailleurs et de leurs associations, ainsi que des employeurs et de leurs associations à la réalisation de cet objet.

d Le législateur énonce dans cette dernière disposition le principe d'une co-gestion au moins partielle de l'entreprise, co-gestion qu'il voudra d'ailleurs paritaire.

e Ce principe est mis en œuvre principalement aux chapitres IV et V relatifs aux comités de santé et de sécurité et au représentant à la prévention.

f Les comités de santé et de sécurité sont paritaires. Au moins la moitié de leurs membres représentent les travailleurs et sont désignés par eux. Ils jouissent de pouvoirs décisionnels importants dont celui de choisir le médecin responsable des services de santé de l'établissement, celui d'approuver le programme de santé élaboré par ce médecin, celui g d'établir les programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité du travail et celui de choisir les moyens et équipements de protection individuels. Ils ont également des pouvoirs d'enquête traditionnellement assimilés à des pouvoirs de gestion.

i La *Loi* prévoit en outre, au chapitre V, la désignation d'un représentant à la prévention dans les établissements où il existe un comité de santé et de sécurité dont il est membre d'office. Il est choisi parmi les travailleurs de l'établissement de la même façon que les représentants des travailleurs au sein du comité de santé et de sécurité. Il a également des fonctions de gestion: il fait l'inspection des lieux de travail, il reçoit copie des avis d'accident et enquête sur la cause des accidents, il

investigates the cause of accidents, identifies dangerous situations, accompanies an inspector on visits of inspection and intervenes in cases where a worker exercises his or her right of refusal. The representative may take time off work without loss of pay to perform part of his or her functions. The health and safety committee determines the time he or she may spend on his or her other functions, in accordance with the regulations. It may be assumed that in large undertakings the representative will be required to spend most of his or her time on duties which may well mean that he or she must always be present, unless assisted by other safety representatives.

Commenting on these provisions in *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées* (1986), the authors Denis Bradet, Bernard Cliche, Martin Racine and France Thibault make the following observation at p. 7:

[TRANSLATION] ... active participation by all parties involved, recognized by the adoption of the parity rule, infringes upon part of the traditional management rights heretofore enjoyed by employers.

As these authors point out, the preceding provisions only divest the employer of a part of the exclusive rights of management, though by no means a negligible part.

However, for the reasons I mentioned above, the Act is addressed primarily to the manager of the undertaking as such, and it is the very management and managerial authority in its entirety which the Act regulates, and which it must of necessity regulate if it is to attain its objective. To see this one need only consider the general duties imposed on the employer by s. 51, the obligations imposed on employers of establishments identified by regulation by s. 59, and some of the very wide regulatory powers of the C.S.S.T.

Under section 51, the employer must *inter alia* see that the establishments under his or her authority are so equipped and laid out as to ensure the protection of the worker. He or she must ensure that the organization of the work and the working procedures and techniques are safe. He or

identifie les situations dangereuses, il accompagne l'inspecteur à l'occasion des visites d'inspection, il intervient dans le cas où un travailleur exerce son droit de refus. Il peut s'absenter de son travail sans perte de salaire pour exercer une partie de ses fonctions. Le comité de santé et de sécurité détermine, compte tenu des règlements, le temps qu'il peut consacrer à ses autres fonctions. On imagine facilement que, dans les grandes entreprises, il sera appelé à consacrer la plus grande partie de son temps à ses fonctions qui le rendent potentiellement omniprésent, à moins qu'il ne soit assisté de plusieurs autres représentants à la prévention.

Commentant ces dispositions dans *Droit de la santé et de la sécurité du travail: la loi et la jurisprudence commentées* (1986), les auteurs Denis Bradet, Bernard Cliche, Martin Racine et France Thibault font l'observation suivante à la p. 7:

... la participation active de toutes les parties engagées, reconnue par l'adoption du principe de la parité, bat en brèche une partie des droits de gérance ancestraux reconnus jusque-là aux employeurs.

Comme le font remarquer ces auteurs, les dispositions qui précèdent n'enlèvent à l'employeur qu'une partie des droits exclusifs de gestion, encore que ce ne soit pas une partie négligeable.

Mais, pour les motifs que j'ai mentionnés plus haut, la Loi vise principalement le gestionnaire de l'entreprise en tant que tel, et c'est sa gestion même et son pouvoir de gestion dans sa globalité qu'elle réglemente et qu'elle est bien forcée de réglementer si elle veut atteindre son objectif. Il suffit pour s'en rendre compte de considérer les obligations générales imposées à l'employeur par l'art. 51, les obligations imposées par l'art. 59 aux employeurs d'établissements identifiés par règlement, de même que certains des très grands pouvoirs réglementaires de la C.S.S.T.

Selon l'article 51, l'employeur doit entre autres s'assurer que les établissements sur lesquels il a autorité sont équipés et aménagés de façon à assurer la protection du travailleur. Il doit s'assurer que l'organisation du travail et les méthodes et techniques utilisées pour l'accomplir sont sécuritai-

she must supervise maintenance of the workplace. The employer must use methods and techniques intended for the identification, control and elimination of risks. He or she must supply safety equipment and see that it is kept in good condition. He or she must provide the worker free of charge with all the individual protective health and safety devices or equipment selected by the health and safety committee.

The employer of an establishment to which s. 58 applies must see that a prevention program for each establishment is implemented, taking into account the responsibilities of the health and safety committee. Under section 59, such a program must contain, in addition to any component prescribed by regulation, components such as the following: programs for adapting the establishment to the standards prescribed by regulations respecting the layout of workplaces, work organization, equipment, material, processes and collective safety measures and equipment. Under section 60, the *C.S.S.T.* may order the content of a program to be amended.

If one examines the regulatory powers conferred on the *C.S.S.T.* by s. 223 of the *Act*, one finds that they include the following: for contaminants—see the definition in s. 1—prohibiting or restricting their use or prohibiting any emission, deposit, issuance or discharge of a contaminant; prescribing measures for supervision of the quality of the work environment and standards applicable to every establishment, in order to ensure the health, safety and physical well-being of workers, particularly with regard to work organization; determining the individual and common protective devices and equipment that the employer must put at the disposal of workers free of charge; determining the maximum daily or weekly number of hours that may be devoted to particular work and prescribing the distribution of those hours; indicating the cases or circumstances in which new construction or alterations to existing installations must not be undertaken without prior transmission to the Commission of plans and specifications and prescribing standards of construction, development, maintenance and demolition; determining the cases and

res. Il doit contrôler la tenue des lieux de travail. Il doit utiliser les méthodes et techniques visant à identifier, contrôler et éliminer les risques. Il doit fournir un matériel sécuritaire et assurer son maintien en bon ordre. Il doit fournir gratuitement au travailleur tous les moyens et équipements de protection individuels choisis par le comité de santé et de sécurité.

b

L'employeur d'un établissement visé par l'art. 58 doit faire en sorte qu'un programme de prévention propre à cet établissement soit mis en application, compte tenu des responsabilités du comité de santé et de sécurité. Selon l'article 59, un tel programme doit contenir, en outre de tout élément prescrit par règlement, des éléments comme les suivants: des programmes d'adaptation de l'établissement aux normes prescrites par les règlements concernant l'aménagement des lieux de travail, l'organisation du travail, l'équipement, le matériel, les procédés et les moyens et équipements de protection collectifs. Selon l'article 60, la *C.S.S.T.* peut ordonner que le contenu de ce programme soit modifié.

Si on passe aux pouvoirs réglementaires conférés à la *C.S.S.T.* par l'art. 223 de la *Loi*, on constate qu'ils comprennent entre autres les suivants: à propos des contaminants—voir la définition de l'art. 1—en prohiber ou restreindre l'utilisation ou en interdire toute émission, dépôt, dégagement ou rejet; prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs notamment quant à l'organisation du travail; déterminer les moyens et équipements de protection individuels ou collectifs que l'employeur doit fournir gratuitement au travailleur; déterminer le nombre d'heures maximum, par jour ou par semaine, qui peut être consacré à un travail et prévoir la distribution de ces heures; indiquer dans quels cas ou circonstances une construction nouvelle ou une modification à des installations existantes ne peut être entreprise sans transmission préalable à la Commission des plans et devis et prescrire des normes de construction, d'aménagement, d'entretien et de démolition; déterminer les

f

g

h

i

j

circumstances in which an establishment must be regarded as remote and determining the living conditions to be maintained there by the employer for the benefit of the workers; prescribing standards respecting the safety of products, processes, equipment and materials; indicating directions for their use, maintenance and repair and prohibiting or restricting their use.

In view of such a large number of express provisions, one cannot help being struck by the fact that the legislator intended to enact rules regulating the very management and operations of all undertakings it sought to make subject to the *Act*, and appears to have been primarily motivated by a desire not to leave any aspect of the management and operation out.

Furthermore, the White Paper makes no secret of this intention, which it expressly confirms at p. 201, *inter alia*:

[TRANSLATION] As the government's objective is to protect the health and safety of workers, it is understandable that the definition of workers' rights is regarded as of great importance. It is also understandable that employers appear more bound by obligations than profiting from rights. Their obligations in the occupational health and safety field result from the rights they possess initially over the organization and layout of the workplace as owners and managers of their undertakings. [Emphasis added.]

In the same vein, in a report prepared for the Ontario Ministry of Labour, G. G. McKenzie and J. I. Laskin observe:

The main objective of the workplace is to be productive, but not at the expense of injury to workers or their exposure to hazards that may affect their health. The majority of employers and workers know this to be so and view occupational health and safety as an integral component of the operations of the workplace. [Emphasis added.]

(Ontario, Ministry of Labour, *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act* (1987), vol. 1, at p. 17.)

I accordingly conclude that the *Act* is aimed at and regulates the management and operations of the undertakings subject to its jurisdiction.

cas et circonstances dans lesquels un établissement doit être considéré comme éloigné et déterminer les conditions de vie que l'employeur doit y maintenir au bénéfice des travailleurs; prescrire des normes relatives à la sécurité des produits, procédés, équipements, matériels; en indiquer les modes d'utilisation, d'entretien et de réparation et en prohiber ou en restreindre l'utilisation.

b Devant l'accumulation de ces dispositions explicites, comment ne pas être frappé par le fait que le législateur a voulu viser la gestion même et les opérations de toutes les entreprises qu'il entend soumettre à la *Loi*, et qu'il paraît avoir été inspiré surtout par le souci de n'en oublier aucun élément.

D'ailleurs, le Livre blanc ne fait pas mystère de cette intention qu'il confirme expressément à la p. 201, entre autres:

Comme l'objectif du gouvernement est d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs, on ne s'étonnera pas si l'on attache beaucoup d'importance à la définition des droits des travailleurs. On ne s'étonnera pas non plus que les employeurs semblent astreints davantage à des obligations que bénéficiaires de droits. En fait, leurs obligations, dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, résultent des droits qu'ils possèdent, au point de départ, sur l'organisation et l'aménagement des lieux de travail en tant que propriétaires et gestionnaires de leurs entreprises. [Je souligne.]

Dans la même veine, G. G. McKenzie et J. I. Laskin écrivent dans un rapport préparé pour le ministère du Travail de l'Ontario:

[TRADUCTION] L'objectif principal visé dans les lieux de travail est la productivité, mais non aux dépens d'accidents du travail ou de l'exposition des travailleurs à des dangers qui risquent de nuire à leur santé. La majorité des employeurs et des travailleurs en sont conscients et ils considèrent la santé et la sécurité du travail comme faisant partie intégrante des activités qui s'exercent dans les lieux de travail. [Je souligne.]

(Ontario, ministère du Travail, *Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act* (1987), vol. 1, à la p. 17.)

Je conclus donc que la *Loi* vise et atteint la gestion et les opérations des entreprises qui sont soumises à son application.

Moreover, there is serious reason to doubt that the Quebec legislator thought the *Act* would apply to federal undertakings or intended that it should. At page 260 of the White Paper, there is in fact the following passage under the subtitle [TRANSLATION] "Scope":

[TRANSLATION] ... except for federal organisms, over which the Quebec government has no jurisdiction, the preventive scheme will create rights and obligations for workers as well as for private or public undertakings, whether owned in Quebec or abroad, that operate anywhere in Quebec. [Emphasis added.]

This apparent intention to exclude federal organisms from the scope of the *Act* is confirmed by the definitions in s. 1 of the *Act*, discussed above. The limited scope of the *Act* which results from these definitions is consistent with the presumption that the legislator did not intend to give a statute unconstitutional effect by regulating the management of federal undertakings.

### VIII—Classification of the *Act respecting occupational health and safety*

#### 1. Application of Principles Developed by the Courts

Once the constitutional characterization of the subject-matter of a statute has been determined, a court must in order to decide as to its validity or application determine into which of the classes of subject listed in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* a statute relating to such subject-matter will fall. This second stage is that of the constitutional classification to which the double aspect theory as well as the concept of impairment are connected and which I consider below.

The classification stage is simplified when, as is the case here, the question has been canvassed over a period of about forty years in several leading cases which have determined its parameters and solutions.

As we saw under the previous heading, the *Act* is not related to the subject-matter of health. It accordingly does not fall into the class of subjects mentioned in subs. 16 of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*: "Generally all Matters of a merely

D'ailleurs, il y a lieu de douter sérieusement que le législateur québécois ait pu penser et vouloir que la *Loi* s'applique à des entreprises fédérales. On trouve en effet, à la p. 260 du Livre blanc, le passage suivant sous le sous-titre «Le champ d'application»:

... à l'exclusion des organismes fédéraux sur lesquels le gouvernement du Québec n'a pas juridiction, le régime de prévention créera des droits et des obligations, aussi bien aux artisans qu'aux entreprises privées ou publiques, québécoises ou étrangères, dont le travail s'exercera en quelque lieu que ce soit au Québec. [Je souligne.]

Cette volonté apparente d'exclure les organismes fédéraux de l'application de la *Loi* se trouve confirmée par les définitions de l'art. 1 de la *Loi*, dont j'ai traité plus haut. Le champ d'application limité de la *Loi* qui résulte de ces définitions est conforme à la présomption selon laquelle le législateur n'a pu vouloir conférer à une loi une portée constitutionnelle en réglementant la gestion des entreprises fédérales.

### VIII—Classification de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*

#### 1. Application des principes élaborés par la jurisprudence

Une fois déterminée la qualification constitutionnelle d'une loi quant à sa matière, il faut, pour évaluer sa validité ou son applicabilité, décider dans laquelle des catégories de sujets énumérées aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doit tomber une loi relative à une telle matière. Cette deuxième étape est celle de la classification constitutionnelle à laquelle se rattache la théorie du double aspect, ainsi que celle de l'en-trave, dont je traiterai subséquemment.

L'étape de la classification se trouve simplifiée lorsque, c'est le cas en l'espèce, la question a été explorée depuis une quarantaine d'années par plusieurs arrêts de principe qui en ont fixé les paramètres et les solutions.

On l'a vu au chapitre qui précède, la *Loi* n'est pas relative à cette matière qu'est la santé. Elle ne tombe donc pas dans la catégorie de sujets mentionnée au par. 16 de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «Généralement toutes les matiè-

local or private Nature in the Province". Proposition one stated at the start of these reasons is thus inapplicable. Even if the conclusion were otherwise, it must be noted that the various arguments made by the parties in support of the application of provincial legislation appear to ignore the presumption created by s. 91 *in fine*, under which "... any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces". I have already shown that a statute relating to occupational health and safety necessarily regulates the management of the undertaking in which the workers are employed. Accordingly, the effect of applying the *Act* to a federal undertaking would be to allow a province to regulate the management of such an undertaking, a matter which is within exclusive federal jurisdiction. Under the presumption in s. 91 *in fine*, occupational health and safety in a federal undertaking would fall within the class of subjects listed in s. 91(29) and would therefore not be deemed to fall within the class of subjects of a local or private nature mentioned in s. 92(16).

I will now consider propositions two and three.

The *Act* deals with the following matters: working conditions, labour relations and the management of undertakings. Under proposition two, these subjects in principle fall into the class of subject mentioned in s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*: "Property and Civil Rights in the Province". The *Act* is therefore *intra vires*, valid and applicable to undertakings which it may constitutionally cover.

However, consistent with proposition three and by exception to proposition two, the *Act* characterized as above cannot be applied to the federal undertakings mentioned in s. 91(29) and s. 92(10)a., b. and c. of the *Constitution Act, 1867*, without regulating essential parts of those undertakings and without making the *Act*, as a conse-

res d'une nature purement locale ou privée dans la province». La première proposition énoncée au début de ces motifs se trouve donc sans application. Même s'il fallait conclure autrement, il importe de souligner que les divers arguments invoqués par les parties au soutien de l'application de la législation provinciale passent sous silence la présomption créée par l'art. 91 *in fine* en vertu de laquelle, «... aucune des matières ressortissant aux catégories de sujets énumérées au présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprise dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignées par le présent acte aux législatures des provinces.» J'ai déjà démontré qu'une loi relative à la santé et la sécurité des travailleurs régit par le fait même la gestion de l'entreprise dans laquelle ceux-ci travaillent. En conséquence, l'application de la *Loi* à une entreprise fédérale aurait pour effet de permettre à une province de régir la gestion d'une telle entreprise, un domaine du ressort fédéral exclusif. Conformément à la présomption de l'art. 91 *in fine*, la santé et la sécurité au travail ressortiraient, dans le cas d'une entreprise fédérale, à la catégorie de sujets énumérée au par. 91(29) et ne seraient pas, par conséquent, réputées tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée prévue au par. 92(16).

J'aborde maintenant les deuxième et troisième propositions.

La *Loi* est relative aux matières suivantes: les conditions et relations de travail et la gestion des entreprises. Suivant la deuxième proposition, ces matières tombent en principe dans la catégorie de sujets prévue au par. 13 de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* «La propriété et les droits civils dans la province». La *Loi* est donc *intra vires*, valide et applicable aux entreprises qu'elle peut constitutionnellement viser.

Mais, conformément à la troisième proposition et par dérogation à la deuxième, on ne peut appliquer la *Loi*, qualifiée comme susdit, aux entreprises fédérales mentionnées dans le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10a., b. et c. de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sans régir des parties essentielles de ces entreprises et sans faire de la

quence of such an application, a statute dealing with matters that fall within the classes of subjects mentioned in those subsections. The *Act* is therefore not applicable to undertakings such as Bell Canada and Canadian National.

However, it will be necessary to look further at proposition three and the cases on which it is based.

In the *Postal Service Case 1948*, the Court had to decide whether the minimum wage statute of Saskatchewan was applicable to one Fleming, a temporary employee of a post office operated by a Mrs. Graham, whose remuneration consisted of being paid commissions based on a percentage of the post office revenue. As she was authorized to do, Mrs. Graham herself paid Fleming's salary from the revenue she collected. It had earlier been decided by this Court in *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] S.C.R. 505, at p. 510, that:

... as a rule a province has no authority to regulate the hours of employment of the servants of the Dominion Government.

However, Fleming's status as an employee of the Government of Canada or of the Crown was to say the least uncertain. The six judges of the Court in the *Postal Service Case 1948* held unanimously that the Saskatchewan minimum wage statute was not applicable to Fleming and Mrs. Graham, but they did so for different reasons. Three of them, Rand, Kellock and Locke JJ., held that the provincial statute was not applicable because Fleming was a servant or employee of the Crown and his wages were earned in the Crown's service. The other three judges, Rinfret C.J., Taschereau J., as he then was, and Estey J., held that the provincial statute was not applicable to Fleming because he was part of the postal service, which is subject to the exclusive legislative jurisdiction of Parliament under s. 91(5) of the *Constitution Act, 1867*, "Postal Service", which precludes any encroachment by provincial legislation on matters falling within this class of subject.

*Loi*, par le biais d'une telle application, une loi relative à des matières qui tombent dans les catégories de sujets mentionnées dans ces paragraphes. La *Loi* est donc inapplicable à des entreprises comme Bell Canada et les Chemins de fer nationaux.

Il y a cependant lieu d'élaborer sur cette troisième proposition et sur les arrêts qui en constituent le fondement.

Dans l'*Affaire du service postal 1948*, il fallait décider si la loi du salaire minimum de la Saskatchewan était applicable à un dénommé Fleming, employé temporaire d'un bureau de poste concédé à Dame Graham qui l'exploitait en se payant, à titre de rémunération, des commissions fondées sur un pourcentage des revenus du bureau de poste. Comme elle y était autorisée, Dame Graham payait le salaire de Fleming à même les revenus ainsi reçus par elle. Il avait déjà été décidé par cette Cour dans *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, [1925] R.C.S. 505, à la p. 510, que:

[TRADUCTION] ... en règle générale, une province n'a pas le pouvoir de réglementer les heures de travail des fonctionnaires du gouvernement fédéral.

Mais le statut de Fleming comme employé du Gouvernement du Canada ou de la Couronne était pour le moins ambigu. Les six juges du *coram* dans l'*Affaire du service postal 1948* décident à l'unanimité que la loi sur le salaire minimum de la Saskatchewan est inapplicable à Fleming et à Dame Graham, mais ils le décident pour des motifs différents. Trois d'entre eux, les juges Rand, Kellock et Locke, estiment que la loi provinciale est inapplicable parce que Fleming est un serviteur ou un employé de la Couronne et que ses gages sont gagnés au service de la Couronne. Les trois autres juges, soit le juge en chef Rinfret, le juge Taschereau, plus tard Juge en chef, et le juge Estey, décident que la loi provinciale est inapplicable à Fleming parce qu'il fait partie du service postal, lequel est soumis à la compétence législative exclusive du Parlement en vertu du par. 5 de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «le service postal», qui empêche tout empiétement de la législation provinciale sur les matières qui tombent dans cette catégorie de sujets.

As we shall see, the opinion of the last three judges, which eventually prevailed, is particularly important.

Rinfret C.J. said at p. 253:

It is not necessary to decide whether Fleming became an employee of His Majesty, or whether there existed between him and His Majesty the relationship of master and servant. Under the statutory provisions quoted above Fleming in the course of his duties as assistant to Mrs. Graham became a person employed in the business of the Post Office of Canada and part of the Postal Service. As such, he was subject to the exclusive control of the Federal Parliament.

By Section 91, sub-sec. 5 of the *British North America Act*, the exclusive legislative jurisdiction with reference to "Postal Service" is conferred on Parliament. No question of ancillary or incidental legislation arises here, and it is not necessary for the Court to inquire whether the field is or is not already occupied by the Dominion. Postal Service is exclusively within the jurisdiction of the Parliament of Canada and any encroachment on the subject by provincial legislation must be looked upon as being *ultra vires*, whether Parliament has or has not dealt with the subject by legislation.

Taschereau J. held at p. 257 that Fleming was part of the postal service. He then continued, a little further on:

It follows that the fixing of the wages of the Postal employees, is a matter in pith and substance "Postal Service Legislation", upon which the provinces may not legislate without invading a field "exclusively" assigned to the Dominion. (*Reference as to Hours of Labour in Industrial Undertakings*, [1925] S.C.R. 505.)

It has been suggested that in the absence of a law passed by the Dominion of Canada, in relation to the Postal Service which is inconsistent with the provinces of the said Minimum Wage Act, the Act applies to employees and employers in the circumstances of this case. It is further submitted that there is no Dominion legislation fixing the minimum wage to be paid to employees in the position of the said Leo Fleming.

I am of the opinion that this argument cannot prevail. We have not to deal with the theory of the "occupied field". We are confronted with a question of "competence" to legislate in matters "falling strictly within any of the classes specially enumerated in section 91 of the B.N.A. Act". Here, this "competence" does not exist.

L'opinion de ces trois derniers juges, laquelle finira par prévaloir, comme nous le verrons, est particulièrement importante.

a Le juge en chef Rinfret écrit à la p. 253:

[TRADUCTION] Nous n'avons pas à déterminer si Fleming est devenu fonctionnaire de Sa Majesté ou s'il existait entre les deux des relations d'employeur et employé. Suivant les dispositions législatives déjà citées, b Fleming, dans l'exercice de ses fonctions d'adjoint à M<sup>me</sup> Graham est devenu une personne employée à des opérations des postes du Canada et faisait en conséquence partie du service postal. À ce titre, il relevait exclusivement de l'autorité du législateur fédéral.

c Le paragraphe 5 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confère au Parlement une compétence législative exclusive à l'égard du «service postal». Il ne s'agit nullement en l'espèce d'une loi accessoire ou secondaire et il n'est pas nécessaire que la Cour se demande si le champ en question est déjà occupé par le fédéral. Le service postal est du ressort exclusif du Parlement du Canada et toute loi provinciale qui empiète sur ce domaine doit être considérée comme e *ultra vires*, que le Parlement ait ou non légiféré dans ce même domaine.

Le juge Taschereau décide à la p. 257 que Fleming fait partie du service postal. Puis il continue un peu plus bas:

f [TRADUCTION] Il s'ensuit qu'une loi fixant les salaires des employés des postes porte de par son caractère véritable sur le «service postal», relativement auquel les provinces ne peuvent légiférer sans empiéter sur un domaine «exclusivement» assigné au gouvernement fédéral. (Reference as to Hours of Labour in Industrial Undertakings, [1925] R.C.S. 505.)

On a soutenu qu'en l'absence d'une loi fédérale relative au service postal qui soit incompatible avec les dispositions de ladite Minimum Wage Act, celle-ci s'applique aux employés et aux employeurs dans le cas qui se présente en l'espèce. On fait valoir en outre qu'aucune loi fédérale ne vient établir le salaire minimum à payer aux employés qui se trouvent dans la situation de Leo Fleming.

j À mon avis, cet argument ne saurait être retenu. Il ne s'agit nullement ici de l'application de la théorie du «champ occupé». La question à laquelle nous avons à répondre est celle de la «compétence» pour légiférer dans des domaines «qui tombent exclusivement dans l'une des catégories spécialement énumérées à l'art. 91 de la l'A.A.N.B.» En l'espèce cette «compétence» n'existe pas.

Even Rand J. wrote at p. 263:

I take this legislation to aim at the regulation of the business, occupation or employment in which the work of the employee for which the minimum wage is prescribed is carried out, and which, as well as the employer, is for such purposes within the legislative control of the province. In the case before us, the postmistress has neither business nor service of her own into which the employee is or can be introduced; and the actual employment to which the employee is committed is beyond provincial jurisdiction. The condition for the application of the statute is, therefore, absent. [Emphasis added.]

Finally, Estey J. wrote at p. 269:

Counsel for the Dominion does not question the competency of the province under the *B.N.A. Act*, s. 92(13) (Property and Civil Rights) to enact this *Minimum Wage Act*, but does contend that it is not applicable to, or that the Postal Service is not subject to, the provisions of this provincial legislation.

Section 91 (5) of the *B.N.A. Act* provides:

91. . . it is hereby declared that . . . 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,—

##### (5) Postal Service.

This section 91 (5) vests in the Parliament of Canada the exclusive power to legislate with respect to the Postal Service. As stated by Lord Maugham in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356 at 370:

In such a case it is immaterial whether the Dominion has or has not dealt with the subject by legislation, or to use other well-known words, whether that legislative field has or has not been occupied by the legislation of the Dominion Parliament.

See also *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1898] A.C. 700 at 715; *Madden v. Nelson*, [1899] A.C. 626; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200 at 213.

If, therefore, the said employment of Fleming was within the "Postal Service" as that term is used in the *B.N.A. Act*, his employment was subject to Dominion legislation only.

These opinions were conclusive for the purposes of *Bell Canada 1966* as they are for the purposes of the case at bar. The power to make laws

Même le juge Rand écrit à la p. 263:

[TRADUCTION] Selon moi, la loi en cause vise à réglementer l'entreprise, l'occupation ou l'emploi dans le cadre desquels l'employé effectue un travail qui commande un salaire minimum, et ceux-ci ainsi que l'employeur intéressé relèvent à ces fins de la compétence législative de la province. Dans le cas présent, la directrice de la poste n'a pas d'entreprise ni de service lui appartenant où elle a engagé ou pourrait engager l'employé; quant à l'emploi que l'employé exerce en fait, il échappe à la compétence provinciale. La condition d'applicabilité de la loi n'a donc pas été remplie. [Je souligne.]

c Enfin, le juge Estey écrit à la p. 269:

[TRADUCTION] L'avocat du Canada ne conteste pas que le par. 92(13) (la propriété et les droits civils) de l'*A.A.N.B.* autorise la province à adopter la *Minimum Wage Act* présentement en cause. Il fait cependant valoir que celle-ci ne s'applique pas au service postal.

Le paragraphe 91(5) de l'*A.A.N.B.* porte:

91. . . il est par les présentes déclaré que [...] l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir:

##### (5) le service postal.

Le paragraphe 91(5) investit le Parlement du Canada du pouvoir exclusif de légiférer relativement au service postal. Comme l'a dit lord Maugham dans l'arrêt *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356, à la p. 370:

Dans un pareil cas il importe peu que le Canada ait ou non adopté des dispositions législatives touchant à ce domaine ou, pour employer une autre formule bien connue, que le champ législatif en question ait été ou non occupé par une loi fédérale.

i Voir en outre les arrêts *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1898] A.C. 700, à la p. 715; *Madden v. Nelson*, [1899] A.C. 626; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200, à la p. 213.

i Si, en conséquence, ledit emploi de Fleming était exercé dans le cadre du «service postal» selon le sens donné à cette expression dans l'*A.A.N.B.*, cet emploi n'était assujetti qu'aux lois fédérales.

j Ces opinions sont déterminantes pour les fins de *Bell Canada 1966* comme pour les fins de l'espèce. Le pouvoir de faire des lois relativement aux

regarding matters falling within the class of subject of the postal service mentioned in s. 91 of the *Constitution Act, 1867* is no more or less exclusive than the power to make laws regarding matters falling within the class of subject of federal undertakings covered by ss. 91(29) and 92(10)*a.*, *b.* and *c.*, quite apart from the question of whether Parliament has exercised its primary powers. If this exclusivity suffices to remove the postal service from the scope of an Act like the Saskatchewan minimum wage statute, it also suffices, and in the same way, to remove federal undertakings from the scope of a statute of the same type, as was held in *Bell Canada 1966* and as the Court must now find.

It should at once be noted that Rinfret C.J.'s opinion in the *Postal Service Case 1948* finally received the support of the seven members of this Court sitting in *Bell Canada 1966*, then of all the members of the Court in *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178, in which Ritchie J. wrote at p. 181:

It has been accepted, at least since the case of *Toronto Electric Commissioners v. Snider et al.*, [1925] A.C. 396, that, generally speaking, legislation respecting employer and employee relationships relates to property and civil rights and is therefore within the exclusive jurisdiction of the provincial legislature, but under the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, 1948 (Can.), c. 54, which was the precursor of the present *Canada Labour Code*, and the decision of this Court in the Reference relating to the validity and application of that statute, it has been established that it is not within the competency of a provincial legislature to legislate concerning industrial relations of persons employed in a work, business or undertaking coming within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. There can be no doubt that the subject-matter of the postal service is expressly assigned to the exclusive legislative authority of Parliament under s. 91(5) of the *British North America Act*, and that employer and employee relations in that service are correspondingly within that authority. If authority were needed for this latter proposition, it is to be found in *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248, particularly *per* Rinfret C.J., at p. 253.

matières qui tombent dans la catégorie de sujets du service postal mentionnée à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est ni plus ni moins exclusif que celui de faire des lois relatives à des matières tombant dans les catégories de sujets des entreprises fédérales visées par le par. 29 de l'art. 91 et les al. 10*a.*, *b.* et *c.* de l'art. 92 de la même loi constitutionnelle et ce, abstraction faite de l'exercice ou du non-exercice par le Parlement de ses pouvoirs primaires. Si cette exclusivité suffit à empêcher la sujétion du service postal à une loi comme la loi du salaire minimum de la Saskatchewan, elle suffit également et de la même façon à empêcher la sujétion des entreprises fédérales à une loi de même nature, comme on le décidera dans *Bell Canada 1966* et comme il faut décider en l'espèce.

*d* Précisons tout de suite que l'opinion du juge en chef Rinfret dans l'*Affaire du service postal 1948* recevra finalement l'aval des sept membres de cette Cour qui ont siégé dans *Bell Canada 1966* puis de tous les membres de cette Cour dans *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178, où le juge Ritchie écrit à la p. 181:

*f* Il est admis, du moins depuis l'arrêt *Toronto Electric Commissioners c. Snider et al.*, [1925] A.C. 396, que, d'une manière générale, la législation sur les relations patron-employés concerne la propriété et les droits civils et relève par conséquent de la compétence exclusive de la législature de la province, mais il est établi, depuis l'adoption de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, 1948 (Can.), c. 54, précurseur de l'actuel *Code canadien du travail*, et la décision de cette Cour dans le renvoi relatif à la validité et à l'application de cette Loi, qu'il n'est pas du ressort de la législature provinciale de légiférer sur les relations industrielles de personnes employées dans une entreprise qui relève de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Il n'y a aucun doute que le service postal est un objet expressément assigné à l'autorité législative exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91, par. (5), de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et que les relations patron-employés dans ce service relèvent en conséquence de cette autorité. S'il fallait invoquer un précédent à l'appui de cette dernière thèse, il suffirait de citer l'arrêt *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248, en particulier l'exposé du Juge en chef, le Juge Rinfret, à la p. 253.

The *Stevedoring Case* differs from the *Postal Service Case 1948*, *Bell Canada 1966* and the three cases of the instant trilogy chiefly in that it was concerned not with whether federal undertakings or institutions come within provincial statutes of general application, but with the constitutional validity of federal legislation, namely Part I of *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, S.C. 1948, c. 54, the precursor of the present *Canada Labour Code*, as Ritchie J. observed in the foregoing citation. It was also concerned with the application of that statute to the employees of a stevedoring business.

It will be recalled that before the *Stevedoring Case* the Judicial Committee of the Privy Council had, in *Snider*, quashed a federal statute, *An Act to aid in the Prevention and Settlement of Strikes and Lockouts in Mines and Industries connected with Public Utilities* (the "Industrial Disputes Investigation Act, 1907"), S.C. 1907, c. 20. As its full and short titles indicate, the purpose of this statute was to aid in the prevention and settlement of industrial disputes. These disputes could concern matters such as wages, remuneration, working hours, conditions of employment, the employment of children and so on. The statute in question had a very wide ambit, extending to mining operations employing ten or more persons and the operation of public services, a great many of which were under provincial jurisdiction. Under this statute strikes and lockouts could be prohibited in such undertakings, after inquiry and mediation. The Judicial Committee found this statute to be *ultra vires* because it dealt with property and civil rights in the provinces.

The legislation which was the subject of the *Stevedoring Case* is in many respects similar to that overturned in *Snider*, with in addition provisions on unfair competition in labour relations matters and on certification. This statute, like the other, dealt with labour relations, the negotiation of collective agreements and working conditions, mediation and the legality of strikes and lockouts, but the law was considerably restricted in its application by s. 53, which provided that Part I of

*L'Affaire des débardeurs* se distingue principalement de l'*Affaire du service postal 1948*, de *Bell Canada 1966* et des trois causes de la présente trilogie en ce qu'elle ne porte pas sur la sujétion d'entreprises ou d'institutions fédérales à des lois provinciales d'application générale, mais sur la validité constitutionnelle d'une législation fédérale, savoir la Partie I de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, chap. 54, précurseur de l'actuel *Code canadien du travail* comme le dit le juge Ritchie dans la citation précédente. Elle porte également sur l'applicabilité de cette loi aux employés d'une entreprise d'arrimage.

Rappelons qu'avant l'*Affaire des débardeurs*, le Comité judiciaire du Conseil privé avait, dans *Snider*, invalidé une loi fédérale, la *Loi ayant pour objet d'aider à prévenir et à régler les grèves et les contre-grèves dans les mines et dans les exploitations de services publics* (*«Loi des enquêtes en matière de différends industriels, 1907»*), S.C. 1907, chap. 20. Comme son titre complet et son titre abrégé l'indiquent, cette loi-là avait pour objet d'aider à prévenir et à régler les différends industriels. Ces différends pouvaient porter sur des matières comme les gages, le salaire, les heures de travail, les conditions d'emploi, l'emploi des enfants, etc. La loi en question avait une portée fort générale, s'étendant aux exploitations minières employant dix personnes ou plus et à des exploitations de services publics dont un grand nombre relevaient des provinces. En vertu de cette loi, des grèves et des lock-out pouvaient être interdits dans de telles entreprises, après enquête et médiation. Le Comité judiciaire jugea cette loi *ultra vires* parce que relative à la propriété et aux droits civils dans les provinces.

La législation qui fait l'objet de l'*Affaire des débardeurs* ressemble à bien des égards à celle qui fut invalidée dans *Snider*, comportant en outre des dispositions sur les pratiques déloyales en matière ouvrière ainsi que sur l'accréditation. Comme l'autre, c'est une loi qui porte sur les relations de travail, la négociation des conventions collectives et des conditions d'emploi, la médiation et la légalité des grèves et des lock-out, mais son extension se trouve considérablement restreinte par son art.

the statute "appl[ies] in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada including, but not so as to restrict the generality of the foregoing", works, undertakings or businesses in connection with navigation, railways, canals, telegraphs, lines of steam connecting a province with any other or extending beyond the limits of a province, aerodromes, lines of air transportation, radio broadcasting stations, works and undertakings declared to be for the general advantage of Canada, and so on.

Nine judges of the Court unanimously found Part 1 of *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act* to be valid. Six of them also were of the opinion that the legislation was within the exclusive legislative jurisdiction of Parliament. They were Kerwin C.J. and Taschereau, Estey, Cartwright, Fauteux and Abbott JJ. Rand, Kellock and Locke JJ. did not think it necessary to decide this point. Rand J. dissented, and Locke J. dissented in part on the application of the legislation to the stevedoring undertaking. Each of the nine judges wrote an opinion. I think that extracts from several of these need to be cited.

At pages 541 and 542, Taschereau J. wrote:

Generally, I think that the Industrial Relations and Disputes Investigation Act may be justified by head 10 of s. 91 of the British North America Act, which gives to the Parliament of Canada exclusive jurisdiction on *Navigation and Shipping*. Regulation of employment of stevedores is, I believe, an essential part of navigation and shipping and is essentially connected with the carrying on of the transportation by ship. Even if incidentally the law may affect provincial rights, it is nevertheless valid if it is, as I think, in relation to a subject within the federal legislative power under s. 91.

In the *Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248, it was held by this Court that the wages of an employee of a Postal Service of Canada were within the exclusive legislative field of the Parliament of

53 qui prescrit que la Partie I de la Loi «s'applique à l'égard des travailleurs employés aux ouvrages, entreprises ou affaires qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou relativement à l'exploitation de ces choses, y compris, mais non de manière à restreindre la généralité de ce qui précède,» les ouvrages, entreprises ou affaires de navigation, les chemins de fer, canaux, télégraphes, lignes de vapeur reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province, les aérodromes, les lignes de transport aérien, les stations de radiodiffusion, les ouvrages ou entreprises déclarés être à l'avantage général du Canada, etc.

C'est à l'unanimité des neuf juges que la Cour trouve valide la Partie I de la *Loi sur les relations industrielles et les enquêtes visant les différends du travail*. Six d'entre eux énoncent en outre l'opinion que cette législation relève de la compétence législative exclusive du Parlement. Il s'agit du juge en chef Kerwin et des juges Taschereau, Estey, Cartwright, Fauteux et Abbott. Les juges Rand, Kellock et Locke n'estiment pas nécessaire de se prononcer sur ce point. Le juge Rand est dissident, et le juge Locke est dissident en partie à propos de l'application de la législation à l'entreprise d'arrimage. Chacun des neuf juges a rédigé une opinion. Il me paraît nécessaire de citer des extraits de plusieurs d'entre elles.

Aux pages 541 et 542, le juge Taschereau écrit:

[TRADUCTION] Dans l'ensemble, je pense que la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail peut être autorisée par la rubrique 10 de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui donne au Parlement du Canada une compétence exclusive sur la *navigation et les expéditions par eau*. Je crois que la réglementation de l'emploi des débardeurs fait partie intégrante de la navigation et des expéditions par eau et est essentiellement reliée au transport maritime. Même si incidentellement la loi peut affecter des droits provinciaux, elle est néanmoins valide si elle est, comme je le pense, relative à un sujet attribué par l'art. 91 au pouvoir législatif fédéral.

Dans le renvoi concernant la *Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248, cette Cour a statué que le traitement d'un employé du service postal du Canada était inclus dans le champ législatif exclusif du

Canada, and that any encroachment by provincial legislation on that subject must be looked upon as being *ultra vires* whether or not Parliament has or has not dealt with the subject by legislation.

This last case is very similar to the one at bar, and I have no doubt that, if it is not competent to a provincial legislature to legislate as to hours of labour and wages of Dominion servants, it is not within its power to legislate as to industrial disputes of employees on a subject matter coming within the jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91.

Rand J. refrained from deciding whether the legislation fell within the exclusive powers of Parliament, but in my opinion he came very close to recognizing this at least partly in the following passages found at pp. 546 and 547:

But works and undertakings within 91(29) present features of overriding importance. For example, three systems of railways extend from the Atlantic to the Pacific; for them Canada is a single area in which provincial lines are for most purposes obliterated: on them, hours of labour, qualification and classification of employees, working conditions, wages, and other items of like nature, with uniformity, in general, unavoidable, are so bound up with management and operation that a piecemeal provincial regulation would be intolerable.

As to them, and subject to what is said hereafter as to incidental matters, the provisions of the Act before us are, in my opinion, within the competency of Parliament. It was argued by Mr. Varcoe that the relations dealt with are so far implicated in management as to be exclusively within that jurisdiction; but it is unnecessary to say more than that provincial legislation, in relation to them, is inoperable.

Although the legislation at issue in the *Stevedoring Case* did not mention banks as the *Canada Labour Code* now does, Rand J. wrote at p. 554:

Banking, the incorporation of banks and the issue of paper money come under s. 91(15). It would be incompatible with that power with its national interest and responsibility that the qualifications, classifications, hours of labour, wages and salaries of employees, related as they are to the earning charges of interest, etc., or the procedure to obtain agreement on them, should not lie within the regulation of Parliament.

Parlement du Canada et que tout empiétement sur ce sujet par une loi provinciale devait être considéré inconstitutionnel que le Parlement ait, oui ou non, légiféré sur le sujet.

*a* Cette dernière affaire est semblable à la présente et je ne doute pas que, si une législature provinciale n'est pas compétente pour légiférer quant aux heures de travail et aux traitements des fonctionnaires du Dominion, il n'est pas en son pouvoir de légiférer au sujet des conflits ouvriers dans un domaine soumis à la compétence du Parlement du Canada en vertu de l'art. 91.

*b* Le juge Rand s'abstient de décider si la législation relève des pouvoirs exclusifs du Parlement mais, à mon avis, il vient bien près de le reconnaître au moins pour partie dans les passages suivants que l'on trouve aux pp. 546 et 547:

[TRADUCTION] Mais les ouvrages et entreprises aux termes du par. 91(29) offrent des caractéristiques d'une importance prépondérante. Par exemple, trois réseaux de chemins de fer s'étendent de l'Atlantique au Pacifique; pour eux, le Canada ne forme qu'un seul territoire où les barrières provinciales sont à presque toutes fins éliminées, les heures de travail, la compétence et la classification des employés, les conditions de travail, les salaires et autres questions du même genre, étant, avec une uniformité habituellement inévitable, si intégrés à la gestion et à l'exploitation de l'entreprise qu'une réglementation provinciale fragmentaire serait intolérable.

*f* Quant à celles-ci, et sous réserve de ce qui sera dit ci-après au sujet des matières incidentes, les dispositions de la Loi en l'espèce sont, à mon avis, de la compétence du Parlement. M<sup>e</sup> Varcoe a prétendu que les relations en cause ici sont si étroitement liées à la gestion de l'entreprise qu'elles relèvent exclusivement de cette compétence; mais il suffit de dire qu'une législation provinciale à leur sujet est inapplicable.

*h* Quoique la législation mise en question dans l'*Affaire des débardeurs* ne mentionne pas les banques comme le fait maintenant le *Code canadien du travail*, le juge Rand écrit à la p. 554:

[TRADUCTION] Les banques, la constitution en corporation des banques et l'émission du papier monnaie relèvent du par. 91(15). Il serait incompatible avec ce pouvoir, compte tenu de la responsabilité et de l'intérêt nationaux qu'il implique, que la compétence, la classification, les heures de travail, la rémunération et les salaires des employés, reliés comme ils le sont aux coûts de productivité de l'intérêt, etc., ou la procédure pour arriver à un accord à leur sujet, ne soient pas réglementés par le Parlement.

Kellock J. wrote at pp. 556-57:

In *Winner's* case the Judicial Committee considered that a line of buses operating between points in the United States and Canada was analogous to a line of steamships providing similar communication. In their Lordships' view, as expressed by Lord Porter at p. 572, "As in ships so in buses it is enough that there is a connecting undertaking."

In my opinion the legislative jurisdiction vested in Parliament to make laws in relation to works and undertakings of the character excepted by s. 92(10) from the legislative jurisdiction of the provinces, involves jurisdiction to legislate with respect to the persons engaged in the operation of such undertakings and the manner in which and the conditions under which such operations are carried out. This view is in accord with the judgment of this court in *The Hours of Labour Reference*, [1925] S.C.R. 505, and I consider the legislation here under consideration belongs in the same category as that which was there in question.

If the matters dealt with by the legislation in question on this Reference can therefore be said to fall within the scope of management of the undertakings excepted by s. 92(10), there would be no room for provincial legislation on the same subject matter with relation to such an undertaking whether the field had or had not been occupied. [Emphasis added.]

Estey J. wrote at p. 564:

If, therefore, a system of collective bargaining and statutory provisions for settlement of disputes in labour relations are to be made available to employers and employees within the legislative jurisdiction of Parliament, that body alone can enact the appropriate legislation.

Cartwright J., as he then was, wrote at p. 583:

Having concluded that the proper construction of s. 53 is as set out above, it follows that the whole of Part I of the Act is *intra vires*. Its application is limited to matters in the exclusive jurisdiction of Parliament and consequently it is without significance that it interferes with matters such as contractual relationships between employees and employers in the province, which would otherwise fall within the jurisdiction of the provincial legislatures.

Le juge Kellock écrit, aux pp. 556 et 557:

[TRADUCTION] Dans l'affaire *Winner*, le Comité judiciaire considéra qu'une ligne d'autobus exploitée entre des points situés aux États-Unis et au Canada était analogue à une ligne maritime offrant de semblables communications. De l'avis de leurs Seigneuries, tel que l'exprime lord Porter à la p. 572: «Comme dans le cas des navires, il suffit, dans celui des autobus, qu'il existe une entreprise reliant un point à un autre.»

<sup>a</sup> b À mon avis, la compétence législative attribuée au Parlement pour faire des lois concernant les ouvrages et entreprises d'une espèce exceptée par le par. 92(10) de la compétence législative des provinces, comporte la compétence de légiférer à l'égard de personnes travaillant pour de telles entreprises, ainsi que le mode et les conditions d'exercice. Ce point de vue s'accorde avec le jugement de cette Cour dans le renvoi dit *The Hours of Labour Reference*, [1925] R.C.S. 505, et je pense que la législation examinée ici appartient à la même catégorie que celle dont il était question dans cette affaire-là.

<sup>e</sup> f Donc, si on peut considérer les matières traitées par la législation dont il est question dans le présent renvoi, comme tombant dans le domaine de la gestion d'entreprises relevant de l'exception du par. 92(10), il n'y aurait pas de place pour une législation provinciale quelconque sur le même sujet et à l'égard d'une telle entreprise, que le champ ait été occupé ou non. [Je souligne.]

Le juge Estey écrit à la p. 564:

<sup>g</sup> h [TRADUCTION] Par conséquent, si un système de négociation collective et de dispositions législatives destiné au règlement des conflits dans les relations ouvrières doit être accessible aux employeurs et employés soumis à la compétence législative du Parlement, cet organe seul peut adopter la législation appropriée.

<sup>i</sup> j Le juge Cartwright, plus tard Juge en chef, écrit à la p. 583:

[TRADUCTION] Une fois que l'on a décidé que la bonne interprétation de l'art. 53 est celle exposée ci-dessus, il s'ensuit que toute la Partie I de la loi est *intra vires*. Son application se limite aux matières relevant de la compétence exclusive du Parlement et, par conséquent, il importe peu qu'elle empiète sur des matières comme les relations contractuelles entre employés et employeurs dans la province, relations qui autrement seraient attribuées à la compétence des législatures provinciales.

Fauteux J., as he then was, wrote at pp. 585 and 587-88:

... the Act aims mainly at the maintenance or securing of peaceful labour relations between employers and employees, the promotion of conditions favourable to settlement of labour disputes or, more precisely, at peaceful labour operations within this limited field of works, undertakings and businesses as to which the regulation by law is, under the *B.N.A. Act*, committed to the legislative authority of Parliament.

... the Act thus construed is, as submitted on behalf of the Attorney-General of Canada particularly, legislation truly *in relation to* classes of subjects within the legislative competence of Parliament.

Finally, Abbott J. wrote at p. 592:

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

This last passage has been cited so often that it has become practically a classic statement on point. This Court adopted it as a principal basis for its unanimous judgment in *Bell Canada* 1966, at p. 772. It again cited the passage and reaffirmed it in its unanimous judgment in *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 851, at pp. 859-60. Finally, it was cited yet again in its unanimous judgment in *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498, at pp. 506-7.

Though the *Stevedoring Case* concerns the validity of federal legislation relating to industrial relations rather than the application of a provincial statute to federal undertakings, its significance here is its at least partial reliance on earlier sources such as the *Postal Service Case* 1948, and in particular the insistence by the majority of judges on emphasizing, even in *obiter*, the exclusive, and consequently primary and not ancillary,

Le juge Fauteux, plus tard Juge en chef, écrit aux pp. 585, 587 et 588:

[TRADUCTION] ... la Loi vise surtout le maintien et la préservation de la paix dans les relations ouvrières, la promotion de conditions favorables au règlement des conflits ouvriers ou, plus précisément, la paix dans les relations ouvrières au sein de ce champ restreint d'ouvrages, entreprises ou affaires dont la réglementation est, d'après l'*A.A.N.B.*, confiée à l'autorité législative du Parlement.

... comme l'a prétendu le procureur général du Canada en particulier c'est une législation *concernant* les catégories de sujets attribuées à la compétence législative du Parlement.

Enfin, le juge Abbott écrit à la p. 592:

[TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales. [Je souligne.]

Ce dernier passage a été cité si souvent qu'il est pratiquement devenu classique. Cette Cour l'a fait sien, comme un motif principal de son arrêt unanime dans *Bell Canada* 1966 à la p. 772. Elle l'a de nouveau cité et réaffirmé dans son arrêt unanime *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851, aux pp. 859 et 860. Enfin elle l'a cité derechef dans son arrêt unanime *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498, aux pp. 506 et 507.

Même si l'*Affaire des débardeurs* porte sur la validité d'une loi fédérale en matière de relations industrielles plutôt que sur l'applicabilité d'une loi provinciale à des entreprises fédérales, ce qui fait son importance aux fins des présentes, c'est son utilisation au moins partielle de sources antérieures telles l'*Affaire du service postal* 1948; c'est surtout l'insistance de la majorité des juges à souligner, même en *obiter*, le caractère exclusif, et

nature of the federal jurisdiction in the area. Finally, there is the vigour and lasting quality of some of the reasons in this decision, especially those of Abbott J., which have been used as a basis for several subsequent decisions, including *Bell Canada 1966*.

In the *Postal Service Case 1948* and the *Stevendoring Case*, the Court had already indicated the outline of an answer to this crucial question: does Parliament's power to legislate on working conditions and labour relations in federal undertakings and on the management of those undertakings derive from its primary, elementary or unassailable jurisdiction over them?—or on the contrary does it derive from the power which is incidental and ancillary to its primary jurisdiction, and which it is recognized as having by Lord Tomlin's third proposition in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111, at p. 118:

(3.) It is within the competence of the Dominion Parliament to provide for matters which, though otherwise within the legislative competence of the provincial legislature, are necessarily incidental to effective legislation by the Parliament of the Dominion upon a subject of legislation expressly enumerated in s. 91.

The answer to this crucial question dictates the answer to the question of whether provincial statutes apply to federal undertakings in the area of working conditions and labour relations and the management of undertakings. Such provincial legislation is inapplicable to federal undertakings when it has the effect of regulating matters which fall within the primary jurisdiction of Parliament.

The question was to be finally resolved by *Bell Canada 1966*.

This was an action brought in the Superior Court by which the Quebec Minimum Wage Commission claimed some \$50,000 from Bell Canada as a levy for 1959 under regulations adopted pursuant to the *Minimum Wage Act*, R.S.Q. 1941, c. 164, s. 8e.:

8. The Commission may make regulations:

par conséquent principal et non pas incident, de la compétence fédérale en la matière; c'est enfin la vitalité et la durabilité de certains de ses motifs, particulièrement ceux du juge Abbott, qui servent a d'appui à plusieurs arrêts subséquents dont *Bell Canada 1966*.

Dans l'*Affaire du service postal de 1948* et l'*Affaire des débardeurs*, la Cour avait déjà b esquisonné une réponse à cette question cruciale: le pouvoir du Parlement de légiférer sur les conditions et les relations de travail des entreprises fédérales et la gestion de ces entreprises découlait-il de sa compétence principale, élémentaire ou irréductible sur ces entreprises? Ou bien découlait-il au contraire du pouvoir incident et accessoire à sa compétence principale qui lui est reconnu par la troisième proposition de Lord Tomlin dans *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111, à la p. 118:

[TRADUCTION] (3.) Il est de la compétence du Parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien e qu'êtant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont nécessairement accessoires à une législation efficace du Parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l'art. 91.

f De la réponse à cette question cruciale dépend la réponse à la question de l'applicabilité des lois provinciales aux entreprises fédérales, en matière de conditions et de relations de travail ainsi que de gestion des entreprises. De telles lois provinciales g sont inapplicables aux entreprises fédérales lorsqu'elles ont pour effet de régir des matières qui relèvent de la compétence principale du Parlement.

h La question allait être tranchée définitivement par *Bell Canada 1966*.

i Il s'agit d'une action intentée en Cour supérieure par laquelle la Commission du salaire minimum de Québec réclame de Bell Canada une somme de quelque 50 000 \$ à titre de prélèvement pour l'année 1959, aux termes d'un règlement passé en vertu de la *Loi du salaire minimum*, S.R.Q. 1941, chap. 164, art. 8e):

j 8. La Commission peut faire des règlements pour:

e. To levy on upon the professional employers contemplated by an ordinance a sum not exceeding one per cent of the wages paid to their employees;

The Minimum Wage Commission had also, before adopting the foregoing regulations, enacted an ordinance determining minimum wage rates, working hours, overtime pay and holidays with pay. This ordinance applied to all employees governed by the Act, with certain exceptions that did not include Bell Canada employees. The ordinance was adopted pursuant to s. 13 of the Act:

13. The Commission may, by ordinance, determine, for stated periods of time and for designated territories, the rate of minimum wage payable to any category of employees indicated by it, the terms of payment, working hours, conditions of apprenticeship, the proportion between the number of skilled workmen and that of apprentices in any stated undertaking, the classification of the operations and the other working conditions deemed in conformity with the spirit of the act.

Bell Canada admitted that the *Minimum Wage Act* was constitutionally valid but argued that the Act was not applicable to it.

The action was allowed in the Superior Court but unanimously dismissed by five judges of the Court of Queen's Bench: *Bell Telephone Co. of Canada v. Minimum Wage Commission*, [1966] Q.B. 301. However, the reasons given by the Court of Queen's Bench judges differed. The majority, consisting of Tremblay C.J., Rinfret J.A., as he then was, and Owen J.A., upheld Bell Canada's position on the ground that the fixing of a minimum wage to be paid by this federal undertaking is a matter within the exclusive legislative authority of Parliament and it was not necessary to consider whether there was a conflict between the federal and provincial legislation.

Hyde and Taschereau JJ.A. would also have dismissed the action but for reasons which the headnote writer summarized as follows at p. 301:

The subject matter of the Quebec Minimum Wage Act is one which comes directly within the legislative power of the Provincial Legislature and the jurisdiction of the Parliament of Canada in the same general field must be considered as incidental or ancillary to the

e) Prélever des employeurs professionnels visés par une ordonnance une somme n'excédant pas un pour cent des salaires payés à leurs employés;

a La Commission du salaire minimum avait, de plus, avant l'adoption du règlement précité, adopté une ordonnance déterminant les taux de salaire minimum, les heures de travail, le salaire du temps supplémentaire et les vacances payées. Cette b ordonnance englobait tous les employés régis par la Loi, sauf certaines exceptions qui ne comprenaient pas les employés de Bell Canada. Cette ordonnance avait été adoptée en vertu de l'art. 13 de la Loi:

c 13. La Commission peut, par ordonnance, déterminer, pour des périodes de temps et des territoires désignés, le taux du salaire minimum payable à toute catégorie de salariés qu'elle indique, les termes de paiement, la durée du travail, les conditions de l'apprentissage, le rapport entre le nombre d'ouvriers qualifiés et celui des apprentis dans une entreprise donnée, la classification des opérations et les autres conditions de travail jugées conformes à l'esprit de la loi.

e Bell Canada reconnaissait la validité constitutionnelle de la *Loi du salaire minimum* mais elle contestait qu'elle lui fut applicable.

f L'action fut maintenue en Cour supérieure mais rejetée à l'unanimité par cinq juges de la Cour du Banc de la Reine: *Bell Telephone Co. of Canada v. Minimum Wage Commission*, [1966] B.R. 301. Cependant, les motifs des juges de la Cour du Banc de la Reine diffèrent. La majorité, formée du g juge en chef Tremblay, du juge Rinfret, plus tard Juge en chef, et du juge Owen, maintient la position de Bell Canada au motif que la fixation du salaire minimum que doit payer cette entreprise fédérale est une matière qui relève de l'autorité législative exclusive du Parlement et qu'il n'y a pas à se demander s'il y a conflit entre la législation fédérale et la législation provinciale.

i Les juges Hyde et Taschereau rejettentraient également l'action mais pour des motifs que l'arrêtiste résume comme suit à la p. 301:

j [TRADUCTION] La Loi du salaire minimum du Québec porte sur un sujet qui relève directement du pouvoir législatif de la législature provinciale et la compétence que peut avoir le Parlement du Canada dans ce même domaine général doit être considérée comme

latter's powers in respect of its exclusive jurisdiction over works and undertakings of the nature carried on by the said company. The Minimum Wage Act deals not only with minimum wages but also with other matters forming a substantial area of conflict with the Industrial Relations and Disputes Investigation Act, a federal statute within the ancillary and incidental powers of the Parliament of Canada, and does not properly contemplate the said company.

The opinions of both the majority and Hyde and Taschereau JJ.A. include a detailed review of earlier decisions.

In *Bell Canada 1966* this Court agreed with the judges of the majority on the Court of Queen's Bench. Martland J. wrote the unanimous judgment for a bench of seven judges.

At pages 769 and 770, Martland J. cited ss. 8e. and 13 of the *Minimum Wage Act* and stressed the fact that the Commission had in fact adopted pursuant to s. 13 an ordinance which it said was applicable to Bell Canada and which provided *inter alia* for minimum wage rates, hours of work, payment of overtime and holidays with pay.

At page 771 Martland J. wrote:

The appellant's submission is that the legislation in question did apply to the respondent until the federal parliament occupied the field and that this was not done until the enactment, on March 18, 1965, of the *Canada Labour Standards Code*, Statutes of Canada 1964-65, c. 38.

On the same page Martland J. cited the relevant provisions of the *Constitution Act, 1867*:

**91.** . . . it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) 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,—

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.

a reliée d'une manière secondaire ou accessoire aux pouvoirs qu'il détient du fait de sa compétence exclusive sur les ouvrages et les entreprises comme ceux auxquels se livre la société en question. La Loi du salaire minimum traite non seulement des salaires minimums, mais aussi d'autres sujets, de sorte qu'elle entre dans une grande mesure en conflit avec la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail, une loi fédérale relevant des pouvoirs auxiliaires et accessoires du Parlement du Canada. Par conséquent, la Loi du salaire minimum ne saurait légitimement s'appliquer à ladite société.

b De part et d'autre, les juges de la Cour du Banc de la Reine font une étude détaillée de la jurisprudence antérieure.

Dans *Bell Canada 1966*, cette Cour donne raison aux juges de la majorité en Cour du Banc de la Reine. C'est le juge Martland qui rédige le

c jugement unanime d'un *coram* de sept juges.

d Aux pages 769 et 770, le juge Martland cite les art. 8e) et 13 de la *Loi du salaire minimum* et souligne le fait que la Commission avait effectivement adopté, en conformité de l'art. 13, une ordonnance qu'elle prétendait applicable à Bell Canada et qui prescrivait entre autres les taux de salaire minimum, les heures de travail, le salaire du temps supplémentaire et les vacances payées.

e f À la page 771, le juge Martland écrit:

[TRADUCTION] L'appelante soutient que la législation en question s'appliquait bel et bien à l'intimée jusqu'à ce que le Parlement fédéral ait occupé le champ, et que g celui-ci ne l'a fait que lorsqu'il a édicté, le 18 mars 1965, le *Code canadien du travail* (Normes), Statuts du Canada 1964-1965, chap. 38.

À la même page, le juge Martland cite les h dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

i **91.** . . . il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

j 29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

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

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;

b. Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country;

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

Martland J. went on at pp. 771-72:

I have quoted these well known provisions of the Act in full because I think it is of assistance to refer back to their actual wording in defining the issue in the present case. The *Minimum Wage Act* is a statute which, inter alia, purports to regulate to an extent the wages to be paid by the respondent to its employees. If the regulation of the wages paid to its employees by an undertaking within the excepted classes in s. 92(10) is a "matter" coming within those classes of subject, then, by virtue of s. 91(29), it is within the exclusive legislative authority of the Canadian Parliament.

The question is, therefore, as to what "matters" are within the classes of legislative subjects defined in that paragraph. Clearly they extend beyond the mere physical structure of, e.g., a railway or a telegraph system. The words "works" and "undertakings" are to be read disjunctively (*Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541) and the word "undertaking" has been defined in *re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304 at 315.

In my opinion all matters which are a vital part of the operation of an interprovincial undertaking as a going concern are matters which are subject to the exclusive legislative control of the federal parliament within s. 91(29). It was not disputed in argument that the regulation of the rates to be paid by the respondent's custom-

**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. 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;

b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;

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

Le juge Martland poursuit aux pp. 771 et 772:

[TRADUCTION] J'ai cité en entier ces dispositions bien connues de l'Acte, car je pense qu'il est utile de se reporter à leur rédaction exacte pour définir la question que nous avons à trancher en l'espèce. La *Loi du salaire minimum* est un texte législatif qui tend, entre autres choses, à réglementer dans une certaine mesure les salaires que l'intimée doit payer à ses employés. Si la réglementation des salaires que paie à ses employés une entreprise qui fait partie des catégories exceptées du par. 92(10) est une «matière» tombant dans ces catégories de sujets, elle tombe alors, en vertu du par. 91(29), sous l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada.

Il s'agit donc de savoir quelles «matières» tombent dans les catégories de sujets législatifs que définit ce paragraphe. Il est évident qu'elles s'étendent au-delà des ouvrages simplement matériels d'une voie de chemin de fer ou d'un réseau télégraphique, par exemple. Les termes «ouvrages» et «entreprises» doivent se lire séparément (*Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541), et le terme «entreprise» a été défini dans l'arrêt *re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, p. 315.

À mon avis, toutes les matières qui constituent une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise interprovinciale en tant qu'entreprise active sont des matières soumises au contrôle législatif exclusif du Parlement fédéral, en conformité du par. 91(29). On n'a pas contesté, au cours des débats, que la réglementation des

ers is a matter for federal legislation. In the *Winner* case, *supra*, the regulation of those places at which passengers of an interprovincial bus line might be picked up or to which they might be carried was held not to be subject to provincial control. Similarly, I feel that the regulation and control of the scale of wages to be paid by an interprovincial undertaking, such as that of the respondent, is a matter for exclusive federal control.

I would adopt the statement of Abbott J. in this Court, in the *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*:

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

Martland J. then expressed the view that the foregoing conclusions of Abbott J. did not run counter to decided authorities.

He referred first to *Workmen's Compensation Board* and to the workmen's compensation legislation therein held applicable to federal undertakings, and noted that no mention was made of s. 92(10) of the *Constitution Act, 1867*, and no attempt made to define the scope of the exclusive legislative jurisdiction conferred on Parliament by that provision. Martland J. distinguished this decision from that which he had to render on grounds which I will consider below in examining the double aspect theory.

At pages 774-75, Martland J. cited a passage from Duff J. in *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, supra*:

It is now settled that the Dominion, in virtue of its authority in respect of works and undertakings falling within its jurisdiction, by force of section 91, no. 29, and sec. 92, no. 10, has certain powers of regulation touching the employment of persons engaged on such works or

tarifs que doivent payer les clients de l'intimée est une matière tombant sous la compétence fédérale. On a jugé dans l'affaire *Winner*, précitée, que la réglementation des endroits où l'on pouvait prendre des voyageurs d'une ligne interprovinciale d'autobus et de ceux où l'on pouvait les déposer ne pouvait être soumise au contrôle provincial. J'estime de même que la réglementation et le contrôle de l'échelle des salaires que doit payer une entreprise interprovinciale comme celle de l'intimée est une matière qui tombe exclusivement sous le contrôle fédéral.

Je fais mienne la déclaration du juge Abbott, de cette Cour, dans *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*:

c [TRADUCTION] Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatures provinciales. [Je souligne.]

Le juge Martland exprime ensuite l'avis que les conclusions précitées du juge Abbott ne contredisent en rien la jurisprudence antérieure.

f Il réfère d'abord à *Workmen's Compensation Board* et à la législation d'indemnisation des accidents du travail que l'on y juge applicable aux entreprises fédérales et il constate que l'on n'y mentionne pas le par. 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que l'on n'y tente pas non plus de définir l'étendue de la compétence législative exclusive conférée au Parlement par cette disposition. Le juge Martland distingue cette décision de celle qu'il a à rendre pour des motifs que j'analyserai plus bas dans l'étude de la théorie du double aspect.

i Aux pages 774 et 775, le juge Martland cite un passage du juge Duff dans *Reference re Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, précité:

j [TRADUCTION] Il est aujourd'hui bien établi que le Dominion, en vertu de l'autorité que lui donnent sur les ouvrages et entreprises entrant dans sa compétence les par. 91(29) et 92(10), possède certains pouvoirs de réglementation en ce qui concerne l'emploi des person-

undertakings. The effect of such legislation by the Dominion to execution of this power is that provincial authority in relation to the subject matter of such legislation is superseded, and remains inoperative so long as the Dominion legislation continues in force.

Martland J. commented on this quotation and this case as follows:

This case lends some support to the argument that the federal power to legislate on the matter of hours of work in relation to undertakings subject to federal legislation under s. 92(10) is an ancillary rather than an exclusive power, but the issue did not have to be determined in that case.

As is pointed out in the Court below by Rinfret J., the judgment of this Court, delivered by Duff J. in the *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200, contains, at p. 214, a reference to the fact that:

"railway legislation, strictly so called" (in respect of such railways), is within the exclusive competence of the Dominion, and such legislation may include, inter alia, regulations for the construction, the repair and the alteration of the railway and for its management.

He referred to the case of *Canadian Pacific Railway v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 at 372.

Again, at p. 226, he says:

As to the first branch, it seems unnecessary to say that a province would be exceeding its powers if it attempted to intervene in matters committed exclusively to Dominion control, by attempting, for example, to interfere with the structure or management of a work withdrawn entirely from provincial jurisdiction, such as a work authorized by the Dominion by legislation in execution of its powers under s. 92(10a).

At pages 775-76, Martland J. continued:

There are two cases in this Court which, in my opinion, bear a closer relationship to the circumstances of the present case than either of the two authorities which I have just considered. The first of these is the *Reference re the Minimum Wage Act of the Province of Saskatchewan*.

nes travaillant dans ces ouvrages ou entreprises. Le fait que le Dominion adopte une telle législation dans l'exercice de ce pouvoir a pour conséquence de lui accorder prépondérance sur l'autorité provinciale en ce qui concerne l'objet d'une telle législation, autorité qui reste inopérante tant que la législation fédérale est en vigueur.

Le juge Martland commente cette citation et cet arrêt comme suit:

*b* [TRADUCTION] Cette affaire-là donne un certain poids à l'argument selon lequel le pouvoir du Dominion de légiférer au sujet de la durée du travail en ce qui concerne les entreprises soumises à la législation fédérale en vertu du par. 92(10) est un pouvoir accessoire et non un pouvoir exclusif, mais cette question n'avait pas à y être tranchée.

Comme le fait remarquer le juge Rinfret, de la Cour du Banc de la Reine, le jugement de cette cour, prononcé par le juge Duff, dans *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200, renferme, à la p. 214, une mention du fait que:

«la législation des chemins de fer dans leur sens le plus étroit» [*railway legislation strictly so called*] (en ce qui concerne lesdits chemins de fer) est de la compétence exclusive du Dominion, et cette législation peut notamment comprendre la réglementation de la construction, des réparations et des modifications du chemin de fer et celle de son administration.

*f* Il a cité l'arrêt *Canadian Pacific Railway v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1889] A.C. 367, p. 372.

Il ajoute encore, à la p. 226:

*g* En ce qui concerne le premier moyen, il semble inutile de préciser qu'une province excéderait ses pouvoirs si elle tentait d'intervenir dans des matières exclusivement assignées au contrôle du Dominion, en essayant par exemple de s'immiscer dans l'organisation ou l'administration d'un ouvrage entièrement soustrait à la compétence provinciale, comme celui qu'a autorisé le Dominion par une loi dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de l'al. 92(10)a).

*i* Aux pages 775 et 776, le juge Martland poursuit:

[TRADUCTION] Il existe deux arrêts de cette cour qui, à mon avis, ont des liens plus étroits avec les circonstances de la présente affaire que les deux décisions que je viens d'examiner. Le premier est *Reference re the Minimum Wage Act of the Province of Saskatchewan*.

Martland J. summarized the facts and opinions of the judges in the *Postal Service Case 1948* and approved the part of the headnote summarizing the opinion of Rinfret C.J., Taschereau and Estey JJ. in that case:

In my view, the conclusion in this case is properly stated in the headnote, as follows:

The employee became employed in the business of the Post Office of Canada and therefore part of the Postal Service. His wages were, as such, within the exclusive legislative field of the Parliament of Canada and any encroachment by provincial legislation on that subject, must be looked upon as being ultra vires, whether or not Parliament has or has not dealt with the subject of legislation.

At page 777, Martland J. commented on the resemblance between the *Postal Service Case 1948* and *Bell Canada 1966*:

I see no difference in principle between the position of an employee hired and paid, not by the Crown, but by an individual, but who was engaged in the Postal Service, s. 91(5), and an employee of an interprovincial undertaking, s. 91(29) and s. 92(10), in relation to the exclusive power of the federal parliament to legislate regarding his wage rate.

Then, just before reaching his conclusions, Martland J. cited the *Stevedoring Case* with approval:

The other decision is in respect of the *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, to which I have already made some reference. This Court had to consider the validity of federal legislation in the field of labour relations applicable to businesses within the legislative authority of the Parliament of Canada. The Act was held to be within the federal power, and the decision, in my view, did recognize that that field constituted an essential part of the operation of such an undertaking.

With respect, I subscribe to this view. In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent's, as in the case of the regulation of the rates which they charge to their customers, is a "matter" coming within the class of subject defined in s. 92(10)(a) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Consequently, any provincial legislation in that field, while valid in respect

Le juge Martland résume les faits et les opinions des juges dans l'*Affaire du service postal 1948* et il approuve cette partie du sommaire qui résume l'opinion du juge en chef Rinfret et des juges Taschereau et Estey dans cette affaire-là:

[TRADUCTION] À mon avis, le sommaire du jugement tire la conclusion qui convient de cette affaire, dans les termes suivants:

Cet employé est entré au service de l'entreprise que constituent les Postes canadiennes et faisait donc partie du service postal. Son salaire, en tant que tel, est du domaine législatif exclusif du Parlement du Canada et tout empiétement d'une législation provinciale sur ce sujet doit être considéré *ultra vires*, que le Parlement ait légiférée ou non sur ledit sujet.

À la page 777, le juge Martland commente la ressemblance entre l'*Affaire du service postal 1948* et *Bell Canada 1966*:

[TRADUCTION] Je ne perçois aucune différence de principe entre la situation d'un employé engagé et payé non par la Couronne, mais par un particulier, mais qui a été néanmoins engagé dans le service postal (par. 91(5)), et celle de l'employé d'une entreprise interprovinciale (par. 91(29) et 92(10)), en ce qui concerne le pouvoir exclusif du Parlement fédéral de légiférer quant aux taux de son salaire.

Puis, juste avant d'arriver à ses conclusions, le juge Martland s'appuie sur l'*Affaire des débardeurs*:

[TRADUCTION] L'autre décision est l'arrêt *Reference as to the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, dont j'ai déjà parlé. Cette Cour devait examiner la validité d'une loi fédérale dans le domaine des relations de travail, loi s'appliquant aux entreprises soumises à l'autorité législative du Parlement du Canada. On a jugé que cette loi entrait dans les pouvoirs fédéraux et cette décision a reconnu, à mon avis, que ce domaine constituait une partie essentielle de l'exploitation d'une entreprise de ce genre.

Je souscris respectueusement à ce point de vue. À mon avis, la réglementation du domaine des relations entre employeur et employé dans une entreprise analogue à celle de l'intimée, comme celle des tarifs qu'elle exige de ses clients, est une «matière» qui entre dans la catégorie de sujets que définit l'al. 92(10)a) et, ceci étant, elle est de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Par suite, toute législation provinciale en ce domaine, bien que valable à l'égard des employeurs qui

of employers not within exclusive federal legislative jurisdiction, cannot apply to employers who are within that exclusive control.

I think it is quite impossible to distinguish the circumstances of the case at bar from those of *Bell Canada 1966*. The working conditions and labour relations as well as the management of federal undertakings such as Bell Canada, are matters falling within the classes of subject mentioned in s. 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, and consequently fall within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

Moreover, as I indicated at the start of these reasons, the exclusivity rule approved by *Bell Canada 1966* does not apply only to labour relations or to federal undertakings. It is one facet of a more general rule against making works, things or persons under the special and exclusive jurisdiction of Parliament subject to provincial legislation, when such application would bear on the specifically federal nature of the jurisdiction to which such works, things or persons are subject.

This rule dates back to *Bonsecours*, in which the Judicial Committee of the Privy Council held that municipal legislation and regulations regarding ditches applied to a ditch alongside a federal railway when those rules are limited to the maintenance of the ditches and clearance of obstacles which might obstruct them, but would not apply if they specified what the structural form of the ditches should be, such as their width or depth.

In *Bonsecours* there is also the following oft-cited passage at p. 372:

Accordingly, the Parliament of Canada has, in the opinion of their Lordships, exclusive right to prescribe regulations, for the construction, repair and alteration of the railway, and for its management.... [Emphasis added.]

An analogous distinction was again made some twelve years ago in *Natural Parents*. One of the questions presented in that case was whether the British Columbia *Adoption Act*, a law of general

ne relèvent pas de la compétence législative exclusive du Parlement fédéral, ne peut s'appliquer à des employeurs qui sont soumis à ce contrôle exclusif.

<sup>a</sup> Il me paraît tout à fait impossible de distinguer les circonstances de l'espèce de celles de *Bell Canada 1966*. Les conditions et les relations de travail ainsi que la gestion des entreprises fédérales comme Bell Canada sont des matières qui tombent dans les catégories de sujets visées par le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et relèvent donc de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada.

<sup>c</sup> Au surplus, et comme je l'ai indiqué au début de ces motifs, la règle d'exclusivité sanctionnée par *Bell Canada 1966* ne joue pas seulement en matière de relations de travail ou pour les entreprises fédérales. C'est là une facette d'un principe plus global, lequel interdit la sujétion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujétion aurait pour conséquence d'atteindre ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale.

<sup>f</sup> Cette règle est aussi ancienne que *Bonsecours* où le Comité judiciaire du Conseil privé décide qu'une législation et une réglementation municipales relatives aux fossés s'appliquent à un fossé longeant une voie ferrée fédérale dans la mesure où il s'agit de l'entretien des fossés et de la suppression des obstacles qui pourraient les obstruer, mais qu'elles ne s'y appliqueraient pas si elles prescrivaient quelle doit être la forme structurale des fossés, par exemple leur largeur ou leur profondeur.

<sup>h</sup> Dans *Bonsecours*, on trouve également à la p. 372 le passage suivant, souvent cité:

[TRADUCTION] Par conséquent, selon leurs Seigneuries, le Parlement du Canada a le droit exclusif de prescrire des règlements pour la construction, les réparations et les modifications des chemins de fer et pour leur gestion... [Je souligne.]

Une distinction analogue a été reprise il y a une douzaine d'années dans les *Parents naturels*. L'une des questions qui se posaient dans cet arrêt était celle de savoir si l'*Adoption Act* de la Colombie-

application, had been incorporated by reference in the *Indian Act*, under s. 88 of the latter Act. Laskin C.J., writing for himself and for Judson and Spence JJ. and Dickson J., as he then was, answered this question in the affirmative on the ground that s. 88 covered only provincial statutes of general application which cannot apply to Indians without affecting them in their "Indianness". Laskin C.J. wrote at pp. 759-61:

There was no challenge in this Court to the general and long-established proposition found in *Union Colliery Co. of British Columbia Ltd. v. Bryden*, [1899] A.C. 580, at p. 588, that "the abstinence of the Dominion Parliament from legislating to the full limit of its powers could not have the effect of transferring to any provincial legislature the legislative power which had been assigned to the Dominion by s. 91 of the Act of 1867". It cannot be said therefore that because a provincial statute is general in its operation, in the sense that its terms are not expressly restricted to matters within provincial competence, it may embrace matters within exclusive federal competence. Thus, to take an example, it has been held by this Court that general mechanics' lien legislation of a province could not be enforced against the property of an interprovincial pipeline: *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207. Again, provincial minimum wage legislation was held inapplicable to the employees of an interprovincial communications enterprise: see *Minimum Wage Commission v. Bell Telephone Co. of Canada Ltd.*, [1966] S.C.R. 767, and, similarly, inapplicable to employees of a local contract postmaster: see *Reference re Saskatchewan Minimum Wage Act*, [1948] S.C.R. 248. This is because to construe the provincial legislation to embrace such activities would have it encroaching on an exclusive federal legislative area. On the other hand, provincial hours of work legislation was held applicable to employees of a hotel owned and operated by a railway company but not as an integral part of its transportation system: see *C.P.R. v. Attorney-General of British Columbia*, [1950] A.C. 122.

... the *Adoption Act* did not purport to extend to areas of exclusive federal competence, e.g. Indians. It could only embrace them if the operation of the Act did not deal with what was integral to that head of federal

Britannique, une loi d'application générale, avait été incorporée par renvoi à la *Loi sur les Indiens*, en vertu de l'art. 88 de cette dernière loi. Le juge en chef Laskin, qui écrit pour lui-même ainsi que pour les juges Judson, Spence et Dickson, plus tard Juge en chef, répond à cette question par l'affirmative au motif que l'art. 88 ne vise que les lois provinciales d'application générale qui ne peuvent s'appliquer aux Indiens sans les toucher en tant qu'Indiens. Le juge en chef Laskin écrit aux pp. 759 à 761:

Personne n'a contesté devant cette Cour le principe général depuis longtemps acquis, énoncé dans *Union Colliery Co. of British Columbia Ltd. v. Bryden*, [1899] A.C. 580, à la p. 588, selon lequel [TRADUCTION] «de fait que le Parlement du Dominion s'abstient de légiférer dans la plénitude de ses pouvoirs ne saurait avoir pour effet de transférer à une législature provinciale la compétence législative conférée au Dominion par l'art. 91 de l'Acte de 1867». Par conséquent, on ne peut prétendre qu'une loi provinciale peut embrasser des matières relevant exclusivement de la juridiction fédérale simplement parce que cette loi est d'application générale, c'est-à-dire que sa portée n'est pas expressément restreinte aux matières de juridiction provinciale. Ainsi, par exemple, cette Cour a décidé qu'une loi provinciale portant sur le privilège foncier des constructeurs est inapplicable à un pipe-line interprovincial: *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207. De même, on a jugé inapplicable aux employés d'une entreprise interprovinciale de communications une loi provinciale du salaire minimum: voir *Commission du salaire minimum c. Bell Canada*, [1966] R.C.S. 767, et, dans la même veine, aux employés d'un maître de poste local: voir *Renvoi relatif au Saskatchewan Minimum Wage Act*, [1948] R.C.S. 248. S'il en est ainsi, c'est parce qu'interpréter une loi provinciale de façon qu'elle embrasse de telles activités équivaut à la faire empiéter sur un domaine de juridiction exclusivement fédérale. D'autre part, une loi provinciale portant sur les heures de travail a été déclarée applicable aux employés d'un hôtel qui appartenait à une compagnie ferroviaire et était exploité par elle, mais ne faisait pas partie de son réseau de transport: voir *La Compagnie de chemin de fer canadien du Pacifique c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*, [1950] A.C. 122.

... le texte de l'*Adoption Act* ne prétend pas englober un domaine relevant exclusivement de l'autorité fédérale, p. ex. les Indiens. Il ne peut s'y étendre que si son application ne touche pas une matière soumise à l'auto-

legislative power, there being no express federal legislation respecting adoption of Indians. It appears to me to be unquestionable that for the provincial *Adoption Act* to apply to the adoption of Indian children of registered Indians, who could be compelled thereunder to surrender them to adopting non-Indian parents, would be to touch "Indianness", to strike at a relationship integral to a matter outside of provincial competence. This is entirely apart from the question whether, if referentially incorporated, the *Adoption Act* could have any force in the face of various provisions of the *Indian Act*, securing certain benefits for Indians.

Counsel for the respondents cited a number of cases holding Indians to be subject to provincial legislation. Among them was *Rex v. Hill* (1907), 15 O.L.R. 406, and *Rex v. Martin* (1917), 41 O.L.R. 79. These, and other like cases, are simply illustrative of the amenability of Indians off their reservations to provincial regulatory legislation, legislation which, like traffic legislation, does not touch their "Indianness". Such provincial legislation is of a different class than adoption legislation which would, if applicable as provincial legislation *simpliciter*, constitute a serious intrusion into the Indian family relationship. It is difficult to conceive what would be left of exclusive federal power in relation to Indians if such provincial legislation was held to apply to Indians. Certainly, if it was applicable because of its so-called general application, it would be equally applicable by expressly embracing Indians. Exclusive federal authority would then be limited to a registration system and to regulation of life on a reserve.

The fallacy in the position of the respondents in this case and, indeed, in that of all the intervenors, including the Attorney General of Canada, is in the attribution of some special force or special effect to a provincial law by calling it a "provincial law of general application", as if this phrase was self-fulfilling if not also self-revealing. Nothing, however, accretes to provincial legislative power by the generalization of the language of provincial legislation if it does not constitutionally belong there.

Laskin C.J. then discussed the case law dealing with the application to federally incorporated companies of the general companies legislation of a province. He went on, at pp. 762, 763 and 764:

The particular results in those two cases are of no direct relevance here, but simply illustrate the care that must

rité législative fédérale, puisqu'il n'existe aucune loi fédérale visant expressément l'adoption des Indiens. Il me paraît incontestable que l'application de l'*Adoption Act* provincial à l'adoption d'enfants d'Indiens inscrits qui se verrait alors contraints, en vertu de cette Loi, de les abandonner aux mains de parents adoptifs non indiens, porterait atteinte à la quiddité indienne et aux liens personnels qui font partie intégrante d'une matière qui ne relève pas de l'autorité provinciale. Cela est étranger à la question de la validité de l'*Adoption Act*, à supposer qu'il soit incorporé par renvoi, dans la mesure où il peut assurer certains avantages aux Indiens en regard des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

L'avocat des intimés a cité un bon nombre de décisions où la législation provinciale a été jugée applicable aux Indiens. Il a cité, entre autres, *Rex v. Hill* (1907), O.L.R. 406, et *Rex v. Martin* (1917), 41 O.L.R. 79. Ces décisions, et autres semblables, illustrent simplement l'assujettissement des Indiens à la législation provinciale, lorsqu'ils sont à l'extérieur des réserves, ces lois, à l'instar de celles qui régissent la circulation routière, ne touchent pas à la quiddité indienne. Elles sont d'une nature différente de la législation sur l'adoption qui, si elle était applicable en tant que loi provinciale *simpliciter*, toucherait sérieusement aux rapports familiaux chez les Indiens. On voit difficilement ce qui resterait de l'autorité fédérale exclusive sur les Indiens si la législation provinciale de cette nature est jugée applicable aux Indiens. Si on la déclare applicable parce qu'elle est censément d'application générale, elle le serait également en visant expressément les Indiens. L'autorité fédérale exclusive en cette matière ne porterait plus alors que sur un système d'enregistrement et sur les règles à observer au sein de la réserve.

La faiblesse de l'argumentation des intimés et de tous les intervenants, y compris le procureur général du Canada, réside dans l'attribution d'une valeur ou portée spéciale à la législation provinciale uniquement parce qu'on la qualifie de «loi provinciale d'application générale», comme si cette qualité était en soi suffisante, sinon déterminante. Mais la généralité des termes d'une loi provinciale n'a pas pour effet d'accroître le pouvoir législatif provincial si cet accroissement est constitutionnellement impossible.

Le juge en chef Laskin discute ensuite de la jurisprudence portant sur l'application aux compagnies à charte fédérale, des lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. Puis il continue aux pp. 762, 763 et 764:

Les décisions rendues dans ces deux affaires n'ont aucune incidence en l'espèce, mais elles illustrent sim-

be taken in the analysis of the issues and of the provincial legislation before subjecting federally incorporated companies to general provincial companies legislation. I cannot believe that any less care should be taken in analysis before subjecting Indians, coming as they do within a specific head of exclusive federal jurisdiction, to general provincial legislation, unless the inclusion of Indians within the scope of the provincial legislation touches them as ordinary persons and in a way that does not intrude on their Indian character or their Indian identity and relationship.

I would add that to give a primary effect to so-called "provincial laws of general application", in the face of s. 88 of the *Indian Act*, is to fall into the same trap that was noted by Judson J. in *Nykorak v. Attorney-General of Canada*, [1962] S.C.R. 331. The fact is that we are concerned here with a federal enactment which would be robbed of any meaning if the respondents' and intervenors' submissions went as far as they appeared to carry them. When s. 88 refers to "all laws of general application from time to time in force in any province" it cannot be assumed to have legislated a nullity but, rather, to have in mind the provincial legislation which, *per se*, would not apply to Indians under the *Indian Act* unless given force by federal reference.

I am fully aware of the contention that it is enough to give force to the several opening provisions of s. 88, which, respectively, make the "provincial" reference subject to the terms of any treaty and any other federal Act and subject also to inconsistency with the *Indian Act* and orders, rules, regulations or by-laws thereunder. That contention would have it that s. 88 is otherwise declaratory. On this view, however, it is wholly declaratory save perhaps in its reference to "the terms of any treaty", a strange reason, in my view, to explain all the other provisions of s. 88. I think too that the concluding words of s. 88, "except to the extent that such laws make provision for any matter for which provision is made by or under this Act" indicate clearly that Parliament is indeed effecting incorporation by reference. To hold otherwise would be to reject the proposition quoted earlier from the *Union Colliery Co.* case and to treat the distribution of legislative powers as being a distribution of concurrent powers. [Emphasis added.]

The view of Laskin C.J. was approved by a unanimous decision of this Court, *Dick v. The Queen, supra*, at p. 327. Furthermore, the following passage is to be found at p. 322 of that case:

plement le soin qu'il faut accorder à l'analyse des points litigieux et de la législation provinciale avant d'assujettir les compagnies à charte fédérale aux lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. J'estime qu'il convient de procéder à une analyse tout aussi soigneuse avant d'assujettir les Indiens, qui font l'objet d'une catégorie spécifique sous l'autorité exclusive du fédéral, aux lois provinciales générales, à moins que celles-ci ne soient applicables aux Indiens en tant que citoyens ordinaires, sans porter atteinte à leur caractère, leur identité ou leur quiddité d'Indiens.

Je tiens à ajouter que le fait de donner priorité aux soi-disant «lois provinciales d'application générale», en dépit de l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*, revient à donner dans le piège dont parle le juge Judson dans *Nykorak c. Le procureur général du Canada*, [1962] R.C.S. 331. En fait, dans la présente situation, une loi fédérale perdrait toute signification si l'on acceptait au pied de la lettre les allégations des intimés et des intervenants. Lorsque l'art. 88 parle de «toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province», on ne peut présumer qu'il se reporte à des lois sans effet, mais plutôt à des lois provinciales qui, en tant que telles, sont inapplicables aux Indiens aux termes de la *Loi sur les Indiens* à moins qu'un renvoi fédéral ne décrète le contraire.

Je n'ignore pas la prétention selon laquelle il suffit de donner effet aux dispositions initiales de l'art. 88 qui subordonnent le renvoi «provincial» aux dispositions de quelque traité et de quelque autre loi fédérale et à l'incompatibilité avec la *Loi sur les Indiens* ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime. Selon cette prétention, l'art. 88 serait pour le surplus déclaratoire, et même entièrement, sauf peut-être lorsqu'il parle «des dispositions de quelque traité». À mon avis, ce serait une explication étrange des autres dispositions de l'art. 88. J'estime également que la fin de l'art. 88, «sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant», dénote clairement l'intention du Parlement d'effectuer l'incorporation par renvoi. Tirer une conclusion différente revient à rejeter le principe formulé dans l'arrêt *Union Colliery Co.*, que j'ai cité précédemment, et à considérer la distribution des pouvoirs législatifs comme une distribution de pouvoirs parallèles [conjoints]. [Je souligne.]

Le point de vue du juge en chef Laskin a été endossé par un arrêt unanime de cette Cour, *Dick c. La Reine*, précité, à la p. 327. On trouve incidemment à la p. 322 de ce dernier arrêt le passage suivant:

The *Wildlife Act* does not differ in this respect from a great many provincial labour laws which are couched in general terms and which, taken literally, would apply to federal works and undertakings. So to apply them however would make them regulate such works and undertaking [sic] under some essentially federal aspects. They are accordingly read down so as not to apply to federal works and undertakings: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178.

This is the same rule of exclusive jurisdiction observed in *Derrickson v. Derrickson, supra*, where the Court held that the provisions of the British Columbia *Family Relations Act* dealing with the division of family property were not applicable to lands reserved for Indians. Chouinard J., writing the unanimous reasons of seven members of this Court, said at p. 296:

The right to possession of lands on an Indian reserve is manifestly of the very essence of the federal exclusive legislative power under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. It follows that provincial legislation cannot apply to the right of possession of Indian reserve lands.

When otherwise valid provincial legislation, given the generality of its terms, extends beyond the matter over which the legislature has jurisdiction and over a matter of federal exclusive jurisdiction, it must, in order to preserve its constitutionality, be read down and given the limited meaning which will confine it within the limits of the provincial jurisdiction.

It follows that the provisions of the *Family Relations Act* dealing with the right of ownership and possession of immovable property, while valid in respect of other immovable property, cannot apply to lands on an Indian reserve.

## 2. Criticism of Bell Canada 1966

*Bell Canada 1966* has been criticized by certain commentators: see, for example, "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism", by Professor Dale Gibson (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 40, at pp. 53-57; "The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism", by Professor Paul C. Weiler (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, at pp. 340-43

À cet égard, la *Wildlife Act* n'est pas différente d'un bon nombre de lois provinciales en matière de droit du travail qui sont rédigées en des termes généraux et qui, si elles étaient interprétées littéralement, viseraient les entreprises et les ouvrages fédéraux. Mais, ainsi appliquées, elles auraient pour effet de réglementer ces entreprises et ouvrages sous des aspects essentiellement fédéraux. Par conséquent, on leur donne une interprétation atténuée de manière à y faire échapper les entreprises et les ouvrages fédéraux: *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Letter Carriers' Union of Canada c. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 R.C.S. 178.

C'est la même règle d'exclusivité des compétences qui est observée dans *Derrickson c. Derrickson*, précité, où l'on décide que les dispositions de la *Family Relations Act* de la Colombie-Britannique, relative au partage des biens familiaux, sont inapplicables aux terres réservées aux Indiens. Le juge Chouinard qui a rédigé les motifs unanimes de sept membres de cette Cour écrit, à la p. 296:

Le droit de posséder des terres sur une réserve indienne relève manifestement de l'essence même de la compétence législative fédérale exclusive que confère le par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'ensuit que la loi provinciale ne peut s'appliquer au droit de possession sur les terres des réserves indiennes.

Lorsqu'une loi provinciale, par ailleurs valide, compte tenu de la généralité de ses termes, s'étend hors du domaine où la législature peut exercer sa compétence provinciale, à une matière de compétence fédérale exclusive, elle doit, pour demeurer constitutionnelle, être atténuée et recevoir le sens restreint qui la confine au champ de compétence provinciale.

Il s'ensuit que les dispositions de la *Family Relations Act* qui traitent du droit de propriété et de possession d'un immeuble, quoique valides dans le cas d'un autre immeuble, ne peuvent s'appliquer aux terres d'une réserve indienne.

## 2. Critique de Bell Canada 1966

*L'arrêt Bell Canada 1966* a été critiqué par quelques commentateurs. Voir par exemple «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism», par le professeur Dale Gibson (1969), 47 *R. du B. can.* 40, aux pp. 53 à 57; «The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism», par le professeur Paul C. Weiler (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, aux

and 363; *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), by Professor Peter W. Hogg, at pp. 329-32 and 465-66.

These analyses have much in common and I think it will suffice to consider the comments of Professor Hogg, which are in greater detail and more recent.

Professor Hogg writes at pp. 330-31:

It is important to notice that these interjurisdictional immunity decisions did not concern provincial laws which singled out federal undertakings for special treatment. On the contrary, the laws which were held inapplicable to the federal matter were laws of general application whose validity in most of their applications could not be doubted. Nor were the decisions based on the paramountcy doctrine: in none of the cases was there a conflicting federal law in existence. The theory behind the results appears to be that federal heads of power not only confer power on the federal Parliament, but also operate "defensively" to deny power to the provincial Legislatures. In my view, this theory is inconsistent with the basic pith and substance doctrine—that a law "in relation to" a provincial matter may validly "affect" a federal matter.

From a policy standpoint, the immunity of federal undertakings seems unnecessary, because the federal Parliament can, if it chooses, easily protect undertakings within federal jurisdiction from the operation of provincial laws by enacting appropriate laws which will be paramount over conflicting provincial laws.

(Footnote references omitted.)

Professor Hogg also writes, at pp. 465-66:

The Court held [in *Bell Canada 1966*] that rates of pay and hours of work were "vital parts" of the interprovincial undertaking, and that all such vital parts were subject to the exclusive legislative control of the federal Parliament. Therefore, although the provincial law was valid in its application to most employment in the province, it could not constitutionally apply to employment in a federally-regulated industry.

pp. 340 à 343 et à la p. 363; *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), par le professeur Peter W. Hogg, aux pp. 329 à 332 et 465 à 466.

<sup>a</sup> Ces critiques se ressemblent sur beaucoup de points et il me paraît suffisant de considérer celles du professeur Hogg qui sont plus élaborées et plus récentes.

<sup>b</sup> Le professeur Hogg écrit aux pp. 330 et 331:

[TRADUCTION] Il importe de faire remarquer que, dans ces décisions portant sur l'exclusivité des compétences, il ne s'agissait pas de lois provinciales prévoyant un traitement différent pour les entreprises fédérales. Au contraire, les lois qui ont été jugées inapplicables aux matières fédérales étaient des lois d'application générale de la validité desquelles, dans la plupart de leurs applications, on ne pouvait douter. Ces décisions ne reposaient pas non plus sur le principe de la prépondérance, car dans aucune des affaires en question il n'existeit de loi fédérale incompatible. La théorie qui sous-tend les résultats semble être que les chefs de compétence fédérale n'ont pas seulement pour effet de conférer des pouvoirs au Parlement, mais ils s'appliquent aussi «défensivement» de manière à refuser ces pouvoirs aux législatures provinciales. À mon avis, cette théorie est incompatible avec le principe fondamental du caractère véritable, suivant lequel une loi «relative à» une matière provinciale peut régulièrement «toucher» une matière fédérale.

<sup>f</sup>

<sup>g</sup> Sur le plan de la politique générale, l'exclusivité relative aux entreprises fédérales paraît superflue parce que le législateur fédéral peut, s'il le veut, facilement protéger les entreprises relevant de la compétence fédérale contre l'application de lois provinciales en adoptant des lois appropriées qui auront prépondérance sur les lois provinciales incompatibles.

(Les renvois aux notes infra-paginale sont omis.)

<sup>h</sup> Le professeur Hogg écrit également, aux pp. 465 et 466:

[TRADUCTION] La Cour a statué [dans l'arrêt *Bell Canada 1966*] que les taux de rémunération et les heures de travail constituaient des «parties essentielles» de l'entreprise interprovinciale et que toutes ces parties essentielles étaient soumises au contrôle législatif exclusif du Parlement fédéral. Par conséquent, bien que la loi provinciale fût valide dans son application à la plupart des emplois dans la province, elle ne pouvait constitutionnellement s'appliquer aux emplois dans une industrie réglementée par le fédéral.

<sup>j</sup>

The [Bell Canada 1966] case appears to have settled the issue of legislative jurisdiction over employment in the federal sectors in favour of exclusive federal power. In my opinion the Court came down on the wrong side of the issue. If *Toronto Electric Commissioners v. Snider* and the *Labour Conventions* case decided anything, it was that employment was a "matter" which came within "property and civil rights in the province". The regulation of collective bargaining or employment standards in federal industries should surely still be regarded as in relation to employment—as well as in relation to the particular industry. The law has a double aspect, and should therefore be open to both levels of government.

(Footnote references omitted.)

This analysis gives rise to several observations.

The first is that the criticism says nothing of the close study by Martland J. in *Bell Canada 1966* of the relevant provisions of ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*.

The second observation is that this analysis does not address the essential question raised and answered by Martland J.: the critics refrain from defining the content of the exclusive legislative authority of Parliament over federal undertakings. This is necessary because the effect of s. 91(29) and the exceptions in s. 92(10) is to create exclusive classes of subject, those of federal undertakings, to which a basic, minimum and unassailable content has to be assigned to make up the matters falling within these classes. Martland J. considered that the management of these undertakings and their labour relations are matters which are part of this basic and unassailable minimum, as these matters are essential and vital elements of any undertaking. How is it possible to disagree with this? How can the exclusive power to regulate these undertakings not include at least the exclusive power to make laws relating to their management? Additionally, just as the management of the undertaking and working conditions determined by agreement or by operation of law are parts of the same whole in labour law, how can the exclusive power to legislate as to management of an undertaking not include the equally exclusive power to

L'affaire [Bell Canada 1966] paraît avoir réglé dans le sens d'un pouvoir fédéral exclusif la question de la compétence législative sur l'emploi dans les secteurs relevant du gouvernement fédéral. À mon avis, cet arrêt est mal fondé. L'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider* et l'*Affaire des conventions du travail* établissent tout au moins que l'emploi est une «matière» qui tombe sous la rubrique «la propriété et les droits civils dans la province». La réglementation de la négociation collective ou des normes de travail dans les industries fédérales doit certainement continuer d'être considérée comme intéressant l'emploi en même temps que l'industrie particulière qui est visée. Il y a double aspect et les deux paliers de gouvernement doivent donc pouvoir légitimer dans ce domaine.

(Les renvois aux notes infra-paginaires sont omis.)

Ces critiques appellent plusieurs observations.

La première observation, c'est que ces critiques passent sous silence l'exégèse serrée à laquelle se livre le juge Martland, dans *Bell Canada 1966*, vis-à-vis les textes pertinents des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La deuxième observation, c'est que ces critiques ne se posent pas la question essentielle que pose et tranche le juge Martland; elles s'abstiennent en effet de définir le contenu de la compétence législative exclusive du Parlement sur les entreprises fédérales. Il incombe de le faire car devant le par. 29 de l'art. 91 et les exceptions du par. 10 de l'art. 92, on se trouve en présence de catégories exclusives de sujets, celles des entreprises fédérales, auxquelles il faut bien assigner un contenu minimum élémentaire et irréductible sous forme de matières tombant dans ces catégories. Le juge Martland considère que la gestion de ces entreprises et leurs relations de travail sont des matières qui font partie de ce minimum élémentaire et irréductible car il s'agit là d'éléments essentiels ou vitaux pour toute entreprise. Comment pourrait-on ne pas être d'accord? Comment le pouvoir exclusif de réglementer ces entreprises ne comprendrait-il pas au moins le pouvoir exclusif de faire des lois relatives à leur gestion? Et, comme en droit du travail, le pouvoir de gestion de l'entreprise et les conditions de travail déterminées par convention ou par la loi sont des vases communicants, comment le pouvoir exclusif de légiférer sur la gestion ne compren-

make laws regarding its labour relations? To deny this, as the critics have done, is to strip the exclusive federal power of its primary content and transform it simply into a power to make ancillary laws connected to a primary power with no real independent content, apart from the power to regulate rates and the availability and quality of services such as telephone services or railway services. The latter undoubtedly fall within the exclusive classes of subject represented by such federal undertakings, but there is nothing in the constitutional provisions, rules or precedents to indicate that the exclusive legislative authority of Parliament must or may be confined to so narrow a field. Indeed, rates and the availability and quality of services are inseparable from the wage scale that the undertaking must pay, the availability of its manpower, leave, vacation—in short, working conditions. This is why in *Bell Canada 1966* Martland J. refers at p. 772 to rates and services in their relation to wages, and it is why he comes back to this at p. 777 in arriving at his conclusions.

Professor Hogg writes that the theory which is the basis of *Bell Canada 1966* not only confers a power on Parliament but operates defensively to deny the power of the Legislature. In my view, and I say so with the greatest respect, this theory does not confer on Parliament any power that it does not already have, since it is an integral and vital part of its primary legislative authority over federal undertakings. If this power is exclusive, it is because the Constitution, which could have been different but is not, expressly specifies this to be the case; and it is because this power is exclusive that it pre-empts that of the legislatures both as to their legislation of general and specific application, in so far as such laws affect a vital part of a federal undertaking. The exclusivity rule is absolute and does not allow for any distinction between these two types of statute. However, the pith and substance doctrine does require a distinction to be made between these two types of statute, as well as between laws of general application and their

draft-il pas le pouvoir, également exclusif, de faire des lois sur les conditions de travail? Le nier, comme le font les critiques, c'est vider la compétence fédérale exclusive de son contenu principal et la transformer en un pouvoir de faire des lois simplement incidentes qui ne se rattachent plus qu'à un pouvoir principal sans substance véritablement autonome, tel le pouvoir de régir la tarification ainsi que la disponibilité et la qualité de services comme les services téléphoniques ou les services de transport ferroviaire. Sans doute ces dernières matières tombent-elles aussi dans les catégories exclusives de sujets que constituent ces entreprises fédérales mais rien dans les textes constitutionnels, les principes ou les arrêts n'indique que la compétence législative exclusive du Parlement doive ou puisse être confinée à un domaine aussi exigu. La tarification en effet, ainsi que la disponibilité et la qualité des services, sont indissociables de la masse salariale que l'entreprise doit payer, de la disponibilité de sa main-d'œuvre, des congés, des vacances, c'est-à-dire des conditions de travail. C'est pourquoi, dans *Bell Canada 1966*, à la p. 772, le juge Martland réfère à la tarification et aux services dans leurs rapports avec les salariés, et c'est pourquoi il y revient à la p. 777 au moment où il arrive à ses conclusions.

Le professeur Hogg écrit que la théorie qui est le fondement de *Bell Canada 1966* non seulement confère un pouvoir au Parlement, mais opère de façon défensive pour nier le pouvoir de la Législature. À mon avis, et je l'exprime avec les plus grands égards, cette théorie ne confère au Parlement aucun pouvoir qu'il ne possède déjà puisqu'il fait partie intégrante et essentielle de sa compétence législative principale sur les entreprises fédérales. Si ce pouvoir est exclusif, c'est parce que les textes constitutionnels, qui auraient pu être différents mais qui ne le sont pas, le prescrivent expressément. Et c'est parce que ce pouvoir est exclusif qu'il écarte celui des législatures tant pour leurs lois d'application générale que pour leurs lois d'application particulière en autant qu'elles touchent à une partie essentielle d'une entreprise fédérale. La règle de l'exclusivité est absolue et ne permet pas de distinguer entre ces deux types de lois. Cependant, la théorie du caractère véritable de la loi (*«pith and substance doctrine»*) oblige, elle, à dis-

application to particular institutions. General legislation on the management and working conditions of undertakings is legislation on matters falling within the property and civil rights class. But particular legislation on the management of federal undertakings and their working conditions, like that in the *Canada Labour Code*, is legislation on matters falling within an exclusively federal class of subjects, that of federal undertakings. The particular effect of general provincial laws that would result from their application to federal undertakings would, in the case at bar, constitute an encroachment on the exclusive jurisdiction of Parliament. The rule of the exclusive nature of fields of jurisdiction does not depend on a legislative drafting technique, as is clearly indicated by the following example given by Professor Dale Gibson in "The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law" (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167, at p. 172:

Most instances of interjurisdictional immunity arise as corollaries of the manner in which law-making powers are distributed between the Parliament of Canada and the provincial legislatures under the British North America Act . . . .

#### A. *Provincial legislation aimed at matters under federal jurisdiction.*

This is the most obvious area of exemption. If a province enacted a statute regulating the noise caused by aircraft taking off and landing in the province, the statute would be wholly inoperative because it purported to deal with aviation, which is a matter within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Similarly, provincial statutes enacting special provisions for national parks, Indian reserves, defence establishments, and so on, would probably be ruled *ultra vires* on the ground that they dealt with subjects beyond the competence of the province.

#### B. *General provincial legislation affecting essential aspects of matters under federal jurisdiction.*

Even if a province were to enact a *general* anti-noise statute aimed at every type of noisy activity

tinguer entre ces deux types de lois, de même qu'entre les lois d'application générale et leur application à des institutions particulières. Les lois d'application générale relatives à la gestion des entreprises et aux conditions de travail sont des lois relatives à des matières qui tombent dans la catégorie de matières de la propriété et des droits civils. Mais des lois particulières relatives à la gestion des entreprises fédérales et à leurs conditions de travail, comme celles que l'on trouve en l'espèce dans le *Code canadien du travail*, sont des lois relatives à des matières qui tombent dans une catégorie de sujets exclusivement fédérale, celle des entreprises fédérales. La particularisation des lois provinciales d'application générale qui résulteraient de leur application à des entreprises fédérales constitueraient en l'espèce un empiétement sur la compétence exclusive du Parlement. Le principe de l'exclusivité des champs de compétences n'est pas tributaire d'une technique de rédaction législative, comme l'indique clairement l'exemple suivant donné par le professeur Dale Gibson dans «The 'Federal Enclave' Fallacy in Canadian Constitutional Law» (1976), 14 *Alta. L. Rev.* 167, à la p. 172:

[TRADUCTION] La plupart des cas d'application du principe de l'exclusivité des compétences se manifestent comme conséquences naturelles de la manière dont les pouvoirs législatifs sont partagés entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique . . . .

#### A. *Lois provinciales visant des matières relevant de la compétence fédérale.*

Il s'agit ici du cas le plus évident d'inapplicabilité. Si une province adoptait une loi réglementant le bruit causé par les aéronefs qui décollent et atterrissent dans la province, cette loi serait tout à fait inopérante parce qu'elle porterait sur l'aviation, matière qui relève de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. De même, des lois provinciales contenant des dispositions spéciales visant les parcs nationaux, les réserves indiennes, les établissements de la défense, etc., seraient probablement jugées *ultra vires* pour le motif qu'elles porteraient sur des sujets hors de la compétence de la province.

#### B. *Lois provinciales générales touchant à des aspects essentiels de matières relevant de la compétence fédérale.*

Même si une province devait adopter une loi antibruit de portée générale visant toutes les espè-

and every locality in the province, it would be inapplicable to noise caused by aircraft operating within the province. The reason for this is that no provincial statute is permitted to operate so as to affect any "essential" or "integral" aspect of an enterprise under federal jurisdiction, and the noise produced by aircraft would undoubtedly be regarded as integral to their operation.

(Footnote references deleted.)

These comments correspond to those above cited of Laskin C.J. in *Natural Parents*, those of Chouinard J. in *Derrickson v. Derrickson* as well as the decision in *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292, at p. 311, in which it was held that a matter which is intrinsic to a field of federal jurisdiction falls outside the reach of provincial jurisdiction even if that matter has elements of 'property and civil rights':

It is no doubt true that legislation of the character involved in the provincial legislation regarded from the standpoint of the use of property is normally legislation as to civil rights, but use of property for the purposes of an aerodrome, or the prohibition of such use cannot, in my opinion, be divorced from the subject matter of aeronautics or aerial navigation as a whole. If that be so, it can make no difference from the standpoint of a basis for legislative jurisdiction on the part of the province that Parliament may not have occupied the field. [Emphasis added.]

This principle appears to have been omitted in the criticism of *Bell Canada 1966* offered by Professor Hogg. Yet this line of reasoning explains the nature of the exclusive federal power given that working conditions and labour relations cannot be divorced from the management of a federal undertaking.

In one of the foregoing passages, Professor Hogg contrasts exclusive powers with "concurrent" powers. This can only be a way of speaking. Professor Hogg likely intends to refer to the overlapping of federal and provincial legislation which may result from the exercise of an ancillary power by Parliament or the application of the double aspect theory; however, as I said at the start of

ces d'activités bruyantes dans toutes les localités de la province, elle serait inapplicable au bruit fait par les aéronefs dans la province. La raison en est qu'aucune loi provinciale ne peut jouer de manière à toucher à une partie «essentielle» ou «intégrante» d'une entreprise qui est du ressort fédéral et le bruit provenant d'aéronefs serait incontestablement considéré comme une partie intégrante de leur utilisation.

<sup>a</sup> b (Les renvois aux notes infra-paginales sont supprimés.)

Ces commentaires rejoignent ceux cités plus haut du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Parents naturels*, ceux du juge Chouinard dans *Derrickson c. Derrickson* ainsi que la décision rendue dans *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, où il fut jugé à la p. 311 qu'une matière qui est intrinsèque à un champ de compétence fédéral échappe à la juridiction provinciale même si elle comporte des éléments de droit civil:

<sup>e</sup> f [TRADUCTION] S'il est sans doute exact qu'une législation qui présente le caractère de la législation provinciale en cause, lorsqu'on la considère du point de vue de l'utilisation de la propriété, est normalement une législation qui porte sur des droits civils, l'utilisation de cette propriété pour les besoins d'un aérodrome, ou l'interdiction d'une telle utilisation, ne peuvent, à mon avis, être séparées de l'aéronautique prise comme un tout. S'il doit en être ainsi, on ne peut se fonder, pour faire valoir la compétence législative de la province, sur le fait que le Parlement peut ne pas avoir occupé ce champ. [Je souligne.]

<sup>g</sup> h Ce principe semble avoir été omis dans la critique de *Bell Canada 1966* entreprise par le professeur Hogg. Ce raisonnement explique pourtant la compétence fédérale exclusive puisque les conditions et relations de travail ne peuvent être dissociées de la gestion d'une entreprise fédérale.

<sup>i</sup> j Dans l'un des passages précités, le professeur Hogg oppose les compétences exclusives aux compétences «conjointes». Il ne peut s'agir là que d'une façon de parler. Le professeur Hogg veut probablement référer au chevauchement de lois fédérales et de lois provinciales qui pourrait résulter de l'exercice d'un pouvoir incident du Parlement ou de l'application de la théorie du double aspect.

these reasons, these are not concurrent powers such as the fields of agriculture or immigration.

Professor Hogg also suggests a new way of formulating the double aspect theory, which differs from those adopted by the British Columbia Court of Appeal and by the Quebec Court of Appeal in the case at bar. I will deal with this below in considering the double aspect theory.

I also note that Professor Hogg mentions but does not discuss the *Natural Parents* case. *Derrickson v. Derrickson* was handed down after the publication of the second edition of Professor Hogg's book.

That leaves the "policy" argument, according to which it would always be open to Parliament to protect federal undertakings against provincial statutes by an exercise of its so-called ancillary power and the application of the paramountcy of federal legislation.

I must say that I find very little merit in such an argument, both in general terms and when invoked in the particular field of occupational health and safety.

It is an argument which relies on a spirit of contradiction between systems of regulation, investigation, inspection and remedial notices which are increasingly complex, specialized and, perhaps inevitably, highly detailed. A division of jurisdiction in this area is likely to be a source of uncertainty and endless disputes in which the courts will be called on to decide whether a conflict exists between the most trivial federal and provincial regulations, such as those specifying the thickness or colour of safety boots or hard hats.

Furthermore, in the case of occupational health and safety, such a twofold jurisdiction is likely to promote the proliferation of preventive measures and controls in which the contradictions or lack of co-ordination may well threaten the very occupational health and safety which are sought to be protected.

Mais, comme je l'ai dit au début de ces motifs, il ne s'agit pas là de véritables compétences conjointes comme en matière d'agriculture ou d'immigration.

<sup>a</sup> Le professeur Hogg propose également une nouvelle formulation de la théorie du double aspect, différente de celles retenues en l'espèce par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et par la b Cour d'appel du Québec. J'en traiterai lors de l'étude du double aspect.

<sup>c</sup> Je constate aussi que le professeur Hogg mentionne mais ne discute pas l'arrêt *Parents naturels*. Quant à l'arrêt *Derrickson c. Derrickson*, il a été rendu après la deuxième édition du traité du professeur Hogg.

<sup>d</sup> Reste l'argument de «policy» selon lequel il serait toujours loisible au Parlement de protéger les entreprises fédérales contre les lois provinciales par un exercice de son pouvoir soit-disant incident et l'application de la suprématie des lois fédérales.

<sup>e</sup> J'avoue trouver bien peu d'attrait dans un tel argument, tant en général que dans le domaine particulier de la santé et de la sécurité du travail.

<sup>g</sup> C'est un argument qui fait appel à l'esprit de contradiction entre des systèmes de réglementation, d'enquête, d'inspection et d'avis de correction de plus en plus complexes, particularisés et peut-être inévitablement pointilleux. Une compétence partagée en la matière risque d'être une source d'incertitudes et de litiges innombrables dans lesquels les tribunaux seraient appelés à décider s'il y a conflit entre les règlements fédéraux et les règlements provinciaux les plus triviaux, prescrivant par exemple l'épaisseur ou la couleur de chaussures ou de casques de sécurité.

<sup>i</sup> Et s'il s'agit de santé et de sécurité du travail, cette dualité de compétence est de nature à favoriser la multiplication des mesures préventives et des contrôles dont les contradictions ou le manque de coordination risqueraient justement de mettre en péril la santé et la sécurité au travail qu'il s'agit de protéger.

Federalism requires most persons and institutions to serve two masters; however, in my opinion an effort must be made to see that this dual control applies as far as possible in separate areas.

With all due respect for the opposite view, therefore, I think that the decision in *Bell Canada 1966* is correct.

However, even if I had doubts in this regard I would have great hesitation in overturning it.

I would note, first, that no one asked the Court to do this in connection with this trilogy when members of the Court expressly raised the question. What in the main the Court is being asked to do in these three cases is to characterize the *Act* and the *Regulations* so that they do not fall within the ambit of *Bell Canada 1966*, rather than to call that decision in question. For the reasons given above, this is an impossible undertaking.

The sources of *Bell Canada 1966* date back to *Bonsecours* at the end of the last century and the *Postal Service Case 1948* in the middle of this century. For the more than twenty years that it has stood in our law reports it has been directly or indirectly cited and followed in many decisions of this Court, right up to the present time. I have already mentioned in this regard *Natural Parents, Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association* and *Dick v. The Queen*. To this must be added *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, and *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031. (It may be noted in passing that the latter two cases, far from contradicting *Bell Canada 1966* as was suggested, expressly confirm the rules stated in that case.) To this list should also be added *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115. In that case Dickson J., as he then was, writing the unanimous reasons of the nine judges of this Court, summarized at p. 132 the rules derived from *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission, supra*, in which it is clear that the second,

a Le fédéralisme oblige la plupart des personnes et des institutions à servir deux maîtres. Mais, à mon avis, il faut essayer de faire en sorte que cette double sujexion soit soufferte autant que possible dans des domaines distincts.

b Avec égards pour l'opinion contraire, je pense donc que *Bell Canada 1966* est un arrêt bien fondé.

c Mais même si j'éprouvais des doutes à ce sujet, j'hésiterais beaucoup à décider qu'il n'y a plus lieu de s'y conformer.

d Je rappelle d'abord que personne ne nous a demandé de le faire à l'occasion de cette trilogie alors que la Cour a expressément posé la question. Ce que l'on nous a principalement demandé dans ces trois causes, c'est de qualifier la *Loi* et les *Regulations* de manière à ce qu'elles ne tombent pas sous le coup de *Bell Canada 1966*, plutôt que de remettre cette dernière décision en question. Or, pour les raisons données plus haut, c'est là une entreprise impossible.

e *Bell Canada 1966* est un arrêt qui a des sources aussi anciennes que *Bonsecours* à la fin du siècle dernier, et que l'*Affaire du service postal 1948* au milieu de ce siècle. Depuis plus de vingt ans qu'il se trouve dans nos recueils d'arrêts, il a été directement ou indirectement cité et suivi dans nombre d'arrêts de cette Cour jusqu'à l'époque la plus récente. À ce sujet, j'ai déjà mentionné *Parents naturels, Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association* et *Dick c. La Reine*. Il y a lieu d'y ajouter *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, et *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031. (Ces deux derniers arrêts, soit dit en passant, loin de contredire *Bell Canada 1966*, comme on a pu le suggérer, en confirment expressément les principes.) Il y a aussi lieu d'ajouter à cette liste *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115: le juge Dickson, plus tard Juge en chef, qui rédige les motifs unanimes des neuf juges de cette Cour, résume à la p. 132 des principes tirés de *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, précité, où il est

third and fourth rules so summarized are based on *Bell Canada 1966*.

It goes without saying that other courts have followed these precedents. There is no need to list their judgments. I will simply give a few examples: *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711*, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751 (S.C. Alta.); *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574 (B.C.C.A.); *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, reversed on other grounds by the Court of Appeal at [1982] C.A. 39; *Re Culley and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393 (B.C.S.C.); *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447 (Que. C.A.); *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta, supra; Bell Canada v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes, supra; Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198 (Que. S.C.).

It is also reasonable to assume that, in view of this consistent line of authority which has become well-settled law, those chiefly concerned, namely unions and employers, have generally made it a practice to organize their affairs accordingly. One would think the same would be true of the administrative tribunals and bureaucracies concerned. Whatever their jurisdiction, however, the latter rarely resist the suggestion that the limits of their power should be expanded.

### 3. Double Aspect Theory

Consideration of the double aspect theory now requires me to discuss propositions four and five stated at the beginning of my reasons.

Proposition four concerns the application to federal undertakings of provincial workmen's compensation schemes. This rule has already been qualified in *Bell Canada 1966*. For the reasons I

clair que les deuxième, troisième et quatrième principes ainsi résumés sont fondés sur *Bell Canada 1966*.

<sup>a</sup> Il va sans dire que d'autres cours ont suivi cette jurisprudence. Il est inutile de dénombrer leurs jugements et leurs arrêts. Je me contente d'en donner quelques exemples: *Cour des sessions de la paix du district de Montréal v. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711*, [1970] C.A. 512; *Re Field Aviation Co. and International Association of Machinists & Aerospace Workers Local Lodge 1579* (1974), 45 D.L.R. (3d) 751 (C.S. Alb.); <sup>b</sup> *Jebsens (U.K.) Ltd. v. Lambert* (1975), 64 D.L.R. (3d) 574 (C.A.C.-B.); *Joyal c. Air Canada*, [1976] C.S. 1211, renversé pour d'autres motifs par la Cour d'appel à [1982] C.A. 39; *Re Culley and Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, [1977] 1 W.W.R. 393 (C.S.C.-B.); *Re Attorney-General of Quebec and A. & F. Baillargeon Express Inc.* (1978), 97 D.L.R. (3d) 447 (C.A. Qué.); *Re Canadian Pacific Ltd. and Attorney-General of Alberta, précité; Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1983] C.S. 677; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes, précité; Office de la construction du Québec c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, J.E. 83-198 (C.S. Qué.)

<sup>g</sup> Il y a également lieu de penser que, devant cette jurisprudence constante, devenue une jurisprudence fixée, les principaux intéressés, c'est-à-dire les syndicats et les employeurs, ont généralement pris l'habitude d'organiser leurs affaires en conséquence. On pourrait penser qu'il devrait en aller de même pour les tribunaux administratifs et les bureaucraties concernés. Mais, d'où qu'ils soient, <sup>h</sup> ceux-ci résistent rarement à la suggestion de reculer les bornes de leur compétence.

### 3. La théorie du double aspect

<sup>i</sup> L'étude de la théorie du double aspect m'amène maintenant à discuter des quatrième et cinquième propositions énoncées au début de mes motifs.

<sup>j</sup> La quatrième proposition a trait à l'applicabilité aux entreprises fédérales des régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail. Ce principe a déjà fait l'objet d'une qualifica-

am about to indicate, it does not in any way alter the outcome of the case.

Proposition five, according to which Parliament and a province may enact two relatively similar rules provided they are legislating for different purposes and one the basis of distinct aspects, has no application in the case at bar.

I outlined at the start of my opinion the reasons why the British Columbia Court of Appeal considered that recourse to the double aspect theory was justified.

These reasons were summarized in the factum filed by the Attorney General of Canada in *Alltrans*; that summary demonstrated the direct connection made by the Court of Appeal between the double aspect theory and the argument that there is a necessary complementarity between preventive measures on occupational health and safety and compensatory provisions on industrial accidents:

In the judgment of the Court of Appeal below Lambert J.A., writing *per curiam*, held that provincial legislation fixing safety conditions was applicable to federal undertakings. On his reasoning, once the principle of subjection of federal undertakings to workers' compensation schemes was established, it followed that the province could also control their safety conditions. Parliament could also regulate safety matters through its authority over federal undertakings. Hence, according to the principle of double aspect applied, both federal and provincial legislation could live, subject to federal paramountcy in case of conflict.

The use of the double aspect theory by the British Columbia Court of Appeal depends on a preliminary determination that the preventive scheme created by the legislation of British Columbia is applicable to federal undertakings because it cannot constitutionally be severed from the compensatory scheme established by that same legislation. As Parliament may also establish, and in fact has established, a preventive scheme for federal undertakings, in the opinion of the Court of Appeal the two preventive schemes can exist

tion dans *Bell Canada* 1966. Pour les raisons que je m'apprête à énoncer, il ne change rien au sort du litige.

*a* La cinquième proposition selon laquelle le Parlement et une province peuvent édicter deux règles relativement semblables en autant qu'ils légifèrent pour des fins différentes et sous un aspect distinct ne trouve pas application en l'espèce.

*b* J'ai cité au début de mon opinion les motifs pour lesquels la Cour d'appel de la Colombie-Britannique estime justifié le recours à la théorie du double aspect.

*c* Ces motifs ont été résumés au mémoire produit par le procureur général du Canada dans *Alltrans*; ce résumé montre le lien direct que la Cour d'appel établit entre la théorie du double aspect et l'argument de la complémentarité nécessaire des mesures préventives en matière de santé et sécurité au travail et des mesures compensatrices en matière d'accidents du travail:

*d* *[TRADUCTION]* Dans l'arrêt qu'il a rédigé au nom de la Cour d'appel en l'espèce, le juge Lambert a conclu qu'une loi provinciale établissant des normes de sécurité s'appliquait aux entreprises fédérales. Suivant son raisonnement, du moment qu'on admettait le principe de l'assujettissement des entreprises fédérales aux régimes d'indemnisation des accidents du travail, il s'ensuivait que la province pouvait également réglementer la sécurité du travail dans ces entreprises. Mais le Parlement était investi du même pouvoir en raison de sa compétence sur les entreprises fédérales. Par conséquent, selon la théorie du double aspect, une loi provinciale pouvait coexister avec une loi fédérale, sous réserve du principe de la prépondérance de la loi fédérale en cas d'incompatibilité.

*e* *h* L'utilisation de la théorie du double aspect par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dépend d'une détermination préliminaire, savoir que le régime préventif établi par la législation de la Colombie-Britannique est applicable aux entreprises fédérales parce qu'il est constitutionnellement indissociable du régime compensateur établi par la même législation. Comme le Parlement peut également établir et a effectivement établi un régime préventif relativement aux entreprises fédérales, les deux régimes préventifs pourraient, selon

side by side except in cases of conflict, under the double aspect theory.

This reasoning is defeated by its own underlying premise. Once it has been decided, as it must be, that the provincial preventive scheme has to be severed from the compensatory scheme and is not applicable to federal undertakings, these undertakings are no longer subject to two preventive schemes, only to one, the federal scheme, and there is no further reason for the double aspect theory.

The complementarity argument impressed Bouck J. of the British Columbia Supreme Court. He said the following on this point at p. 84:

But on the other side of the issue lies the efficient operation of the *Workers Compensation Act*. As the Board may be called upon to provide rehabilitation services and pensions for those injured in the work place, it must have some means of controlling the occurrence or reoccurrence of accidents. Fines and closure orders are one method of enforcement. Regrettably, I have concluded they are not available to the Board.

Bouck J. added, on the next page:

Still, the Board does not appear to be without a remedy. Under s. 42, it may fix a special rate for Alltrans where it "is shown . . . the hazard or cost of compensation differs from the average of the class or sub-class to which the industry or plant (of Alltrans) is assigned".

I note that counsel for Alltrans and the Attorney General of Canada concede that the compensatory provisions of the *Workers Compensation Act* apply to federal undertakings. Bouck J. regretted that in respect of federal undertakings the power to adopt preventive measures is separate from the power to adopt compensatory measures given that, at least in theory, unified powers of prevention and compensation could be exercised in a more coherent or better co-ordinated way than divided powers. In the factum they filed in *Alltrans*, the *Board* and the British Columbia Attorney General made the same argument:

la Cour d'appel, subsister côte à côte en vertu de la théorie du double aspect, sauf en cas de conflit.

Ce raisonnement s'écroule avec sa prémissse. Une fois que l'on a décidé, comme il faut le faire, que le régime provincial de prévention doit être dissocié du régime de compensation et qu'il est inapplicable aux entreprises fédérales, il ne subsiste plus, pour ces dernières, deux régimes de prévention mais un seul, le régime fédéral, et il n'y a plus place pour la théorie du double aspect.

L'argument de la complémentarité a impressionné le juge Bouck en Cour suprême de la Colombie-Britannique. Voici comment il s'exprime à ce sujet à la p. 84:

[TRADUCTION] D'un autre côté, il y a la question de l'application efficace de la *Workers Compensation Act*. Comme la Commission peut être appelée à fournir aux personnes blessées au lieu de travail des services de réadaptation et à leur verser des pensions, elle doit disposer de quelque moyen de limiter le nombre d'accidents—des amendes et des ordres de fermeture, par exemple. Si regrettable que cela puisse être toutefois, j'ai conclu que ce sont là des méthodes auxquelles la Commission ne peut avoir recours.

Le juge Bouck ajoute, à la page suivante:

[TRADUCTION] Il semble néanmoins que la Commission ne soit pas impuissante à cet égard. L'article 42 l'autorise en effet à fixer un taux spécial pour Alltrans lorsqu'il « a été démontré [...] que le risque ou le coût de l'indemnisation diffère de la moyenne de la catégorie ou de la sous-catégorie dans laquelle tombe l'industrie ou les installations (d'Alltrans)».

Je rappelle que les procureurs d'Alltrans et du procureur général du Canada concèdent que les dispositions compensatrices du *Workers Compensation Act* s'appliquent aux entreprises fédérales. Le juge Bouck regrette que, relativement aux entreprises fédérales, le pouvoir d'adopter des mesures préventives soit dissocié du pouvoir d'adopter des mesures compensatrices, car des pouvoirs unifiés de prévention et de compensation devraient, en théorie du moins, s'exercer de façon plus cohérente ou mieux coordonnée que des pouvoirs partagés. Dans le mémoire qu'ils ont produit dans *Alltrans*, le *Board* et le procureur général de la Colombie-Britannique invoquent le même argument dans les termes suivants:

... the Appellant accepts the benefit of the scheme insofar as it is protected from Court actions by injured employees who qualify for compensation, but argues the concomitant obligation under the scheme to maintain a safe workplace cannot be imposed on it.

The *Board* and the British Columbia Attorney General also point out, perhaps to draw attention to the practical problems of a division referred to by the Court of Appeal in the final passage of its reasons which I cited above, that the assessments to which Alltrans Express Ltd. is subject are not only paid into the workmen's compensation fund but also serve to defray the costs of administering the *Regulations*.

The complementarity argument seems attractive at first glance, *de lege ferenda*, but it has no legal validity unless it is possible to raise it to the constitutional level and Bouck J. properly saw that it is not.

Before passing from a legislative to a constitutional analysis, it is worth noting that there is nothing to suggest that the compensatory provisions of the *Workers Compensation Act* are made useless by the fact that the preventive provisions are not applicable to federal undertakings. First, Alltrans Express Ltd. concedes that the workplaces controlled by it remain subject to inspections by the *Board* in accordance with the compensatory provisions and, if necessary, to determine the level of its contributions to the indemnity fund. Second, according to an uncontradicted affidavit, the *Board* is not attempting either to apply the preventive measures to merchant ships registered under the *Canada Shipping Act* or to inspect such ships, although sailors benefit in some cases from accident compensation provided by the provincial Act.

Finally, there remains the argument that the assessments Alltrans Express Ltd. is required to pay contribute to the financing not only of the workmen's compensation fund but also of the administration of preventive measures. That, it seems to me, is a situation which only Alltrans Express Ltd. could complain of if, as is my view,

[TRADUCTION] ... l'appelante accepte le régime dans la mesure où il lui confère le bénéfice d'une protection contre les actions en justice intentées par des employés blessés admissibles à l'indemnisation, mais elle prétend ne pouvoir être astreinte aux obligations concomitantes d'assurer la sécurité du travail prévues par le régime.

*b* Le *Board* et le procureur général de la Colombie-Britannique soulignent également, peut-être pour signaler les difficultés pratiques d'un partage auxquelles la Cour d'appel fait allusion dans le dernier passage de ses motifs que j'ai cité plus haut, que les cotisations auxquelles Alltrans Express Ltd. est assujettie n'alimentent pas seulement le fond des accidents du travail mais qu'elles servent également à défrayer l'administration des *Regulations*.

*d* L'argument de la complémentarité paraît superficiellement séduisant, *de lege ferenda*, mais il n'a pas de valeur juridique sauf s'il est possible de l'élever au niveau constitutionnel et le juge Bouck s'est rendu compte, à juste titre, que ce ne l'est pas.

*e* Avant de quitter le plan législatif et de passer au niveau constitutionnel, précisons que rien n'indique que les dispositions compensatrices du *Workers Compensation Act* soient rendues inefficaces du fait que les dispositions préventives soient inapplicables à des entreprises fédérales. D'une part, Alltrans Express Ltd. concède que les lieux de travail qu'elle contrôle restent soumis aux inspections du *Board* pour les fins des dispositions compensatrices et en autant que cela est nécessaire pour déterminer le niveau de ses contributions au fond d'indemnisation. D'autre part, selon un affidavit non contredit, le *Board* ne tente ni d'appliquer les mesures préventives aux navires marchands enregistrés de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, ni d'inspecter ces navires, quoique les marins de ces navires bénéficient dans certains cas des indemnifications d'accident prévues par la loi provinciale.

*i* Enfin, reste l'argument selon lequel les cotisations exigées de Alltrans Express Ltd. contribuent au financement non seulement du fond d'accidents du travail, mais aussi de l'administration des mesures préventives. C'est là, me semble-t-il, une situation dont seule Alltrans Express Ltd. pourrait se plaindre si, comme je le pense, les mesures

the preventive measures are not applicable to it. Furthermore, it is a difficulty which is open to solution between governments working together.

At the same time I would emphasize that in Quebec, as I noted above, compensatory and preventive measures are to be found in two separate statutes, the *Act* and the *Workmen's Compensation Act*. The Quebec experience has shown that preventive and compensatory systems can function independently without any adverse consequences for the effectiveness of either system. Professor Lippel notes regarding the twofold nature of the Quebec system:

[TRANSLATION] ... in addition to remedial services ... the existing legislation gives workers the protection of certain preventive measures which in this case are really intended specifically for them, and one might assume there would have been some historical coherence in the legislative policies relating to remedial services and preventive measures.

Our review of legislation since 1885, the date at which the legislator first took interest in this matter in the wake of developing industrialization, indicates that this is not so. The two components of the worker's bundle of individual rights in this area have developed along their own lines.

(Katherine Lippel, "Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)" (1981-82), 16 *R.J.T.* 329, at p. 331.)

There would also be the possibility, if it were regarded as absolutely necessary to combine the compensatory and preventive schemes, that the federal Parliament acting under its ancillary power could enact a compensation scheme applicable to federal undertakings. The British Columbia Court of Appeal refers to this possibility at p. 391 of its judgment. I express no opinion as to the advisability or the constitutionality of such a measure.

However, the British Columbia Court of Appeal took the argument regarding the complementarity of preventive and compensatory measures further than did Bouck J. With respect, I am of the view that it erroneously transformed this legislative argument *de lege ferenda* into a constitutional argument. This at least is the way I interpret the

préventives ne lui sont pas applicables. Au surplus, c'est une difficulté qui est loin d'être insoluble entre gouvernements qui collaborent.

- a Je souligne par la même occasion qu'au Québec, comme je l'ai dit auparavant, les mesures compensatrices et les mesures préventives se trouvent dans deux lois distinctes, la *Loi* et la *Loi sur les accidents du travail*. L'expérience québécoise démontre que les systèmes préventifs et compensateurs peuvent fonctionner sans être intégrés et sans que l'efficacité propre de chacun de ces systèmes n'en souffre. Le professeur Lippel note au sujet de la dualité du régime québécois:
- b ... en plus de[s] services curatifs [...], le droit actuel accorde aux travailleurs certaines mesures préventives qui, cette fois, leur sont vraiment destinées spécifiquement, et l'on aurait pu imaginer une cohérence historique dans les politiques législatives relatives aux services curatifs et aux mesures préventives.

Notre examen de la législation depuis 1885, date à laquelle le législateur commence à s'intéresser à la question, dans la foulée des premiers effets de l'industrialisation, révèle qu'il n'en est rien. Les deux composantes de l'enveloppe des droits particuliers des travailleurs en cette matière évoluent selon leur logique propre.

f (Katherine Lippel, «Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981)» (1981-82), 16 *R.J.T.* 329, à la p. 331.)

- g Resterait également, si l'on tenait absolument à intégrer le régime des mesures compensatrices à celui des mesures préventives, la possibilité que le Parlement du Canada, agissant en vertu de son pouvoir incident, instaure un régime d'indemnisation applicable aux entreprises fédérales. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique fait allusion à cette possibilité à la p. 391 de son arrêt. Je n'exprime d'opinion ni sur l'opportunité, ni sur la constitutionnalité d'une semblable mesure.
- j Cependant, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique pousse plus loin que le juge Bouck l'argument de la complémentarité des mesures préventives et des mesures compensatrices. Erronément à mon avis, soit dit avec égards, elle transforme cet argument législatif, *de lege ferenda*, en un argument constitutionnel. C'est du moins la façon dont

following reasons of Lambert J.A. At page 389, he wrote:

The provincial aspect of the matter lies in the concern of the province, generally, for public health . . . and, more particularly, for the scheme of worker safety, treatment and compensation embodied in the Workers Compensation Act. [Emphasis added.]

On the same page, Lambert J.A. cited the Tysoe report indicating that the first objective of the *Workers Compensation Act* is prevention and its second objective compensation. Lambert J.A. added:

That statement underscores the provincial aspect of the matter.

Finally, Lambert J.A. resolved the matter at p. 390:

... they [counsel for Alltrans and for the Attorney-General of Canada] want to cut away what Mr. Justice Tysoe calls the first object of the Act, namely worker safety. I do not think that the Act should be severed in that way for federal undertakings . . . [Emphasis added.]

What Lambert J.A. decided, in other words, was that because a federal undertaking is subject to the compensatory provisions of provincial legislation it is constitutionally subject to the preventive provisions under the same statute, which in his opinion form an indivisible whole.

In my view, this conclusion is a *non sequitur*. It is not based on any analysis of significant differences which, in terms of the constitutional law characterization, distinguish compensatory from preventive measures.

I refer, first, to what Martland J. said of a compensatory scheme in *Bell Canada 1966*, at pp. 773-74:

In my opinion there is a distinction between legislation of that kind, and that which is in issue here. The *Workmen's Compensation Act* conferred upon injured employees and upon the dependants of deceased employees certain statutory rights to compensation

j'interprète les motifs suivants du juge Lambert. Il écrit à la p. 389:

[TRADUCTION] La question présente un aspect provincial en ce sens que c'est la province qui, d'une manière générale, veille à la santé publique [...] et, plus particulièrement, à l'application du régime établi par la *Workers Compensation Act*, visant à assurer la sécurité des ouvriers, leur traitement et leur indemnisation. [Je souligne.]

b À la même page, le juge Lambert cite le rapport Tysoe selon lequel le premier objet du *Workers Compensation Act* est la prévention et le second objet, l'indemnisation. Le juge Lambert ajoute:

c [TRADUCTION] Cette déclaration souligne l'aspect provincial de cette question.

d Enfin, le juge Lambert tranche à la p. 390:

[TRADUCTION] ... mais ils [l'avocat d'Alltrans et celui du procureur général du Canada] cherchent à faire abstraction de ce que le juge Tysoe appelle l'objet premier de la Loi, savoir celui d'assurer la sécurité des ouvriers. Pour ma part, je crois que la Loi ne doit pas être scindée de cette manière dans le cas des entreprises fédérales . . . [Je souligne.]

e f Ce que le juge Lambert décide, en d'autres termes, c'est que, parce que l'entreprise fédérale est soumise aux mesures compensatrices de la législation provinciale, elle est constitutionnellement soumise aux mesures préventives qui découlent de la même loi et qui, avec les dispositions compensatrices, forment selon lui un ensemble indivisible.

g h À mon avis, cette conclusion est un *non sequitur*. Cette conclusion d'ailleurs ne se fonde sur aucune analyse des différences marquées qui, du point de vue de la classification constitutionnelle, distinguent les mesures compensatrices des mesures préventives.

i Je me réfère dans un premier temps à ce que le juge Martland dit d'un régime compensateur dans *Bell Canada 1966* aux pp. 773 et 774:

j [TRADUCTION] Il faut à mon avis distinguer entre une loi de ce genre et celle qui est à l'étude dans l'espèce présente. La *Workmen's Compensation Act* conférait aux employés blessés et aux personnes à charge des employés décédés certains droits à une indemnité lors-

where the injury or death resulted from an accident arising out of and in the course of the employment. Compensation was payable not by the employer, but out of a fund administered by the Board to which employers were required to contribute. Viscount Haldane (p. 191) refers to the employee's right under the Act as the result of a "statutory condition of employment", but I think it is more accurately described as a statutory right. The Act did not purport to regulate the contract of employment. What it did do was to create certain new legal rights which were to be in lieu of all rights of action to which the employee or his dependants might otherwise have been entitled at common law or by statute.

On the other hand, a statute which deals with a matter which, apart from regulatory legislation, would have been the subject matter of contract between employer and employee, e.g., rates of pay or hours of work, affects a vital part of the management and operation of the undertaking to which it relates. This being so, if such regulation relates to an undertaking which is within s. 92(10)(a), (b) or (c), in my opinion it can only be enacted by the federal parliament.

In general, workmen's compensation schemes, whether in British Columbia, Quebec or the schemes in all or most of the provinces, are statutory insurance schemes of no-fault collective liability, which replace the former systems of individual civil liability based on fault. They are generally financed, at least in part, by contributions from employers. They create a complex system of direct statutory remedies and subrogatory remedies which have little to do with the old common law or *droit commun* remedies. Their main purpose is compensation and thus more or less a form of final exhaustion of remedies. They are adopted by provinces pursuant to their jurisdiction over property and civil rights, but not pursuant to their jurisdiction over contracts. It is in any case difficult to conceive in practice of such complex and elaborate schemes having a merely contractual basis. Although their purpose is to compensate workers they are not part of the contract of employment, they are not labour relations schemes and they do not constitute working conditions: they do not intervene to compensate workers until after their health or safety has been affected. They also do

que la blessure ou le décès était la conséquence d'un accident survenu par le fait ou à l'occasion de leur travail. Ce n'était pas l'employeur qui devait verser cette indemnité, mais un fonds qu'administrait la Commission et auquel les employeurs étaient tenus de cotiser. Le vicomte Haldane parle (p. 191) du droit que l'employé tient de cette loi comme étant la conséquence d'une «condition du contrat d'emploi légalement imposée», mais je pense qu'il est plus exact de le décrire comme un droit découlant de la loi. La loi ne visait pas à réglementer le contrat d'emploi. Elle se contentait de créer certains droits nouveaux, qui devaient remplacer tous les droits d'ester en justice qu'auraient pu avoir par ailleurs l'employé ou les personnes à sa charge, que ce soit en *common law* ou en vertu de la loi.

D'un autre côté, une loi qui traite d'une matière qui, à défaut d'une réglementation, aurait fait l'objet d'un contrat entre employeur et employé, comme le taux des salaires ou la durée du travail, par exemple, touche à une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de l'entreprise à laquelle elle se rattache. Ceci étant, si cette réglementation se rattache à une entreprise qui entre dans le champ d'application des al. a., b. ou c. du par. 92(10), seul le Parlement fédéral peut, à mon avis, l'adopter.

Les régimes d'indemnisation des accidents du travail, en général, qu'il s'agisse de celui de la Colombie-Britannique, de celui du Québec et de ceux de toutes les provinces ou de la plupart d'entre elles, sont des régimes législatifs d'assurance et de responsabilité collective sans faute, qui remplacent les anciens régimes de responsabilité civile individuelle fondés sur la faute. Ils sont généralement financés, du moins en partie, par des contributions des employeurs. Ils créent un système complexe de recours statutaires directs et de recours subrogatoires qui ont peu à voir avec les anciens recours de droit commun. Ils sont axés sur l'indemnisation et donc sur une forme de liquidation plus ou moins définitive des recours. Ils sont adoptés par les provinces en vertu de leur compétence sur la propriété et les droits civils, mais non pas de leur compétence sur les contrats. Il est de toute façon difficile d'imaginer en pratique que des régimes aussi complexes et aussi lourds puissent avoir une base simplement contractuelle. Quoiqu'ils visent à l'indemnisation des travailleurs, ils ne font pas partie du contrat de travail, ils ne sont pas des régimes de relations de travail et ils ne

not impinge on the management or operation of undertakings.

As shown earlier, it is precisely because they do not impinge on the labour relations, working conditions, management or operation of undertakings that such compensatory schemes can be applied to federal undertakings.

Unlike compensation, which is a relatively fixed or stable concept, that of prevention is essentially dynamic and knows no natural boundaries. But however effective such prevention schemes may be, they will never entirely remove the necessity for compensation schemes. As I have tried to show above and need not discuss any further, preventive provisions must of necessity operate through labour relations, working conditions and the management of an undertaking. If they do not operate through these areas, they have no basis in reality. The preventive provisions of the British Columbia Act in this regard are less elaborate than those of the *Act*, but they are of the same type.

Accordingly one can and must distinguish between the constitutional law classification of compensatory schemes and that of preventive schemes for purposes of their application to federal undertakings. The British Columbia Court of Appeal accordingly erred in holding that the compensatory scheme cannot be severed from the preventive scheme.

I think it is wrong to speak of double aspect in another way. An examination of the preventive scheme of the *Act* and the preventive scheme created by the federal legislator in Part IV of the *Canada Labour Code* demonstrates that both legislators are pursuing exactly the same objective by similar techniques and means. A comparison of the statement of principle in each statute leaves no doubt as to the similarity of their purposes:

constituent pas des conditions de travail: c'est après que la santé ou la sécurité des travailleurs est atteinte qu'ils interviennent pour indemniser ces derniers. Ils ne touchent pas non plus à la gestion <sup>a</sup> ou aux opérations des entreprises.

Or, comme il fut démontré auparavant, c'est précisément parce qu'ils ne touchent ni aux relations de travail, ni aux conditions de travail, ni à la <sup>b</sup> gestion ou aux opérations des entreprises que ces régimes compensateurs peuvent s'appliquer aux entreprises fédérales.

Au contraire de l'indemnisation, qui est un concept relativement fixe ou stable, celui de la prévention est essentiellement dynamique et ne connaît aucune limite naturelle. Mais quelle que soit l'efficacité des régimes de prévention, ils ne feront <sup>c</sup> jamais disparaître la nécessité des régimes d'indemnisation. Les dispositions préventives ne peuvent faire autrement—j'ai essayé de le démontrer plus haut et je ne m'y attarde plus—que de passer par les relations de travail, les conditions de travail <sup>d</sup> et la gestion de l'entreprise. Si elles ne passent pas par elles, elles n'ont pas de prise sur la réalité. Les dispositions préventives de la loi de la Colombie-Britannique à ces points de vue sont moins élaborées que celles de la *Loi*, mais elles participent de <sup>e</sup> la même nature.

Il s'ensuit non seulement que l'on peut mais que l'on doit constitutionnellement distinguer entre la classification des régimes de compensation et celle <sup>g</sup> des régimes de prévention pour fins d'application à des entreprises fédérales. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a donc erré en jugeant que le régime de compensation est indissociable du régime de prévention.

Il me paraît erroné de parler de double aspect à un autre titre. L'examen du régime préventif de la *Loi* et du régime préventif mis en place par le législateur fédéral dans la partie IV du *Code canadien du travail* révèle en effet que les deux législateurs y poursuivent exactement le même objet par des techniques et des moyens semblables. La comparaison de l'énoncé de principe des deux lois ne laisse subsister aucun doute quant à la similitude de leur objet:

2. The object of this act is the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers.

(s. 2 of the *Act*)

**79.1** The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with and or occurring in the course of employment to which this Part applies.

(s. 79.1 of the *Canada Labour Code*)

The exact correspondence of these two objectives indicates that there are not two aspects and two purposes depending on whether the legislation is federal or provincial. In my opinion, the two legislators have legislated for the same purpose and in the same aspect. Yet they do not have concurrent legislative jurisdiction in the case at bar, but mutually exclusive jurisdictions. In this regard the Attorney General of Quebec argued that the provisions of Part IV of the *Canada Labour Code* were adopted by Parliament not pursuant to its exclusive jurisdiction over federal undertakings but under its ancillary jurisdiction, analogous to that which it might perhaps exercise if it were to create a workmen's compensation scheme for federal undertakings. I have already had occasion to discuss this. As they deal with the labour relations and the management of federal undertakings, the provisions of Part IV of the *Canada Labour Code* in my opinion fall within the exclusive jurisdiction of Parliament which, as we saw earlier, would otherwise be stripped of any distinct or meaningful content.

I have already mentioned that the British Columbia Court of Appeal's reasoning was adopted by Monet J.A. in *Bell Canada*. Beauregard J.A., for the majority of the Quebec Court of Appeal, while approving Monet J.A.'s opinion on this point, referred to the double aspect theory at pp. 518-19 but in a manner which differs from that of the British Columbia Court of Appeal:

[TRANSLATION] I share the opinion of Monet J.A. that the object of the dispute is related to both health and labour relations.

This opinion of Beauregard J.A. nonetheless approaches that expressed in the following pas-

2. La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs.

(art. 2 de la *Loi*)

**a** **79.1** La présente Partie a pour raison d'être de prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente Partie ou qui en résultent ou y sont liés.

(art. 79.1 du *Code canadien du travail*)

L'identité parfaite de ces deux objectifs démontre qu'il n'y a pas deux aspects et deux fins selon que la législation est fédérale ou provinciale. À mon avis, les deux législateurs légifèrent pour les mêmes fins et sous le même aspect. Or ils ne disposent pas en l'espèce d'une compétence législative conjointe, mais de compétences législatives mutuellement exclusives. Le procureur général du Québec plaide, à ce sujet, que les dispositions de la partie IV du *Code canadien du travail* ont été adoptées par le Parlement, non pas en vertu de sa compétence exclusive sur les entreprises fédérales, mais de sa compétence incidente analogue à celle qu'il pourrait peut-être exercer s'il instaurait un régime d'indemnisation des victimes des accidents du travail pour les entreprises fédérales. J'ai déjà eu l'occasion d'élaborer sur le sujet. Comme elles portent sur les conditions de travail et la gestion des entreprises fédérales, les dispositions de la partie IV du *Code canadien du travail* relèvent de la compétence exclusive du Parlement, laquelle serait autrement vidée de tout contenu autonome ou significatif, comme nous l'avons vu plus haut.

J'ai déjà mentionné que le raisonnement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été adopté par le juge Monet dans *Bell Canada*. Tout en approuvant l'opinion du juge Monet sur cette question, le juge Beauregard, au nom de la majorité de la Cour d'appel du Québec, aux pp. 518 et 519, réfère au double aspect mais en utilisant une formulation qui n'est pas identique à celle de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique:

Je partage l'opinion de monsieur le juge Monet que l'objet du litige concerne à la fois et la santé et les relations du travail.

Cette opinion du juge Beauregard se rapproche néanmoins des passages suivants des motifs de la

sages from the reasons of the British Columbia Court of Appeal at pp. 389-90:

The provincial aspect of the matter lies in the concern of the province, generally, for public health and for medical and hospital care, and, more particularly, for the scheme of worker safety, treatment and compensation embodied in the *Workers Compensation Act*. It relates to workers, generally, as workers in the work place.

I turn now to the federal aspect. This relates not to workers, generally, as workers in the work place, but to workers in specific relationship to their employers, and to the operation and management of their employers' businesses. In that aspect, health and safety in the work place may be or may become a working condition in the employer-employee relationship. [Emphasis added.]

Whatever the significance of these nuances, I am of the view with the greatest respect for the contrary opinion, that the formulation of the double aspect suggested by Beauregard J.A. is no better than that of the British Columbia Court of Appeal and that his reasoning is incorrect in that it makes an artificial distinction: the *Act* is considered differently depending on whether it is viewed from the standpoint of employer-employee relations (labour relations) or of the employee alone (his health and safety). Such a distinction is impossible. The provisions of the *Act* represent working conditions for workers as much as for employers, in view of the correlation between their rights and their obligations. The health and safety of workers are no more than a purely nominal "aspect" and a goal that cannot be attained except by means of a labour relations system based on reciprocal rights and obligations of employers and workers. Working conditions remain a global concept which cannot be divided, and the *Act* treats them as such. As I tried to show earlier in the section titled "*Analysis and Characterization of the Act*", it is impossible to sever the objective sought—the health and safety of workers—from the nature of the working conditions through which that objective finds expression.

Finally, there is another formulation of the double aspect theory, suggested by Professor

Cour d'appel de la Colombie-Britannique (aux pp. 389 et 390):

[TRADUCTION] La question présente un aspect provincial en ce sens que c'est la province qui, d'une manière générale, veille à la santé publique, aux soins médicaux et hospitaliers et, plus particulièrement, à l'application du régime établi par la *Workers Compensation Act*, visant à assurer la sécurité des ouvriers, leur traitement et leur indemnisation. Cet aspect touche les ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers.

Je passe maintenant à l'aspect fédéral. Celui-ci se rapporte non pas aux ouvriers, pris généralement, en tant qu'ouvriers, mais aux ouvriers ayant des rapports précis avec leurs employeurs ainsi qu'à l'exploitation et à la gestion des entreprises de ces derniers. Sous cet aspect, la santé et la sécurité du travail peut être ou devenir une condition de travail faisant partie des relations entre un employeur et ses employés. [Je souligne.]

Quo qu'il en soit de ces nuances, j'estime, soit dit avec les plus grands égards, que la formulation du double aspect suggérée par le juge Beauregard n'est pas meilleure que celle de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et que son raisonnement est erroné en ce qu'il fait une distinction artificielle: il envisage la *Loi* différemment selon qu'elle est abordée du point de vue des relations employeur-employé (relations de travail) ou du point de vue de l'employé seulement (sa santé et sa sécurité). Une telle scission est impossible. Les dispositions de la *Loi* constituent des conditions de travail tant pour les travailleurs que pour les employeurs, vu la corrélation de leurs droits et de leurs obligations. La santé et la sécurité des travailleurs ne sont qu'un «aspect» purement nominal et une fin inaccessible si elles ne se concrétisent pas par un régime de conditions de travail fondé sur les obligations et droits réciproques des employeurs et des travailleurs. Les conditions de travail demeurent un concept global, indissociable, et la *Loi* les traite comme tel. Comme j'ai essayé de le démontrer auparavant dans la section intitulée «*Analyse et qualification de la Loi*», il est impossible de dissocier la fin poursuivie—la santé et la sécurité du travailleur—du caractère de conditions de travail qu'elle revêt.

Il existe enfin une autre formulation du double aspect qui a été avancée par le professeur Hogg et

Hogg, which differs from those used by the British Columbia Court of Appeal and the Quebec Court of Appeal. In a passage cited above, Professor Hogg suggests the following formulation at pp. 465-66:

The [Bell Canada 1966] case appears to have settled the issue of legislative jurisdiction over employment in the federal sectors in favour of exclusive federal power. In my opinion the Court came down on the wrong side of the issue. If *Toronto Electric Commissioners v. Snider* and the *Labour Conventions* case decided anything, it was that employment was a "matter" which came within "property and civil rights in the province". The regulation of collective bargaining, or employment standards in federal industries should surely still be regarded as in relation to employment—as well as in relation to the particular industry. The law has a double aspect, and should therefore be open to both levels of government.

In short, legislation such as the *Act* relates to both labour relations and federal undertakings. On the one hand, this proposition may be seen as containing at least a partial concession: it appears to concede that such legislation relates to an exclusively federal field. On the other hand, however, and more importantly, this further version of the double aspect theory seems to me to be wrong because, with respect, it is based on confusion between a matter, labour relations, and a class of subjects, federal undertakings. Additionally, this further version seems to me to ignore the fundamental or principal content that must be given to the federal power, and to strip this power of its content.

#### 4. Impairment of Federal Undertakings

As I observed earlier, appellants and the Attorney General of Quebec argued that the *Act* does not impair the operations and functioning of Bell Canada.

This argument might be relevant if it were held that the application of the *Act* does not bear upon working conditions and labour relations as well as the management of a federal undertaking. Yet precisely because it must be held that the *Act* encroaches on a field that falls within the exclusive

qui diffère de celles retenues par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et la Cour d'appel du Québec. Dans un passage précité, le professeur Hogg suggère la formulation suivante aux pp. 465 et 466:

[TRADUCTION] L'affaire [Bell Canada 1966] paraît avoir réglé dans le sens d'un pouvoir fédéral exclusif la question de la compétence législative sur l'emploi dans les secteurs relevant du gouvernement fédéral. À mon avis, cet arrêt est mal fondé. L'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider* et l'*Affaire des conventions du travail* établissent tout au moins que l'emploi est une «matière» qui tombe sous la rubrique «la propriété et les droits civils dans la province». La réglementation de la négociation collective ou des normes de travail dans les industries fédérales doit certainement continuer d'être considérée comme intéressant l'emploi en même temps que l'industrie particulière qui est visée. Il y a double aspect et les deux paliers de gouvernement doivent donc pouvoir légitimer dans ce domaine.

En somme, des lois comme la *Loi* seraient relatives à la fois aux relations de travail et aux entreprises fédérales. D'une part, on pourrait voir dans cette proposition une concession au moins partielle: il y serait concédé que de telles lois sont relatives à un domaine exclusivement fédéral. Mais, d'autre part et surtout, cette autre formulation de la théorie du double aspect me paraît faussée parce qu'elle se fonde, soit dit avec égards, sur une confusion entre une matière, les relations de travail, et une catégorie de sujets, les entreprises fédérales. Au surplus, cette autre formulation me paraît également faire abstraction du contenu élémentaire ou principal qu'il faut donner à la compétence fédérale, et vider celle-ci de sa substance.

#### 4. Les entraves aux opérations des entreprises fédérales

Je l'ai dit plus haut, les appétentes et le procureur général du Québec soutiennent que la *Loi* n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada.

Ce moyen serait peut-être pertinent s'il était décidé que l'application de la *Loi* ne porte pas sur les conditions et relations du travail ainsi que sur la gestion d'une entreprise fédérale. Mais comme il faut justement décider que la *Loi* empêche sur un domaine qui relève de la compétence exclusive du

jurisdiction of Parliament and is, for this reason, not applicable to federal undertakings, it is not relevant whether the *Act* impairs or not the operations and functioning of Bell Canada and Canadian National. It suffices that the application of the *Act* bear upon the undertaking in what makes it specifically of federal jurisdiction for that undertaking to fall outside the ambit of this legislation. The same must be said of the *Regulations* in *Alltrans*.

I believe this analysis is consistent with that used in *Bell Canada 1966*. What was immediately at issue in that case was the requirement that the undertaking pay a levy of some \$50,000 a year from 1959 to 1965, and it is unlikely that Bell Canada would not have ample funds to pay such amounts. It can also be assumed that Bell Canada was already paying its employees at least the minimum wage specified by the provincial statute. The undertaking was therefore not impaired by application of the provincial statute. Nonetheless, at p. 770 Martland J. cited s. 13 of the *Minimum Wage Act*, which gave the Commission the power to determine by ordinance the minimum wage, terms of payment, working hours, conditions of apprenticeship "and the other working conditions deemed in conformity with the spirit of the act". Martland J. noted that the Commission had in fact adopted such an ordinance which, by its terms, applied to Bell Canada. He subsequently concluded that the power to regulate wages and working conditions, such as the wage scale of the undertaking, affects a vital part of the management and operation of the undertaking. What was held inapplicable to Bell Canada was thus not only the regulations imposing a levy of \$50,000 which gave rise to the case, but also the ordinance enacted pursuant to s. 13, the regulatory power created by that section and the *Minimum Wage Act* as a whole.

Appellants and the Attorney General of Quebec argued in the case at bar that the re-assignment of a pregnant worker would not impair the undertaking, especially as the pregnant worker would even-

Parlement et se trouve pour ce motif inapplicable aux entreprises fédérales, alors il est sans importance que, dans l'hypothèse non retenue où elle s'appliquerait, la *Loi* entrave ou n'entrave pas les opérations et le fonctionnement de Bell Canada et des Chemins de fer nationaux. Il suffit que l'application de la *Loi* ait pour conséquence de régir l'entreprise dans sa spécificité fédérale pour que cette dernière échappe à la sujexion de cette loi. Et b il faut en dire autant des *Regulations* dans *Alltrans*.

Cette analyse me paraît conforme à celle qui a été retenue dans *Bell Canada 1966*. Ce dont il c était immédiatement question dans cette affaire-là, c'était l'obligation pour l'entreprise de payer un prélèvement de quelque 50 000 \$ par an, de 1959 à 1965, et on ne peut imaginer que Bell Canada d n'avait pas amplement les moyens de payer ces sommes. On peut présumer en outre que Bell Canada payait déjà à ses employés au moins le salaire minimum prévu par la loi provinciale. L'entreprise n'était donc pas entravée par l'application e de la loi provinciale. Néanmoins, à la p. 770, le juge Martland cite l'art. 13 de la *Loi du salaire minimum* qui donne à la Commission le pouvoir de prescrire par ordonnance le salaire minimum, les termes de paiement, la durée du travail, les conditions f de l'apprentissage «et les autres conditions de travail jugées conformes à l'esprit de la loi». Le juge Martland constate que la Commission a effectivement adopté une telle ordonnance qui, g selon sa lettre, s'appliquerait à Bell Canada. Plus loin, il conclut que le pouvoir de réglementer les salaires et les conditions de travail, comme celui de réglementer le tarif de l'entreprise, affecte une partie essentielle de l'administration et de l'opération h de l'entreprise. Ce qui est jugé inapplicable à Bell Canada, ce n'est donc pas seulement le règlement prélevant une cotisation de 50 000 \$ qui avait donné naissance au litige, mais également l'ordonnance adoptée en vertu de l'art. 13, le pouvoir i réglementaire créé par cet article ainsi que la *Loi du salaire minimum* dans son ensemble.

En l'espèce, les appelantes et le procureur général du Québec plaignent que le retrait préventif de la travailleuse enceinte ne saurait entraver l'entreprise, d'autant plus que la travailleuse enceinte

tually have to leave her work in any case, at least temporarily. I am quite prepared to admit that the exercise of this right by a pregnant worker would not go so far as to impair or paralyze the undertaking. However, given that it deprives the undertaking of part of its work force in the long distance communication sector requiring the aid of an operator, I would not be ready to concede that such a right of re-assignment does not by its very nature affect a vital or essential part of the Bell Canada undertaking.

The same may be said for *Alltrans*. The report directed Alltrans Express Ltd. to take the necessary action to ensure that its workers wear regulation safety boots and ordered it to establish and maintain an Industrial Health and Safety Committee. As we shall see more specifically in the reasons in that case, such a committee resembles the health and safety committee created by the *Act* and the safety and health committee set up by the *Canada Labour Code*. These are parity committees on which there must be the same number of representatives of the employer as of the workers. Their functions are similar to those of the health and safety committees contemplated by the *Act*, although their decision-making powers are fewer and described less precisely. I readily admit that Alltrans Express Ltd. might have complied without experiencing any impairment. However, the obligations imposed by this report are of the same type as most of those imposed on employers by the *Act*: they relate to working conditions and labour relations and to the management of the undertaking. By their very nature, therefore, they affect vital aspects of the undertaking and they encroach on the exclusive legislative authority of Parliament. As the report is directed only at Alltrans Express Ltd., it is not only inapplicable, it is *ultra vires*.

I am therefore of the view that the test of impairment is insufficient and is not conclusive in cases where, without going so far as to impair or paralyze federal undertakings, such application affects a vital part of those undertakings.

Thus, in *Canadian National*, and as we shall see in greater detail in the reasons in that case, the

devra éventuellement quitter son travail de toute façon, à titre au moins temporaire. Pour ma part, j'admetts volontiers que l'exercice de ce droit par la travailleuse ne va pas en effet jusqu'à entraver ou paralyser l'entreprise. Mais comme il prive l'entreprise d'une partie de sa force de travail dans le secteur des communications interurbaines requérant l'aide d'un téléphoniste, je ne serais pas disposé à concéder qu'un tel droit de retrait, par nature, n'affecte pas un élément vital ou essentiel de l'entreprise de Bell Canada.

Il en va de même dans *Alltrans*. Le rapport ordonne à Alltrans Express Ltd. de faire en sorte que ses travailleurs portent des chaussures de sécurité réglementaires, et lui ordonne d'établir et de maintenir un «Industrial Health and Safety Committee». Comme nous le verrons de façon plus particulière dans les motifs de cet arrêt-là, un tel comité ressemble au comité de santé et de sécurité prévu par la *Loi* et au comité d'hygiène et de sécurité prévu par le *Code canadien du travail*. Ce sont des comités paritaires où les représentants de l'employeur ne peuvent être plus nombreux que ceux des travailleurs. Leurs fonctions s'apparentent à celles des comités de santé et de sécurité prévus par la *Loi* quoique leurs pouvoirs de décision soient moins nombreux et décrits de façon moins précise. J'admetts volontiers que Alltrans Express Ltd. pourrait s'y conformer sans se trouver entravée pour autant. Mais les obligations imposées par ce rapport sont de la même nature que la plupart de celles imposées par la *Loi* aux employeurs: elles portent sur les conditions et les relations de travail ainsi que sur la gestion de l'entreprise. Par nature, elles affectent donc l'entreprise sur des points essentiels et elles empiètent sur la compétence législative exclusive du Parlement. Et comme le rapport ne vise que Alltrans Express Ltd., il est non seulement inapplicable, il est *ultra vires*.

Je suis donc d'avis que le test de l'entrave est insuffisant et qu'il n'est pas concluant pour les cas où, sans aller jusqu'à l'entrave ou la paralysie des entreprises fédérales, une telle application touche ou affecte une partie essentielle de ces entreprises.

Ainsi, dans *Chemins de fer nationaux*, et comme nous le verrons plus en détail dans les

inspector Christiane Courtois held an investigation and filed a report on the railway collision out of which the case arose. She analysed the possible causes of the accident and settled on the following: [TRANSLATION] "Failure to carry out a train order according to its terms". She also referred to factors relating to the working environment, including defects in the communication system making it impossible [TRANSLATION] "to receive conversations on another train or even ensure clear communications with another train or station that could be a means of exercising control over the implementation of train orders". She also referred to inadequacies in the signals, the night schedule and its effects on the alertness of crews. She ended with conclusions which have the appearance of remedial orders, though she called them "recommendations". The principal recommendation reads as follows:

[TRANSLATION] 2. I recommend, pursuant to s. 51.5 of the AOHS, that Canadian National submit to the CSST a schedule in which the company describes the stages for implementing an effective communication system that will ensure communication at all times and all points on the line, between two trains or between a train and a control point (dispatcher in Montréal or operator in a station on the line). With the help of this communication system, the company will set up a control procedure to ensure that train orders are implemented. This procedure should provide for frequent communications with train crews. It should be submitted to the CSST at the same time as the aforementioned schedule.

She further recommended the adoption of interim measures [TRANSLATION] "to remind train crews of the anticipated location of crossings".

I assume for the purposes of discussion that these recommendations do not conflict with any valid federal regulations, and I do not think it is clear that they impair the operations of the railway. However, it is plain that if these recommendations had taken the mandatory form of remedial orders, as authorized by the *Act*, and as might have been done for a provincial railway, then the vital or essential elements of the undertaking would have been affected. Such provisions would

motifs de cet arrêt, l'inspectrice Christiane Courtois a tenu une enquête et produit un rapport sur la collision ferroviaire qui a donné lieu au litige. Elle analyse les cause possibles de l'accident et retient la suivante: «L'oubli d'exécuter un ordre de marche tel qu'il avait été rédigé». Elle réfère également à des facteurs reliés au milieu de travail parmi lesquels les lacunes du système de communication qui ne permet pas «de percevoir les conversations sur un autre train ou même de communiquer de façon sûre avec un autre train ou une gare d'où pourrait être exercé un contrôle de l'application des ordres de marche». Elle réfère aussi aux insuffisances de la signalisation lumineuse, à l'horaire de nuit et à ses effets sur la vigilance des équipages. Elle conclut par ce qui ressemble à des avis de correction qu'elle qualifie cependant de «recommendations». La principale recommandation se lit comme suit:

2. Je recommande, conformément à l'article 51.5 de la LSST, que le Canadien National soumettre (*sic*) à la CSST un échéancier dans lequel la compagnie décrira quelles seront les étapes de mise en place d'un système de communication efficace qui permettra une communication en tout temps et en tout point du parcours, entre deux trains ou entre un train et un point de contrôle (régulateur à Montréal ou opérateur dans une gare du parcours). A l'aide de ce système de communication, la compagnie pourra établir une procédure de contrôle visant à s'assurer de l'application des ordres de marche. Cette procédure pourra prévoir des communications fréquentes avec les équipes de train. Elle devrait être soumise à la CSST en même temps que l'échéancier précité.

Elle recommande de plus l'adoption d'une mesure intérimaire «en vue de rappeler aux équipes de train le lieu prévu d'une rencontre».

*h*

Je tiens pour acquis, pour les fins de la discussion, que ces recommandations n'entrent en conflit avec aucune réglementation fédérale valide et il ne me paraît pas évident qu'elles entravent les opérations du chemin de fer. Mais il est clair que si ces recommandations avaient pris la forme mandataire des avis de correction, comme la *Loi* le permet, et comme il aurait pu se faire à propos d'un chemin de fer provincial, alors l'entreprise aurait été touchée dans ses éléments vitaux ou essentiels. De

manifestly have been "railway legislation strictly so-called", and as they would have been addressed only to Canadian National and no one else, not only would they be inapplicable, but *ultra vires*. Indeed, it is likely that it was because such provisions are so obviously unconstitutional that they were described as "recommendations".

The impairment test is not necessary in cases in which, without going so far as to impair the federal undertaking, the application of the provincial law affects a vital part of the undertaking. This appears to be the notion which Professor Hogg quite properly mentions at p. 329 of his text, subject to our disagreement on another point:

From the company cases a similar idea of immunity was carried over to cases concerning federally regulated undertakings.

Professor Hogg comments, in a footnote:

The issue is not quite the same. The federal incorporation power does not authorize regulation of the activities of federally-incorporated companies, and therefore there can be no immunity from provincial laws regulating the activities of such companies. Undertakings (whether incorporated federally or provincially or outside Canada or even if unincorporated) operating in fields of federal legislative competence are, by definition, subject to federal regulation of their activities, and therefore some immunity from provincial laws purporting to regulate the activities of such undertakings is possible. I argue later that no immunity is necessary, but, if there is to be some immunity, one would expect it to be narrower for undertakings whose only "federal" characteristic is that they are federally-incorporated companies than for undertakings operating within fields of federal legislative competence.

In order for the inapplicability of provincial legislation rule to be given effect, it is sufficient

telles dispositions auraient manifestement constitué du «*railway legislation strictly so-called*», et comme elles ne s'adressent qu'aux Chemins de fer nationaux et à nul autre, non seulement auraient-elles été inapplicables, elles auraient été *ultra vires*. Il y a d'ailleurs lieu de penser que c'est parce que le caractère inconstitutionnel de pareilles dispositions crève les yeux qu'on les a qualifiées de «recommandations».

Que le test de l'entrave soit insuffisant pour les cas où, sans aller jusqu'à l'entrave, l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale touche ou affecte un élément essentiel de cette entreprise est, me semble-t-il, l'idée qu'à la p. 329 de son traité le professeur Hogg énonce à juste titre, et je le dis sous réserve de notre désaccord à un autre point de vue:

*[TRADUCTION]* Une idée semblable d'immunité a été empruntée de la jurisprudence sur les compagnies et appliquée dans les affaires concernant les entreprises soumises à une réglementation fédérale.

Et le professeur Hogg de commenter, dans une note infra-paginale:

*[TRADUCTION]* La question n'est pas tout à fait la même. Le pouvoir fédéral de constituer des sociétés n'autorise pas la réglementation des activités de sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale. Il n'y a donc pas d'immunité contre les lois provinciales réglementant les activités de ces sociétés. Les entreprises (qu'elles aient été constituées en société en vertu de la loi fédérale, en vertu de la loi provinciale ou hors du Canada, ou même si elles n'ont pas la personnalité morale) qui exercent leurs activités dans des domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale se trouvent, par définition, assujetties à la réglementation fédérale de leurs activités. Cela étant, il est possible qu'elles échappent dans une certaine mesure à l'application de lois provinciales destinées à réglementer les activités de telles entreprises. Plus loin, je dis qu'aucune immunité n'est nécessaire, mais, s'il doit y avoir un certain degré d'immunité, on s'attendrait que celle-ci soit plus restreinte dans le cas d'entreprises dont l'unique caractéristique «fédérale» consiste en leur qualité de sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale qu'elle ne l'est dans le cas d'entreprises qui exercent leurs activités dans des domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale.

Pour que joue la règle de l'inapplicabilité, il suffit que la sujexion de l'entreprise à la loi provin-

that the provincial statute which purports to apply to the federal undertaking affects a vital or essential part of that undertaking, without necessarily going as far as impairing or paralyzing it. Moreover, appellants and the Attorney General of Quebec only put forward the impairment argument because they contend that the *Act* has no effect on working conditions and labour relations or on the management of Bell Canada. It is on this assumption that, according to a certain line of authority, they would have to show that the *Act* does not impair a federal undertaking. As I reject this assumption, I would ordinarily have nothing more to say on the point.

However, I think it is worth making certain clarifications regarding the concept of impairment. If the application of a provincial statute to a federal undertaking has the effect of impairing or paralyzing it, that *a fortiori* is an almost certain sign that such application bears upon the specifically federal nature of the undertaking and constitutes an encroachment on the exclusive legislative authority of Parliament. It is for this reason that it would appear to me to be useful to show how various provisions of the *Act* are in fact likely to impair the operations and functioning of federal undertakings, which is an additional reason for regarding it as inapplicable to those undertakings, regardless of any conflict between federal and provincial legislation.

The concept of impairment apparently originated in decisions of the Judicial Committee when it had to be decided the extent to which federally incorporated companies are subject to provincial statutes which are general in application, and in particular to the general companies legislation in effect in a province. Laskin C.J. summarized the question in *Natural Parents*, at pp. 761-62, and I can do no better than to quote him:

If the phrase "provincial laws of general application" has any source, it is in the "federal company" cases, involving the relationship of general companies legislation of a province to federally incorporated companies. Thus, in *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, at pp. 342-3, Lord Haldane commented as follows:

ciale ait pour effet d'affecter un élément vital ou essentiel de l'entreprise sans nécessairement aller jusqu'à effectivement entraver ou paralyser cette dernière. Les appelantes et le procureur général du Québec n'invoquent d'ailleurs le moyen de l'entrave que parce qu'ils plaignent que la *Loi* n'est pas relative aux conditions et aux relations de travail ainsi qu'à la gestion de Bell Canada. C'est dans cette hypothèse qu'il leur faudrait démontrer en b' autre, selon une certaine jurisprudence, que la *Loi* n'entrave pas une entreprise fédérale. Comme je rejette cette hypothèse, je n'aurais normalement rien à ajouter à la question.

c

Mais il me paraît préférable d'apporter certaines précisions sur la notion d'entrave. Si l'application d'une loi provinciale à une entreprise fédérale a d'pour effet de l'entraver ou de la paralyser, c'est, à fortiori, le signe quasi infaillible que cette sujétion atteint l'entreprise dans ce qui fait sa spécificité fédérale et constitue un empiétement sur la compétence législative exclusive du Parlement. C'est e' dans cette mesure qu'il me semble utile de montrer combien plusieurs dispositions de la *Loi* sont en fait susceptibles d'entraver les opérations et le fonctionnement des entreprises fédérales, ce qui constitue une raison additionnelle de la considérer inapplicable à ces entreprises, et ce, en l'absence de tout conflit entre législation fédérale et législation provinciale.

g La notion d'entrave trouve apparemment son origine dans des arrêts du Comité judiciaire où il a fallu décider la mesure dans laquelle les compagnies à charte fédérale sont assujetties aux lois provinciales d'application générale et particulièrement aux lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. Le juge en chef Laskin donne un résumé de la question dans l'arrêt *Parents naturels*, aux pp. 761 et 762, et je ne saurais mieux faire que de le citer:

Nul doute que l'expression «lois provinciales d'application générale» tire son origine des arrêts portant sur l'application, aux compagnies à charte fédérale, des lois générales sur les compagnies en vigueur dans une province. Dans *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, aux pp. 342-343, lord Haldane tient les propos suivants:

It is true that even when a company has been incorporated by the Dominion Government with powers to trade, it is not the less subject to provincial laws of general application enacted under the powers conferred by s. 92.

The history of this matter is well known because from the very beginning of its concern with the *British North America Act* the Privy Council drew a distinction between authority to incorporate companies and to prescribe their powers and their corporate structure and the internal relationship of shareholders and directors and authority to regulate the activities or enterprises in which the companies are engaged. It was in this connection that Lord Haldane made the observation above quoted. Yet in the very case in which he made it, the Privy Council concluded that it was not open to a province under its general companies legislation to require a licence of a federally incorporated company as a condition of carrying on business *qua* company because this would in effect prevent it from exercising the powers with which it was endowed by federal authority. *Attorney-General of Manitoba v. Attorney-General of Canada*, [1929] A.C. 260, and *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, are two contrasting cases in which the principle of *John Deere Plow*, seen in later cases like *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, was applied to provincial legislation which was alleged to put federally incorporated companies at the mercy of the province in respect of the sale of their shares.

*Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, in particular is the source of the rule according to which, although federally incorporated companies are subject to provincial statutes of general application such as mortmain legislation and statutes requiring licences for certain purposes, the legislator cannot attach to such statutes sanctions which "would sterilize or destroy the capacities and powers" validly conferred on such companies by Parliament.

This concept of "sterilization" or "destruction", referred to herein as the concept of impairment, was transposed to the question of whether federal undertakings were subject to provincial statutes of general application. Thus, in *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541, the

[TRADUCTION] Il est vrai que, même lorsqu'une compagnie a été constituée en corporation par le Parlement fédéral et autorisée à faire du commerce, elle n'en est pas moins assujettie aux lois provinciales d'application générale adoptées en vertu des pouvoirs conférés par l'article 92.

On connaît bien l'historique de ce thème parce que le Conseil privé, dès qu'il eut à s'intéresser à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, a établi une distinction entre, d'une part, l'autorité qui permet de créer des compagnies, d'établir leurs pouvoirs et de régir leur organisation ainsi que les rapports internes entre actionnaires et administrateurs et, d'autre part, l'autorité qui permet de réglementer les activités ou les entreprises dans lesquelles s'engagent les compagnies. C'est à cela que lord Haldane fait allusion dans son commentaire cité précédemment. Pourtant, dans chaque décision où il a tenu de tels propos, le Conseil privé a conclu qu'une province ne pouvait, en vertu de ses lois générales sur les compagnies, exiger qu'une compagnie à charte fédérale se munisse d'un permis l'autorisant à exercer ses activités dans la province, puisqu'une telle mesure empêcherait cette compagnie d'exercer les pouvoirs dont l'a investie l'autorité fédérale. *Attorney General of Manitoba v. Attorney General of Canada*, [1929] A.C. 260, et *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, sont deux arrêts divergents où le principe énoncé dans *John Deere Plow*, que l'on retrouve plus tard dans certains arrêts, tel que *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, a été appliqué à une loi provinciale qui, prétendait-on, mettait les compagnies à charte fédérale à la merci de la province relativement à la vente de leurs actions.

C'est en particulier dans l'arrêt *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, que l'on trouve la règle selon laquelle, même si les compagnies à charte fédérale sont soumises aux lois provinciales d'application générale telles les lois de mainmort et les lois requérant des permis pour certaines fins, néanmoins le législateur ne peut assortir de telles lois de sanctions qui «stériliseraient ou détruirait la capacité et les pouvoirs» validement conférés à de telles compagnies par le Parlement.

Ce concept de «stérilisation» ou de «destruction», que j'appelle la notion d'entrave, allait être transposé dans la question de la sujexion des entreprises fédérales aux lois provinciales d'application générale. Ainsi dans *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541, le Comité judi-

Judicial Committee held, *inter alia*, that the control a province can exercise over its highways does not extend to allowing it to impair, as by a local transportation licensing system, the operations of an international and interprovincial motor bus transport undertaking, though it authorizes the province to regulate the speed of vehicles or the side of the road on which they must operate. Similarly, in *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207, this Court held that a mechanic's lien is not applicable to a pipeline which is an interprovincial work and undertaking, as it would permit sale in parts piecemeal.

While it is not necessary for the purpose of concluding as to the inapplicability of a provincial statute, the transposition of the concept of impairment from the field of federally incorporated companies to that of federal undertakings may be valid in cases in which the application of provincial legislation to federal undertakings in fact impairs the latter, paralyzes them or destroys them. Indeed, many provisions which are fundamental to the *Act* are clearly likely to impair the undertaking to which it applies.

In deciding what constitutes impairment the Court cannot disregard potential impairment or effects, especially when, as here, far-reaching provincial statutes are at issue here designed to be accompanied by a large number of regulations, ordinances or remedial orders, or which can have major as well as minor effects on the undertaking, effects which cannot be foreseen at the time the Court must rule on whether the statute is applicable, as is true for example with exercise of the right of refusal. Furthermore, though the constitutional questions presented in the cases which make up this trilogy only make reference to certain provisions of the *Act*, these provisions must be placed in the context of the *Act* taken as a whole, as counsel did in their factums and oral argument. In my view, many of the fundamental provisions of the *Act* have the effect of impairing the undertakings to which they apply.

ciaire décide, entre autres, que le contrôle qu'une province peut exercer sur son réseau routier ne va pas jusqu'à lui permettre d'entraver, par exemple par un système de permis de transport local, les opérations d'une entreprise internationale et interprovinciale de transport par autocar, quoiqu'il l'habile à réglementer la vitesse des véhicules ou le côté de la chaussée sur lequel ils doivent circuler. De même, dans *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207, cette Cour décide que le privilège foncier des constructeurs est inapplicable à un pipe-line constituant un ouvrage et une entreprise interprovinciaux car il en permettait la vente par parties et, par conséquent, le morcellement.

Même si elle n'est pas nécessaire pour conclure à l'inapplicabilité d'une loi provinciale, la transposition de la notion d'entrave du domaine des compagnies à charte fédérale à celui des entreprises fédérales peut être utile dans les cas où l'application des lois provinciales aux entreprises fédérales entrave effectivement ces dernières, ou les paralyse, ou les détruit. Or plusieurs dispositions qui se trouvent au cœur de la *Loi* sont clairement susceptibles d'entraver l'entreprise qui y est soumise.

Quand il s'agit de décider s'il y a entrave, on ne peut faire abstraction des entraves ou des atteintes potentielles, surtout lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de lois provinciales globales destinées à être complétées par un grand nombre de règlements, d'ordonnances ou d'avis de correction, ou encore susceptibles de produire sur l'entreprise des effets aussi bien majeurs que mineurs, mais impossibles à prévoir au moment où il faut statuer sur l'applicabilité de la loi, comme c'est le cas par exemple pour l'exercice du droit de refus. De plus, même si les questions constitutionnelles posées dans deux des arrêts de cette trilogie ne mentionnent que certaines dispositions de la *Loi*, il faut replacer ces dispositions dans le contexte de la *Loi*, considérée dans son ensemble, comme l'ont d'ailleurs fait les procureurs dans leurs mémoires et leurs plaidoiries. À mon avis, plusieurs dispositions cardinales de la *Loi* ont pour effet d'entraver l'entreprise qui y est assujettie.

This is true, for example, of the right of refusal of a worker who has reasonable grounds to believe that the performance of work would expose him to danger (s. 12). Although the right of refusal is an individual and not a collective right, the *Act* provides in s. 27 that several workers may refuse to perform work by reason of the same danger. It further provides in s. 28 that the exercise of the right of refusal may result in depriving other workers in the undertaking of work. When one or more workers, after the notice of refusal mentioned in s. 15, maintain their refusal, the intervention of an inspector may be requested by the workers who maintain their refusal, by the safety representative or by the employer. The inspector must settle the matter "immediately" by a substantiated decision recorded in writing: s. 19. Such a decision is executory until revised by the regional chief inspector. The worker, the safety representative and the employer may, within ten days of the mailing of the inspector's decision, apply to the regional chief inspector for a review by him: s. 21. The regional chief inspector's decision must be substantiated and recorded in writing, and is executory until revised by the C.S.S.T.: ss. 21 and 22. Finally, the worker, the safety representative and the employer may within ten days of the mailing of the regional chief inspector's decision apply to the Commission for a review of the decision, and this must be substantiated and recorded in writing but no prescribed time is given by the *Act*: s. 23.

A whole range of cases can readily be imagined in which exercise of the right of refusal might at one extreme have consequences of little significance to the undertaking but, at the other extreme, have devastating effects. In some cases, the problem may be resolved to the satisfaction of all concerned in less than an hour. The interruption will not have deprived the other workers of work. There will be very little effect on the undertaking. However, a quite different but in no way theoretical scenario can also be imagined: in assembly line work, one or more workers exercise their right of refusal and interrupt the assembly line; hundreds of other workers, perhaps most of those in the

Tel est le cas par exemple du droit de refus du travailleur qui a des motifs raisonnables de croire que l'exécution d'un travail l'expose à un danger (art. 12). Quoique le droit de refus soit un droit individuel et non collectif, la *Loi* prévoit à l'art. 27 que plusieurs travailleurs peuvent refuser d'exécuter un travail en raison d'un même danger. Elle prévoit également, à l'art. 28, que l'exercice du droit de refus peut avoir pour résultat de priver de travail d'autres travailleurs de l'établissement. Lorsqu'un travailleur ou quelques travailleurs, après l'avis de refus prévu à l'art. 15, persistent dans leur refus, l'intervention d'un inspecteur peut être requise par les travailleurs qui persistent dans leur refus, par le représentant à la prévention ou par l'employeur. «Dans les plus brefs délais», l'inspecteur tranche par une décision motivée et confirmée par écrit: art. 19. Cette décision est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par l'inspecteur chef régional. Le travailleur, le représentant à la prévention et l'employeur peuvent, dans les dix jours de la mise à la poste de la décision de l'inspecteur, demander la révision de cette dernière par l'inspecteur chef régional: art. 21. La décision de l'inspecteur chef régional est motivée et confirmée par écrit, et elle est exécutoire tant qu'elle n'est pas révisée par la C.S.S.T.: art. 21 et 22. Enfin, le travailleur, le représentant à la prévention et l'employeur peuvent, dans les dix jours de la mise à la poste de la décision de l'inspecteur chef régional, demander la révision de cette décision à la C.S.S.T. qui tranche, dans des délais que la *Loi* ne précise pas, par une décision motivée et confirmée par écrit: art. 23.

Il est facile d'imaginer toute une gamme de cas où l'exercice du droit de refus aura, à une extrémité, des conséquences minimes pour l'entreprise, mais, à l'autre extrémité, des effets dévastateurs. Dans un cas, le problème pourra être résolu à la satisfaction de tous les intéressés en moins d'une heure. L'interruption n'aura pas privé de travail les autres travailleurs. L'entreprise ne sera que très peu affectée. Mais on peut également imaginer un scénario tout à fait différent mais aucunement théorique: dans un travail à la chaîne, un ou quelques travailleurs se prévalent de leur droit de refus et interrompent la chaîne; des centaines d'autres travailleurs, peut-être la plupart de ceux de

undertaking, are deprived of work as a result. The problem, instead of being resolved in an hour, drags on for two or three weeks, in view of the time needed for appeals to the regional chief inspector and the C.S.S.T. If the inspector and the regional chief inspector, whose decisions are executory, have ruled against the employer, the latter may, not of course in legal terms but from a practical standpoint, be faced with a situation in which the effects are equivalent to those of a strike, but with one difference: the workers who have exercised the right of refusal will be deemed to be at work and accordingly entitled to be paid. The exercise of the right of refusal in such a case manifestly impairs the operations of the undertaking.

Between this major impairment and the minor inconvenience mentioned above, there may be hundreds of possible interruptions, of greater or less duration, affecting a greater or smaller number of other workers and more or less of the operations of the undertaking, and it will be impossible for the Court at the time it must decide on whether the *Act* is applicable to foresee the number and significance of these at least temporary interruptions. In such circumstances, it is the right of refusal as a whole, with all it may entail, which must be held inapplicable to the federal undertaking. I think it is clear that the courts could not be asked to decide on a case by case basis at what point there is impairment.

Other provisions of the *Act* may impair a federal undertaking. Thus, section 62 provides that in an accident "The scene of the incident must remain unchanged until it has been investigated by the inspector, except to prevent an aggravation of its consequences, or unless the inspector authorizes a change". In the case of an accident such as that which occurred in *Canadian National*, the effect of this provision is to close down the railway and interrupt the railway service so long as the investigation is in progress, unless the inspector orders otherwise. This is an impairment, temporary certainly, but complete as long as it lasts.

An inspector may also, under ss. 186, 187, 188 and 189, order the suspension of work or the

l'entreprise, sont privés de travail par voie de conséquence; le problème, au lieu de se résoudre en une heure, traîne pendant deux ou trois semaines, compte tenu des délais d'appel à l'inspecteur chef régional et à la C.S.S.T. Si l'inspecteur et l'inspecteur chef régional, dont les décisions sont exécutoires, ont statué contre l'employeur, celui-ci peut se trouver confronté, non pas sur le plan juridique bien sûr, mais sur le plan pratique, à une situation dont les effets équivalent à ceux d'une grève, à une différence près: les travailleurs qui se sont prévalu du droit de refus sont réputés être au travail et ont par conséquent droit à leur salaire. L'exercice du droit de refus dans un tel cas entrave manifestement les opérations de l'entreprise.

Entre cette entrave majeure et l'inconvénient mineur évoqué plus haut, il y a place pour des centaines d'interruptions possibles, de durée plus ou moins longue, affectant un nombre plus ou moins élevé d'autres travailleurs et touchant plus ou moins les opérations de l'entreprise, sans qu'il soit possible, au moment de statuer sur l'applicabilité de la *Loi*, de prévoir le nombre et l'importance de ces interruptions du moins temporaires. Dans ces conditions, c'est le droit de refus en entier et avec toutes ses virtualités qui doit être déclaré inapplicable à l'entreprise fédérale. Il me paraît évident que les tribunaux ne sauraient être appelés à décider, cas par cas, à quel moment il y a entrave.

D'autres dispositions de la *Loi* sont susceptibles d'entraver une entreprise fédérale. Ainsi, l'article 62 prescrit-il que, lors d'un accident, «des lieux doivent demeurer inchangés pour le temps de l'enquête de l'inspecteur, sauf pour empêcher une aggravation des effets de l'événement ou si l'inspecteur autorise un changement». Dans le cas d'un accident comme celui qui est survenu dans *Chemins de fer nationaux*, cette disposition a pour effet d'entraîner la fermeture de la voie ferrée et l'interruption du service ferroviaire pendant la durée de l'enquête, sauf si l'inspecteur en ordonne autrement. C'est là une entrave temporaire, certes, mais complète tant qu'elle dure.

Un inspecteur peut au surplus, en vertu des art. 186, 187, 188 et 189, ordonner la suspension des

complete or partial shutdown of a workplace and, if necessary, affix seals if he or she considers a worker's health, safety or physical well-being to be endangered. No one may then enter the workplace without the inspector's authorization. Work cannot resume and the workplace cannot be reopened until the inspector so authorizes. Under these powers, an inspector could, if the *Act* is applicable to Canadian National or to Bell Canada, close down a train station, a railway signal depot, a railway which he or she regarded as obsolete, or an essential part of the Bell Canada telecommunications network. Such measures are not punitive provisions designed to enforce the legislation or provincial regulations, like those in question in *Great West Saddlery Co. v. The King, supra*, and those to which Lambert J.A. alludes to in *Alltrans*. They are provisions designed to protect occupational health and safety and are an integral part of the preventive system set up by the *Act*. However, it is clear that they would impair undertakings such as Canadian National and Bell Canada.

Section 182 of the *Act* empowers an inspector to "issue a remedial order requiring a person to comply with this act or the regulations, and fix the time in which he must comply". Section 184 provides that a person to whom an inspector has given a remedial order shall carry it out in the appointed time. These provisions must be read not only in light of ss. 186 *et seq.*, regarding the shutting down of workplaces, but also in relation to s. 236, which sets out offences and penalties against "Every person who contravenes this act or a regulation or refuses to conform to a decision or order rendered under this act or the regulations . . . ."

Here again, a range of remedial orders may be imagined that would have the most minimal or the greatest impact on the undertaking. A remedial order directing the repair or replacement of a defective electric wire may only involve an expenditure of a few dollars. But an order directing that the undertaking immediately replace equipment

travaux, ou la fermeture, en tout ou en partie d'un lieu de travail, et, s'il y a lieu, apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs.

- a* Personne n'est alors admis sur les lieux sauf avec l'autorisation de l'inspecteur. Les travaux ne peuvent reprendre ou le lieu de travail être réouvert avant que l'inspecteur ne l'ait autorisé. En vertu de ces pouvoirs, un inspecteur pourrait, si la *Loi* est applicable aux Chemins de fer nationaux ou à Bell Canada, fermer une gare, un centre de signalisation ferroviaire, une voie ferrée qu'il jugerait décrépite, une partie essentielle du réseau de télécommunications de Bell Canada. De telles mesures ne sont pas des mesures punitives destinées à sanctionner la législation ou la réglementation provinciale, comme celles dont il était question dans *Great West Saddlery Co. v. The King*, précité, et auxquelles le juge Lambert fait allusion dans *Alltrans*. Ce sont des mesures destinées à protéger la santé et la sécurité au travail et qui font partie intégrante du régime de prévention mis en place par la *Loi*. Mais il est évident qu'elles entraîraient alors des entreprises comme les Chemins de fer nationaux et Bell Canada.

- f* L'article 182 de la *Loi* habilite un inspecteur à «émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la présente loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir». L'article 184 prescrit que la personne à qui un inspecteur a donné un avis de correction doit y donner suite dans le délai imparti. Ces dispositions doivent se lire non seulement à la lumière des art. 186 et suivants, relatifs à la fermeture des lieux de travail, mais également en fonction de l'art. 236 qui prévoit des infractions et des peines contre
- h* «Quiconque contrevient à la présente loi ou aux règlements ou refuse de se conformer à une décision ou à un ordre rendu en vertu de la présente loi ou des règlements . . . .»

- i* Dans ce domaine encore, on peut concevoir une gamme d'avis de correction ayant sur l'entreprise les effets les plus minimes ou l'impact le plus considérable. Un avis de correction enjoignant la réparation ou le remplacement d'un fil électrique défectueux peut n'entraîner qu'une dépense de quelques dollars. Mais un avis enjoignant que l'on

that may be old or new, but that is regarded as dangerous, and is worth hundreds of thousands or even millions of dollars, may depending on the circumstances impair the operations of the undertaking or, at the very least, affect vital aspects of the federal undertaking and even, as in the case at bar as well as in *Canadian National*, affect the federal work which is the infrastructure of the undertaking.

Before passing on to the next heading and then to my conclusions, I must qualify the opinion I have expressed throughout these reasons, that the *Act* as a whole is inapplicable to federal undertakings. It is clear, for example, that the provisions creating the C.S.S.T. remain applicable for the purposes of administering other legislation, which may apply to federal undertakings. It is also possible that regulations adopted pursuant to other statutes, which under the transitional provisions of the *Act* are deemed to be adopted pursuant to the *Act*, continue to be applicable to federal undertakings. This was not raised in the written or oral arguments. I must also mention that there was no discussion of the severability of the *Act* in terms of applying it to federal undertakings. What I have said regarding the *Act* as a whole must therefore be limited to the provisions I have analysed in order to characterize and classify it, which were the only ones discussed by the parties.

## IX—Conflict with Federal Legislation

Are sections 33, 36, 37 and 40 to 45 of the *Act* inoperative because they conflict with federal legislation? As we saw above, the majority on the Quebec Court of Appeal held that there is an irreconcilable conflict between the provincial and federal legislation. Monet J.A. acknowledged the difference between the procedures provided by the two statutes for the settlement of disputes and maintained that [TRANSLATION] "the conflict must go beyond procedure" to render the provincial act inoperative.

In my opinion, and I say so with respect for the opposite view, a procedural conflict may suffice to render the provincial act inoperative if the conflict is irreconcilable or if, as the majority held, it leads

remplace dans les plus brefs délais un équipement ancien ou récent, mais jugé dangereux, valant des centaines de milliers de dollars, voire des millions, peut, selon les circonstances, entraver les opérations de l'entreprise ou, à tout le moins, affecter dans ses éléments essentiels l'entreprise fédérale et même, en l'espèce comme dans *Chemins de fer nationaux*, toucher l'ouvrage fédéral qui constitue l'infrastructure de l'entreprise.

Il me faut, avant de passer au prochain chapitre et d'en arriver à mes conclusions, qualifier l'opinion que j'ai exprimée tout au cours de ces raisons et selon laquelle la *Loi* est, dans son ensemble, inapplicable aux entreprises fédérales. Il est évident par exemple que les dispositions qui créent la C.S.S.T. demeurent applicables pour les fins de l'administration d'autres lois qui, elles, peuvent s'appliquer aux entreprises fédérales. Il est possible aussi que les règlements adoptés en vertu d'autres lois et qui, en vertu des dispositions transitoires de la *Loi*, sont présumés être adoptés en vertu de la *Loi*, demeurent applicables à des entreprises fédérales. Il n'en a pas été question dans la plaidoiries écrites ou orales. Je tiens à préciser qu'il n'a pas été question non plus de la divisibilité de la *Loi* au point de vue de son applicabilité aux entreprises fédérales. Ce que je dis de l'ensemble de la *Loi* doit donc se restreindre aux dispositions que j'analyse pour la qualifier et la classifier et qui seules ont été discutées par les parties.

## IX—Conflit avec la législation fédérale

Les articles 33, 36, 37 et 40 à 45 de la *Loi* sont-ils inopérants parce qu'ils entreraient en conflit avec la législation fédérale? Nous l'avons vu plus haut, la majorité en Cour d'appel du Québec juge qu'il y a un conflit insoluble entre la législation provinciale et la législation fédérale. Le juge Monet reconnaît la différence entre les procédures prescrites par les deux législations pour le règlement de différends et maintient que «le conflit doit aller au-delà de la procédure» pour rendre la loi provinciale inopérante.

À mon avis, que j'exprime avec égards pour l'opinion contraire, un conflit de procédure peut suffire à rendre la loi provinciale inopérante s'il est insoluble ou si, comme le décide la majorité, il

to a deadlock. The mere duplication of two enactments certainly does not make the *Act* inoperative: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon, supra*. However, in view of the difference between the mechanisms resulting in re-assignment in both statutes, between the rights conferred on workers under the two schemes, between the types of danger which give rise to the right, between the procedures and the avenues of appeal, I am inclined to think as did the majority on the Court of Appeal that there is a practical and functional incompatibility between the two groups of provisions.

However, I do not have to decide this since, in my opinion, the *Act* is not applicable to Bell Canada.

#### X—Conclusion

I would answer the first constitutional question in the negative.

In view of my answer to the first question, it is not necessary to answer the second.

I would dismiss the appeal with costs throughout. However, no costs should be awarded for or against the mis en cause.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Dallaire, Joly-Ryan, Lafontaine & Associés, Longueuil.*

*Solicitors for the respondent: Buist, April & Plouffe, Montréal; Stikeman, Elliott, Tamaki & Associés, Montréal.*

*Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Quebec: Réal A. Forest, Ste-Foy.*

*Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Canada: Gaspard Côté, Montréal.*

aboutit à une impasse. Le simple dédoublement des deux législations ne pourrait sûrement pas rendre la *Loi* inopérante: *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, précité. Mais, compte tenu de la différence entre les mécanismes qui déclenchent le retrait préventif dans les deux lois, entre les droits qui sont accordés aux travailleurs sous les deux régimes, entre les dangers qui donnent ouverture au droit, entre les procédures et les organismes d'appel, j'incline à penser, comme la majorité de la Cour d'appel, qu'il y a incompatibilité pratique et opérationnelle entre les deux ensembles de dispositions.

*c Mais je n'ai pas à le décider puisque, selon moi, la *Loi* n'est pas applicable à Bell Canada.*

#### X—Conclusion

*d Je répondrais à la première question constitutionnelle par la négative.*

Vu ma réponse à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde.

*e Je rejette le pourvoi avec dépens dans toutes les Cours. Toutefois, il ne devrait pas y avoir d'adjudication de dépens pour ou contre les mis en cause.*

*f Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelantes: Dallaire, Joly-Ryan, Lafontaine & Associés, Longueuil.*

*g Procureurs de l'intimée: Buist, April & Plouffe, Montréal; Stikeman, Elliott, Tamaki & Associés, Montréal.*

*h Procureur du mis en cause le procureur général du Québec: Réal A. Forest, Ste-Foy.*

*Procureur du mis en cause le procureur général du Canada: Gaspard Côté, Montréal.*