

La Cité de Hull *Appellant*;

and

Le Syndicat des employés municipaux de la Cité de Hull Inc. *Respondent*.

1978: October 23; 1978: December 5.

Present: Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Labour law — Lock-out in a public service — Eight days' notice not given to Minister by union — Acquisition of right to strike and legality of its exercise — Labour Code, R.S.Q. 1964, c. 141, ss. 42, 43, 97, 99, 124.

Appellant, which operates a public service, ordered a lock-out after the sixty-day time period specified in s. 46 of the *Labour Code* had expired, but before respondent had given the Minister the eight days' prior notice prescribed by s. 99. Appellant was charged before the Labour Court with committing an offence under s. 124 for having declared a lock-out contrary to s. 97, according to which "any lock-out is prohibited except in the case where an association of employees has acquired the right to strike." The Labour Court and the Superior Court (Criminal Division) dismissed the information, but a majority of the Court of Appeal set aside these decisions and ordered appellant to pay a fine of \$100 for each day the lock-out lasted. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

Even if, as a rule, the acquisition of the right to strike implies that such right may lawfully be exercised, this is not so in the case of employees of a public service. When the latter wish to go on strike, they must comply with an additional obligation imposed on them by the legislator, that of giving the Minister eight days' prior notice. On the other hand, the legislator has not made the right of lock-out subject to the same conditions. It follows that a lock-out ceases to be prohibited under s. 97 when the association of employees has acquired the right to strike under s. 46, even if this association has not yet given the eight days' notice provided for in s. 99.

Commission scolaire régionale de Chambly v. Marier et al., [1976] R.D.T. 129, disapproved.

La Cité de Hull *Appelante*;

et

Le Syndicat des employés municipaux de la Cité de Hull Inc. *Intimé*.

1978: 23 octobre; 1978: 5 décembre.

Présents: Les juges Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit du travail — Lock-out dans un service public — Avis de huit jours non envoyé au ministre par le syndicat — Acquisition et légalité d'exercice du droit de grève — Code du travail, S.R.Q. 1964, chap. 141, art. 42, 43, 97, 99, 124.

L'appelante, qui exploite un service public, a décrété un lock-out après l'expiration du délai de soixante jours prévu à l'art. 46 du *Code du travail*, mais avant que l'intimé n'ait donné au ministre l'avis préalable de huit jours prescrit par l'art. 99. L'appelante a été accusée devant le Tribunal du travail d'avoir commis l'infraction prévue à l'art. 124 en déclarant un lock-out contrairement à l'art. 97 selon lequel «le lock-out est interdit sauf dans les cas où une association des salariés a acquis le droit de grève». Le Tribunal du travail et la Cour supérieure (chambre criminelle) ont rejeté la plainte mais la Cour d'appel, majoritairement, a infirmé ces décisions et condamné l'appelante à \$100 d'amende pour chaque journée de la durée du lock-out. D'où le pourvoi devant cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Même si, règle générale, l'acquisition du droit de grève se confond avec la légalité de son exercice, il n'en est pas ainsi dans le cas des salariés à l'emploi d'un service public. Lorsque ces derniers veulent déclencher une grève, ils doivent se conformer à une obligation additionnelle qui leur a été imposée par le législateur, soit celle de donner au ministre un avis préalable de huit jours. Par contre, le législateur n'a pas assujéti le droit au lock-out aux mêmes modalités. Il s'ensuit que le lock-out cesse d'être interdit en vertu de l'art. 97 lorsque l'association des salariés a acquis droit à la grève suivant l'art. 46, même si cette association n'a pas encore donné l'avis de huit jours prévu à l'art. 99.

Arrêt désapprouvé: *Commission scolaire régionale de Chambly c. Marier et autres*, [1976] R.D.T. 129.

APPEAL against a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ setting aside a judgment of the Superior Court² which affirmed a decision of the Labour Court.³

Jean-Paul Legault and Michel Dupuy, for the appellant.

Jean-François Munn, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PRATTE J.—This is an appeal from the majority judgment of the Court of Appeal of the province of Quebec (Lajoie and Bélanger J.J.A.; Owen J.A. dissenting) setting aside the judgments of the Superior Court (Criminal Division) of the district of Hull (Jacques Boucher J.) and of the Labour Court (Victor Melançon J.) whereby appellant had been found guilty of an offence under s. 124 of the *Labour Code* for having declared a lock-out contrary to the provisions of s. 97 of that Code and had been sentenced to a fine of \$100 for each day of the lock-out.

The facts are not in dispute.

Appellant was a public service within the meaning of the *Labour Code* and respondent, which was an association certified under that Code, represented a group of appellant's employees.

During the summer of 1974 the parties began negotiations for the renewal of their previous collective agreement, which had expired on April 30, 1974; they did not reach agreement.

On September 4, 1974, appellant gave to the Minister of Labour and respondent a notice of disagreement as provided in s. 42 of the Code; pursuant to s. 43, the Minister appointed a conciliation officer and instructed him to endeavour to effect an agreement. The latter's efforts were not successful; the parties did not submit their dispute to arbitration.

On November 9, 1974, which was more than sixty days after the notice of disagreement had been given to the Minister (s. 46), appellant declared a lock-out which lasted until December 4.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ infirmant un jugement de la Cour supérieure² laquelle avait confirmé une décision du Tribunal du travail³.

Jean-Paul Legault et Michel Dupuy, pour l'appelante.

Jean-François Munn, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PRATTE—L'appelante se pourvoit contre l'arrêt majoritaire de la Cour d'appel de la province de Québec (les juges Lajoie et Bélanger; le juge Owen, dissident) qui, infirmant le jugement de la Cour supérieure (chambre criminelle) du district de Hull (le juge Jacques Boucher) et celui du Tribunal du travail (le juge Victor Melançon), l'a trouvée coupable d'avoir commis l'infraction prévue à l'art. 124 du *Code du travail* en déclarant un lock-out contrairement aux dispositions de l'art. 97 de ce Code, et l'a condamnée à payer une amende de \$100 pour chaque journée de la durée de ce lock-out.

Les faits ne sont pas contestés.

L'appelante est un service public au sens du *Code du travail* et l'intimé, qui est une association accréditée en vertu de ce Code, représente un groupe de salariés de l'appelante.

Dans le cours de l'été de 1974, les parties négocient entre elles en vue du renouvellement de leur convention collective précédente expirée depuis le 30 avril 1974; elles ne s'entendent pas.

Le 4 septembre 1974, l'appelante donne au ministre du Travail et à l'intimé l'avis de désaccord prévu à l'art. 42 du Code; suivant l'art. 43, le ministre nomme un conciliateur qu'il charge de tenter d'effectuer une entente. Les démarches du conciliateur sont infructueuses; les parties ne soumettent pas leur différend à l'arbitrage.

Le 9 novembre 1974, soit plus de soixante jours après que l'avis de désaccord eut été donné au ministre (art. 46), l'appelante déclare un lock-out qui dure jusqu'au 4 décembre.

¹ [1977] C.A. 342.

² [1976] R.D.T. 150.

³ [1975] T.T. 111.

¹ [1977] C.A. 342.

² [1976] R.D.T. 150.

³ [1975] T.T. 111.

The only issue raised by this appeal is as to whether this lock-out was legal.

Contrary to the Labour Court and the Superior Court, a majority of the Court of Appeal held that this lock-out was prohibited by s. 97 of the Code:

97. Any lock-out is prohibited except in the case where an association of employees has acquired the right to strike.

According to a majority of the Court, the lock-out was illegal because it was declared while respondent was prohibited from striking by virtue of the first paragraph of s. 99; it is a fact that when the lock-out started, respondent had not given the eight days' notice required under such paragraph:

99. Strikes are prohibited to the employees of a public service unless the association of employees concerned has acquired the right to strike under section 46 and has given at least eight days' prior written notice to the Minister of the time when it intends to have recourse to a strike.

The majority judgment of the Court of Appeal was based essentially on its earlier decision in *Commission scolaire régionale de Chambly v. Marier and Association des enseignants de Chambly et al.*⁴, where Lajoie J.A., speaking for the Court, said the following:

[TRANSLATION] I cannot make the distinction advanced by appellant between the conditions precedent to the acquisition of the right to strike and those necessary for its exercise. In my view, s. 99, notwithstanding ss. 46 and 47, suspends the acquisition of the right to strike by an association of employees of a public service until the association has complied with its provisions. It would be useless to have the right to strike if it cannot be exercised. When the statute says that strikes are prohibited, there is no right to strike.

The Court of Appeal interpreted s. 97 as though the prohibition therein contained applied where a strike is prohibited, rather than "where an association has not yet acquired the right to strike".

This view is erroneous. Firstly, it is contrary to the actual wording of s. 97, which imposes the

⁴ [1976] R.D.T. 129.

La seule question que pose ce pourvoi est celle de la légalité de ce lock-out.

Contrairement au Tribunal du travail et à la Cour supérieure, la Cour d'appel a jugé majoritairement que ce lock-out était interdit par l'art. 97 du Code:

97. Le lock-out est interdit sauf dans le cas où une association de salariés a acquis droit à la grève.

Selon la majorité de la Cour, le lock-out serait illégal parce qu'il a été déclaré alors que la grève était interdite à l'intimé en vertu du premier alinéa de l'art. 99; c'est un fait que lorsque le lock-out a été déclenché, l'intimé n'avait pas donné l'avis de huit jours prévu à cette disposition:

99. La grève est interdite aux salariés à l'emploi d'un service public à moins que l'association des salariés en cause y ait acquis droit suivant l'article 46 et ait donné par écrit au ministre avis préalable d'au moins huit jours lui indiquant le moment où elle entend y recourir.

L'arrêt majoritaire de la Cour d'appel s'appuie essentiellement sur son arrêt antérieur dans *Commission scolaire régionale de Chambly c. Marier et Association des enseignants de Chambly et autres*⁴, où le juge Lajoie parlant pour la Cour disait ce qui suit:

Je ne saurais faire la distinction que nous suggère l'appelante entre les conditions préalables requises pour l'acquisition du droit de grève et celles nécessaires à son exercice. A mon avis, l'article 99, par dérogation aux articles 46 et 47, suspend l'acquisition du droit à la grève par une association d'employés d'un service public jusqu'à ce qu'elle se soit conformée à ses prescriptions. Il serait inutile d'avoir le droit de grève et ne pas pouvoir l'exercer. Lorsque la loi dit que la grève est interdite, l'on n'a pas le droit à la grève.

La Cour d'appel interprète l'art. 97 comme si l'interdiction qui y est énoncée devait s'appliquer chaque fois que la grève est interdite plutôt que dans les cas «où une association de salariés n'a pas encore acquis droit à la grève».

Cette façon de voir est erronée. D'abord, elle est contraire au texte même de l'art. 97 qui impose

⁴ [1976] R.D.T. 129.

prohibition “except in the case where an association of employees has acquired the right to strike”, and not “where strikes are prohibited”. Secondly, it ignores the distinction made by the legislator between the acquisition of the right to strike and the conditions relating to its exercise. I readily admit that, as a rule, the acquisition of the right to strike implies that such right may lawfully be exercised; this is not so however, in the case of employees of a public service. The legislator has imposed an additional obligation on the employees of a public service who wish to go on strike; it is not sufficient for them to have the right to strike, they must also give the Minister at least eight days’ written notice of the time when they intend to exercise their right. Section 99 indicates that, in the case of employees of a public service, the acquisition of the right to strike is not the only condition necessary for its lawful exercise. The language of the section shows clearly that in the case of employees of a public service the Legislature made a distinction between the acquisition of the right to strike on the one hand and the exercise of that right on the other hand. It follows that the acquisition of the right to strike does not always carry with it the right to exercise it; there is no necessary correlation between the acquisition of the right to strike and the cessation of the prohibition against strikes.

While the Legislature has enacted special rules governing the right to strike in public services, there are no similar special rules that regulate the right of lock-out in public services; in the case of a lock-out, there are no special conditions attaching to the exercise of the right; contrary to what it did in the case of strikes, the Legislature made no distinction between the acquisition of the right to lock-out and its exercise. No other interpretation can be placed on ss. 97 and 46.

It was argued that the right to lock-out in a public service should be subjected to the same conditions as the right to strike, so as to maintain between employers and employees in public services the same balance that has been established by the legislator in the private sector. This may be so, but it is obvious that the legislator, for its own reasons, has preferred a system where in public

l’interdiction «sauf dans le cas où association de salariés a acquis droit à la grève» et non pas «dans le cas où la grève est interdite». Ensuite, elle ignore la distinction faite par le législateur entre l’acquisition du droit de grève et les modalités préalables à son exercice. Je veux bien admettre qu’en règle générale l’acquisition du droit de grève se confond avec la légalité de son exercice; il n’en est cependant pas ainsi dans le cas des salariés à l’emploi d’un service public. Le législateur a imposé une obligation additionnelle aux salariés d’un service public qui veulent déclencher la grève; il n’est pas suffisant qu’ils aient acquis le droit de grève, ils doivent de plus donner au ministre un avis écrit d’au moins huit jours lui indiquant le moment où ils entendent exercer leur droit. L’article 99 indique que l’acquisition du droit de grève n’est pas, dans le cas de salariés à l’emploi d’un service public, la seule condition nécessaire à la légalité de la grève. Le texte de l’article fait ressortir clairement la distinction faite par le législateur dans le cas des employés d’un service public entre l’acquisition du droit de grève d’une part et l’exercice de ce même droit d’autre part. Il apparaît dès lors que l’acquisition du droit de grève ne se confond pas toujours avec la légalité de l’exercice de ce même droit; il n’y a pas nécessairement équivalence entre l’acquisition du droit de grève et la tombée de l’interdiction prononcée contre la grève.

Par ailleurs, si le Législateur a réglementé de façon spéciale le droit de grève dans les services publics, il n’a pas assujéti à des règles particulières le droit au lock-out des employeurs qui exploitent des services publics; dans le cas du lock-out, il n’a pas imposé de modalités spéciales à l’exercice de leur droit; il n’a pas fait, comme dans le cas de la grève, de distinction entre l’acquisition du droit et l’exercice de ce droit. L’on ne peut interpréter autrement les art. 97 et 46.

L’on a prétendu que le droit au lock-out dans les services publics devait être assujéti aux mêmes conditions que le droit à la grève, de façon à maintenir entre employeurs et salariés des services publics le même équilibre que le législateur a établi dans le secteur privé. Ceci est peut-être vrai, mais il est manifeste que le législateur, pour des raisons qui lui sont propres, a préféré un régime où

services the right to strike and the right to lock-out are regulated differently. It would be difficult to argue, for instance, that the wording of the other provisions of s. 99 concerning injunctions could also apply in the case of a lock-out. We must not, under the guise of interpreting, completely distort the meaning of a provision in order to achieve an objective that is perhaps laudable but is contrary to what the legislator clearly intended. I agree with Owen J.A. when he says in his dissenting reasons:

It can be argued that it would have been more compatible with the spirit of labour legislation in general if the legislator had provided that in public services no strike can be declared and no lock-out can be declared unless both a sixty days' notice and the eight days' notice have been given. Employers and employees would then be on an equal footing. Also it is clear that from the point of view of the public it is immaterial whether it is deprived of a public service by reason of a strike or by reason of a lock-out. However this does not, in my opinion, justify the distortion of clear and unambiguous provisions of the Labour Code under the guise of "interpretation".

In my view, a lock-out ceases to be prohibited under s. 97 when the association of employees has acquired the right to strike under s. 46, even if this association has not yet given the eight days' written notice provided for in the last part of the first paragraph of s. 99.

I am of the opinion that the appeal should be allowed, the decision of the Court of Appeal set aside and the judgments of the Superior Court and the Labour Court restored with costs throughout.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Viau, Bélanger, Hébert, Mailloux, Pinard, Denault & Legault, Montreal.

Solicitors for the respondent: Doyon, Laplante & Munn, Montreal.

dans les services publics le droit à la grève et le droit au lock-out sont réglementés de façon différente. Qui pourrait prétendre par exemple que le texte des autres dispositions de l'art. 99 relatives à l'injonction pourraient s'appliquer également en cas de lock-out? Il faut se garder, sous prétexte d'interprétation, de fausser complètement le sens d'un texte dans le but d'atteindre un objectif peut-être louable mais qui est contraire à celui que le législateur avait manifestement en vue. Je suis d'accord avec le juge Owen lorsqu'il dit dans ses motifs de dissidence:

[TRADUCTION] On peut prétendre qu'il aurait été plus conforme à l'esprit de l'ensemble de la législation du travail si le législateur avait prévu l'interdiction de déclarer la grève et le lock-out dans les services publics sans donner, dans l'un et l'autre cas, l'avis de soixante jours et l'avis de huit jours. Les employés et les employeurs seraient ainsi sur un pied d'égalité. Il est parfaitement évident, en outre, qu'il importe peu au public de savoir s'il est privé d'un service public en raison d'une grève ou s'il en est privé par un lock-out. Toutefois, ces considérations ne sauraient justifier, à mon avis, d'altérer sous le couvert d'«interprétation» les dispositions claires et sans équivoque du *Code du travail*.

Selon moi, le lock-out cesse d'être interdit en vertu de l'art. 97 lorsque l'association de salariés a acquis droit à la grève suivant l'art. 46, même si cette association n'a pas encore donné l'avis écrit de huit jours prévu à la dernière partie du premier alinéa de l'art. 99.

Je suis d'opinion que le pourvoi doit être accueilli, l'arrêt de la Cour d'appel infirmé et les jugements de la Cour supérieure et du Tribunal du travail rétablis, le tout avec dépens devant toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Viau, Bélanger, Hébert, Mailloux, Pinard, Denault & Legault, Montréal.

Procureur de l'intimé: Doyon, Laplante & Munn, Montréal.