

## **ONGLET 15**

**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-

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

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

c.

<sup>a</sup> **Bell Canada Intimée**

et

<sup>b</sup> **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.

<sup>d</sup> 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

<sup>e</sup> *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.*

<sup>g</sup> 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*.

<sup>i</sup> 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

\* 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 mentionnées 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 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. 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 workmen's 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 appelantes 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 sujétion 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 sujétion 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 Licensing 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'g [1983] C.A. 31, rev'g [1982] C.S. 99.

*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.

### Lois et règlements cités

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, art. 46 [repl. 1979, chap. 63, art. 275], 55.  
*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.  
*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.

Rocheffort, 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.

#### 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.

Rocheffort, 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.

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.

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 régleme les conditions de santé et de sécurité du travail, comme les lois en litige, est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale?

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 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 *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

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 trilogy, 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 incorporées 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 prévaluée 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»