

**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 J.J.

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.

<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

*Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Santé et sécurité du travail — Entreprise fédérale — Une loi provinciale qui régleme 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>e</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

\* 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 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 un 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 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; *Parentis 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.

### 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.

*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 Liée 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.

### 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.
- 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.

#### Doctrine citée

- 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. <sup>a</sup>

*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.

<sup>b</sup> Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

### <sup>c</sup> 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?

<sup>e</sup> 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 «*Boards*»). 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 <sup>f</sup> 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 <sup>g</sup> 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 <sup>h</sup> même loi et des règlements adoptés sous son empire. Alltrans Express Ltd. demande par



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 oblige un employeur à faire un rapport d’accident et qui habilite 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.

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.

Dans l’hypothèse où il faudrait conclure que la *Loi* est constitutionnellement applicable aux Chemins de fer nationaux et à Bell Canada, il serait aussi nécessaire de décider si les dispositions de cette loi provinciale sont rendues inopérantes en raison de leur incompatibilité avec les dispositions valides d’une loi fédérale. Cette deuxième question ne se pose plus dans *Alltrans* où il est maintenant concédé par tous les intéressés qu’il n’y a pas de conflit entre la loi provinciale et la loi fédérale.

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 consécutivement 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 classer 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 J.J.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, <sup>b</sup> 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 <sup>c</sup> tenir pour avérés à ce stade des procédures.

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 <sup>d</sup> suit:

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

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.

Joanne Carrière-Laniel était, en tout temps pertinent <sup>g</sup> 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 <sup>i</sup> 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 <sup>j</sup> 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.

c 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.

e 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.

f 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 \$.

h 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.

i Ajoutons que si la *Loi* est inapplicable à Bell Canada, celle-ci ne serait pas obligée de verser à M<sup>me</sup> 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

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 principes sont bien connus et il suffit 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*

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—il 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*

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*

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.

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*

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—et je traduis littéralement—théorie de l'immunité interjurisdictionnelle—"*interjurisdictional immunity*". J'y reviendrai.

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