

Alltrans Express Ltd. Appellant

v.

The Workers' Compensation Board of British Columbia Respondent

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of British Columbia and the Attorney General of Quebec Interveners

INDEXED AS: ALLTRANS EXPRESS LTD. v. BRITISH COLUMBIA (WORKERS' COMPENSATION BOARD)

File No.: 17991.

1986: January 28; 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 BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Applicability of provincial legislation — Occupational health and safety — Federal undertaking — Federal undertaking not complying with provincial regulations on health and safety — Whether provincial legislation which regulates occupational or industrial health and safety conditions in the workplace applicable to a federal undertaking — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10)a. — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1979, c. 437 — Industrial Health and Safety Regulations, B.C. Reg. 585/77, ss. 4.04, 14.08.

This case is part of a trilogy which also includes *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, and *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868. The three cases, which raise the same issue, were heard consecutively and were essentially consolidated for the purposes of the hearings. The constitutional principles which govern the three cases have been reviewed in *Bell Canada*.

Appellant operates a trucking service that is exclusively interprovincial and international. It is a federal undertaking under ss. 91(29) and 92(10)a. of the *Constitution Act, 1867*. After an inspection at one of its depots in British Columbia, an officer of the Workers' Compensation Board of that province found that appel-

Alltrans Express Ltd. Appelante

c.

La Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique Intimée

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général du Québec Intervénants

RÉPERTORIÉ: ALLTRANS EXPRESS LTD. c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (WORKERS' COMPENSATION BOARD)

N° du greffe: 17991.

1986: 28 janvier; 1988: 26 mai.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Santé et sécurité du travail — Entreprise fédérale — Non-respect par une entreprise fédérale des règlements provinciaux sur la santé et la sécurité — Une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10)a. — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1979, chap. 437 — Industrial Health and Safety Regulations, B.C. Reg. 585/77, art. 4.04, 14.08.

Le présent pourvoi fait partie d'une trilogie qui comprend également *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868. Les trois pourvois, qui soulèvent des questions similaires, ont été entendus consécutivement et se sont retrouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est dans *Bell Canada* que l'on procède à la révision des principes applicables aux trois arrêts.

L'appelante exploite une entreprise de camionnage de caractère exclusivement interprovincial et international. Elle est une entreprise fédérale au sens du par. 91(29) et de l'al. 92(10)a. de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À la suite d'une inspection menée à l'un de ses entrepôts en Colombie-Britannique, un fonctionnaire de la Workers'

* Chouinard J. took no part in the judgment.

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

lant failed to comply with ss. 4.04 (safety committees in the workplace) and 14.08 (use of protective footwear) of the *Industrial Health and Safety Regulations*. In the officer's report, the appellant was ordered to ensure that all workers in this work establishment who were required to enter the vehicle repair section were wearing adequate footwear and to establish and maintain a safety committee. The Regulations were promulgated by the Board under the *Workers Compensation Act*, and the officer's report was made in accordance with the Act and the Regulations adopted pursuant to it. The appellant applied to the Supreme Court of British Columbia for a declaration that the orders were invalid on the ground that the Regulations under which the orders were made are within the exclusive legislative competence of the Parliament when they are applied to a federal undertaking. The Court granted the relief sought by the appellant. On appeal, the Court of Appeal allowed the appeal and dismissed the appellant's application. The following constitutional question is raised by this appeal: is the *Workers Compensation Act*, in so far as it purports to empower the Workers' Compensation Board of British Columbia to regulate safety conditions at a federal undertaking, *ultra vires* the Legislative Assembly of British Columbia, or inapplicable or inoperative in respect of such undertaking?

Held: The appeal should be allowed. The *Workers Compensation Act*, in so far as it empowers the Workers' Compensation Board of British Columbia to regulate safety conditions, is inapplicable in respect of a federal undertaking.

It is impossible to distinguish the legislative and regulatory provisions impugned in this case from those of the *Quebec Act respecting occupational health and safety* which are discussed in *Bell Canada* and in *Canadian National*. Therefore, for the reasons given in *Bell Canada*, the provisions of the *Workers Compensation Act* relating to the prevention of worker accidents, including s. 73, cannot constitutionally apply to a federal undertaking. These provisions necessarily relate to the working conditions, labour relations and the management of the undertakings which are subject to the Act.

It is true that the preventive scheme in the *Workers Compensation Act* is less comprehensive than the one established by the *Quebec Act*, but it can be, and has been, in large measure completed and particularized by regulation. The difference thus between the two schemes is not a difference in kind but one in scope.

Compensation Board (la Commission) de cette province a conclu que l'appelante ne s'était conformée ni à l'art. 4.04 (comités de sécurité du travail) ni à l'art. 14.08 (usage de chaussures protectrices) des *Industrial Health and Safety Regulations*. Dans son rapport, le fonctionnaire a ordonné à l'appelante de voir à ce que tous les travailleurs de l'établissement qui avaient à entrer dans l'atelier de réparation de véhicules portent des chaussures adéquates et d'établir et de maintenir un comité de sécurité. Le règlement en cause a été adopté par la Commission en vertu de la *Workers Compensation Act* et le rapport du fonctionnaire a été établi en conformité avec la Loi et avec son règlement d'application. L'appelante a demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique un jugement déclaratoire portant que les ordres sont invalides pour le motif que le règlement en vertu duquel ils ont été rendus relève de la compétence législative exclusive du Parlement lorsqu'on l'applique à une entreprise fédérale. La Cour a accordé le redressement sollicité par l'appelante. L'appel interjeté devant la Cour d'appel a été accueilli et la demande de l'appelante a été rejetée. Le présent pourvoi soulève la question constitutionnelle suivante: dans la mesure où la *Workers Compensation Act*, prétend conférer à la Commission le pouvoir de réglementer les conditions de sécurité dans une entreprise fédérale, excède-t-elle les pouvoirs de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ou est-elle inapplicable à cette entreprise?

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. La *Workers Compensation Act*, dans la mesure où elle confère à la Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique le pouvoir de réglementer les conditions de sécurité, est inapplicable à une entreprise fédérale.

Il est impossible de distinguer les dispositions législatives et réglementaires contestées en l'espèce et celles de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* du Québec, dont il est question dans les arrêts *Bell Canada* et *Chemins de fer nationaux*. Par conséquent, pour les raisons données dans l'arrêt *Bell Canada*, les dispositions relatives au régime préventif de la *Workers Compensation Act*, y compris l'art. 73, ne sauraient constitutionnellement s'appliquer à une entreprise fédérale. Ces dispositions se rapportent nécessairement aux conditions de travail et aux relations du travail dans les entreprises assujetties à la loi en cause ainsi qu'à la gestion de ces entreprises.

Il est vrai que le régime préventif créé par la *Workers Compensation Act* est moins élaboré que celui établi par la loi québécoise, mais il peut dans une grande mesure être complété et étoffé par voie de règlement, ce qui s'est en fait produit. Donc, les deux régimes diffèrent l'un de l'autre non pas sur le plan de leur nature mais seulement sur celui de leur portée.

Finally, it is also true that, unlike the Quebec prevention scheme, the prevention scheme created by the British Columbia legislation is found in the same statute as the compensation scheme. For the reasons given in *Bell Canada*, however, this difference is not relevant. It is not only possible but indeed necessary to distinguish, from the point of view of constitutional law, between the characterization of the preventive scheme and that of the compensation scheme. Unlike the preventive scheme, the compensation scheme does not relate to working conditions, labour relations or the management of an undertaking. Instead it represents a statutory regime of collective no-fault liability designed to replace a private law regime of individual liability founded upon fault. This differing characterization allows the compensation scheme to be severed from the preventive scheme, even when they are in the same statute, in order to properly focus on the rules which do and do not apply to federal undertakings.

Cases Cited

Followed: *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 51(1), (3), (7), (11), 68 to 86, 179 to 193, 223(9).

Industrial Health and Safety Regulations, B.C. Reg. 585/77, ss. 4.04, 4.06(2)(b) [am. B.C. Reg. 374/79, s. 4], 14.08.

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

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, [1983] 6 W.W.R. 372, allowing the respondent's appeal from a judgment of Bouck J. (1980), 25 B.C.L.R. 22, 116 D.L.R. (3d) 79, which allowed appellant's petition challenging the authority of the respondent to enforce provincial safety regulations against a federal undertaking. Appeal allowed.

G. K. MacIntosh and D. I. McBride, for the appellant.

Finalement, il est vrai aussi que le régime préventif établi par la législation de la Colombie-Britannique, à la différence de celui du Québec, se trouve dans la même loi que le régime d'indemnisation. Toutefois, pour les raisons exposées dans l'arrêt *Bell Canada*, cette différence n'est pas pertinente. Non seulement est-il possible mais il est même nécessaire de distinguer, du point de vue du droit constitutionnel, entre la qualification du régime préventif et celle du régime d'indemnisation. Le régime d'indemnisation diffère du régime préventif en ce sens qu'il ne se rapporte ni aux conditions de travail ni aux relations du travail dans une entreprise ni à la gestion de celle-ci. Il constitue plutôt un régime législatif de responsabilité collective sans faute destiné à remplacer un régime de droit privé de responsabilité individuelle fondée sur la faute. Grâce à cette différence quant à leur qualification, il est possible de séparer le régime d'indemnisation d'avec le régime préventif, même s'ils se retrouvent dans la même loi. Ainsi, on peut bien se concentrer sur la tâche de déterminer quelles règles s'appliquent et lesquelles ne s'appliquent pas aux entreprises fédérales.

Jurisprudence

Arrêts suivis: *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868.

Lois et règlements cités

Industrial Health and Safety Regulations, B.C. Reg. 585/77, art. 4.04, 4.06(2)(b) [mod. B.C. Reg. 374/79, art. 4], 14.08.

Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 51(1), (3), (7), (11), 68 à 86, 179 à 193, 223(9).

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

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1983), 149 D.L.R. (3d) 385, [1983] 6 W.W.R. 372, accueillant l'appel interjeté par l'intimée contre un jugement du juge Bouck (1980), 25 B.C.L.R. 22, 116 D.L.R. (3d) 79, qui a accueilli la pétition de l'appelante contestant le pouvoir de l'intimée d'appliquer à l'égard d'une entreprise fédérale les règlements provinciaux en matière de sécurité. Pourvoi accueilli.

G. K. MacIntosh et D. I. McBride, pour l'appelante.

E. R. A. Edwards, Q.C., and *E. D. Bates*, for the respondent and the intervener the Attorney General of British Columbia.

W. B. Scarth, Q.C., and *James M. Mabbutt*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-François Jobin and *Alain Gingras*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

The judgment of the Court was delivered by

BEETZ J.—

I—Introduction

This case (“*Alltrans*”) is the first of a trilogy which also comprises *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868 (“*Canadian National*”), and *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749 (“*Bell Canada*”).

The three cases raise essentially the same issue: is a provincial law which regulates occupational or industrial health and safety conditions in the work place constitutionally applicable to a federal undertaking?

Although *Bell Canada* is the third case in the trilogy, reasons for judgment in that case were written first. As is explained in those reasons, the three appeals were heard consecutively and were essentially consolidated for the purposes of the hearings. The constitutional principles which govern the three cases have been reviewed in *Bell Canada*. The provisions impugned in *Bell Canada* and in *Canadian National* are to be found in *An Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 (the “*Quebec Statute*”). It is also in *Bell Canada* that these provisions have been characterized and classified for constitutional purposes. As will be seen shortly, they are of the same nature as the legislative and regulatory provisions impugned in the case at bar.

E. R. A. Edwards, c.r., et *E. D. Bates*, pour l'intimée et l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

W. B. Scarth, c.r., et *James M. Mabbutt*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Jean-François Jobin et *Alain Gingras*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE BEETZ—

I—Introduction

La présente affaire («*Alltrans*») est la première d'une trilogie qui comprend également *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868 («*Chemins de fer nationaux*»), et *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749 («*Bell Canada*»).

Les trois pourvois soulèvent essentiellement la même question: une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale?

Bien que l'affaire *Bell Canada* soit la troisième de la trilogie, les motifs de jugement y relatifs ont été rédigés en premier lieu. Comme on l'explique dans ces motifs, les trois pourvois ont été entendus consécutivement et ils se sont trouvés presque réunis pour fins d'audition. Les principes constitutionnels régissant les trois causes ont été passés en revue dans l'affaire *Bell Canada*. Les dispositions attaquées dans les affaires *Bell Canada* et *Chemins de fer nationaux* se trouvent dans la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 (la «*Loi québécoise*»). C'est également dans l'arrêt *Bell Canada* que ces dispositions ont été qualifiées et classifiées aux fins constitutionnelles. Comme nous allons le constater un peu plus loin, ces dispositions sont de même nature que les dispositions législatives et réglementaires attaquées en l'espèce.

II—The Facts and the Proceedings

The facts are undisputed. They have been summarized by Lambert J.A. who wrote the unanimous reasons of the British Columbia Court of Appeal reported at (1983), 149 D.L.R. (3d) 385. Here is how Lambert J.A. related these facts, at pp. 386-88:

Alltrans is incorporated in Ontario. It operates a trucking service that is exclusively interprovincial and international. It has three depots in British Columbia, the principal one in Burnaby. From that depot deliveries of goods from outside the province are made throughout the lower mainland. To that depot goods from the lower mainland are shipped for onward transportation out of the province. Alltrans is therefore a federal undertaking under head (29) of s. 91 and para. (a) of head (10) of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*.

As Alltrans is a federal undertaking the labour relations between it and its employees are governed by the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1. Three unions are certified under that Act for the Burnaby depot, the teamsters for drivers, the machinists for truck maintenance workers, and the office workers for clerical workers.

The *Canada Labour Code* and the regulations under that Act contain provisions for safety committees in the work place and for the use of protective footwear. We were referred to the *Safety and Health Committee Regulations*, SOR/78-559, and to the *Canada Protective Clothing and Equipment Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1007.

The *Workers Compensation Act* of British Columbia empowers the board to make regulations for the prevention of injuries and industrial diseases in employments and places of employment. An officer of the board may inspect a place of employment. The board has made the *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.

It was conceded by all the parties to the appeal that the federal regulations under the *Canada Labour Code* and the provincial regulations under the *Workers Compensation Act*, in so far as they each related to safety committees and protective footwear, the relevant items

II—Les faits et les procédures

Les faits sont incontestés. Ils ont été résumés par le juge Lambert qui a rédigé les motifs unanimes de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, publiés à (1983), 149 D.L.R. (3d) 385. Voici l'exposé des faits que donne le juge Lambert aux pp. 386 à 388:

[TRADUCTION] Alltrans a été constituée en société en Ontario. Elle exploite une entreprise de camionnage de caractère exclusivement interprovincial et international. Elle possède trois entrepôts en Colombie-Britannique, dont le principal est situé à Burnaby. Les marchandises venant de l'extérieur de la province reçues à cet entrepôt sont livrées partout dans la partie sud de la Colombie-Britannique continentale. Les marchandises provenant de cette dernière région sont expédiées audit entrepôt en vue de leur transport en dehors de la province. Alltrans est donc une entreprise fédérale au sens du par. 91(29) et de l'al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Comme Alltrans est une entreprise fédérale, les relations de travail entre elle et ses employés sont régies par le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1. Dans le cas de l'entrepôt de Burnaby, trois syndicats ont été accrédités en vertu de cette loi, savoir: celui des camionneurs pour les chauffeurs, celui des machinistes pour les travailleurs chargés de l'entretien des camions et celui des employés de bureau pour le personnel de bureau.

Le *Code canadien du travail* et son règlement d'application contiennent des dispositions prévoyant l'établissement de comités de sécurité dans les lieux de travail et l'utilisation de chaussures protectrices. On nous a cité le *Règlement sur les comités de santé et de sécurité*, DORS/78-559, et le *Règlement du Canada sur les vêtements et l'équipement protecteurs*, C.R.C. 1978, chap. 1007.

La *Workers Compensation Act* de la Colombie-Britannique habilite la Commission [la Workers' Compensation Board] à adopter des règlements pour la prévention des lésions corporelles et des maladies professionnelles dans les emplois et dans les lieux de travail. Tout lieu de travail peut être inspecté par un fonctionnaire de la Commission. Cette dernière a adopté le règlement dit *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.

Toutes les parties à l'appel ont reconnu que le règlement fédéral adopté en vertu du *Code canadien du travail* et le règlement provincial adopté en vertu de la *Workers Compensation Act*, dans la mesure où ils se rapportent aux comités de sécurité et à l'utilisation de

in this appeal, did not conflict with each other, but rather duplicated and supplemented each other.

An officer of the Workers' Compensation Board inspected the Burnaby depot and on May 25, 1979, issued an inspection report. The substance of the inspection report was as follows:

During inspection of these operations the following infractions of W.C.B. Regulations or other hazards were observed.

1. *Workers were observed in the vehicle repair section wearing running shoes & other types of inadequate footwear. This contravenes I.H. & S. Regs. 14.08(1) & (2).*

Ensure all workers in this work establishment who require to enter the vehicle repair section are wearing adequate footwear in accordance with the I.H. & S. Regs.

2. *There is no safety committee operating at this establishment contrary to I.H. & S. Regs. Section 4.00.*

Establish and maintain a safety committee in accordance with the I.H. & S. Regs.

NOTE:

The Workers' Compensation Act requires that one copy of this report be posted in a conspicuous place at or near the operation inspected.

An employer who fails to comply with industrial, health and safety regulations is subject to a penalty assessment or levy, prosecution and or closure order.

(I have italicized the part that was handwritten.)

The final sentence under No. 1 and the final sentence under No. 2 are the two orders in issue.

The appellant applied to the Supreme Court of British Columbia for a declaration that the two orders in issue are invalid on the ground that the regulations under which the two orders were made are within the exclusive legislative competence of the Parliament of Canada when they are applied to a federal undertaking.

Bouck J. of the Supreme Court of British Columbia granted the relief sought by the appellant: (1980), 116 D.L.R. (3d) 79.

chaussures protectrices, ce dont il est question en l'es-pèce, n'étaient pas incompatibles, mais faisaient plutôt double emploi l'un avec l'autre et se complétaient.

Un fonctionnaire de la Workers' Compensation Board a inspecté l'entrepôt de Burnaby et, le 25 mai 1979, a produit un rapport d'inspection qui portait essentiellement:

Au cours de l'inspection des lieux, on a constaté les infractions suivantes au règlement adopté par la Commission ou d'autres dangers:

1. *Dans l'atelier de réparation des véhicules, on a aperçu des travailleurs qui portaient des espadrilles et d'autres types de chaussures inadéquates, contrairement aux I.H. & S. Regs. 14.08(1) & (2).*

Il faut voir à ce que tous les travailleurs de cet établissement qui ont à entrer dans l'atelier de réparation des véhicules portent des chaussures adéquates, conformément aux I.H. & S. Regs.

2. *Contrairement à l'art. 4.00 des I.H. & S. Regs., cet établissement n'est pas doté d'un comité de sécurité.*

Il faut établir et maintenir un comité de sécurité, conformément aux I.H. & S. Regs.

NOTE:

Aux termes de la Workers Compensation Act, une copie du présent rapport doit être affichée à un endroit bien en vue dans l'atelier qui a fait l'objet de l'inspection, ou près de cet endroit.

Tout employeur qui ne se conforme pas au règlement en matière de santé et de sécurité du travail est passible d'une cotisation supplémentaire, de poursuites judiciaires ou d'un ordre de fermeture, ou des trois à la fois.

(J'ai mis en italique les parties manuscrites.)

La dernière phrase du point n° 1 et la dernière phrase du point n° 2 représentent les deux ordres présentement en cause.

L'appelante a demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique un jugement déclaratoire portant que les deux ordres en question sont invalides pour le motif que le règlement en vertu duquel ils ont été rendus relève de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada lorsqu'on l'applique à une entreprise fédérale.

Le juge Bouck de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a accordé le redressement sollicité par l'appelante: (1980), 116 D.L.R. (3d) 79.

The respondent appealed to the Court of Appeal for British Columbia. The Court of Appeal allowed the appeal and dismissed the appellant's application.

III—The Judgments of the Courts Below

These judgments are reported. They have been summarized and discussed at length in *Bell Canada*.

IV—The Constitutional Question

The issue in this appeal appears in the constitutional question stated by Ritchie J.:

Whether the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437, insofar as it purports to empower the Workers' Compensation Board of British Columbia to regulate safety conditions at a federal undertaking, is *ultra vires* the Legislative Assembly of British Columbia, or inapplicable or inoperative in respect of such undertaking?

V—The Impugned Provisions

As is indicated by its title, the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437 (the "*B.C. Statute*") creates a compensation scheme for the benefit of workers injured in the course of their employment. It establishes an accident fund which is maintained by assessments levied upon employers subject to the *B.C. Statute* (ss. 36 to 39). Alltrans Express Ltd. is one of these employers (s. 36, Class 7). Differential rates of assessment may be prescribed under s. 42:

42. The board shall establish subclassifications, differentials and proportions in the rates as between the different kinds of employment in the same class as may be considered just; and where the board thinks a particular industry or plant is shown to be so circumstanced or conducted that the hazard or cost of compensation differs from the average of the class or subclass to which the industry or plant is assigned, the board shall confer or impose on that industry or plant a special rate, differential or assessment to correspond with the relative hazard or cost of compensation of that industry or plant, and for that purpose may also adopt a system of experience rating.

L'intimée a interjeté appel devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui a accueilli l'appel et rejeté la demande de l'appelante.

^a III—Les jugements des tribunaux d'instance inférieure

^b Ces jugements ont été publiés. Ils sont résumés et font l'objet d'une étude approfondie dans l'arrêt *Bell Canada*.

IV—La question constitutionnelle

^c La question qui se pose dans le présent pourvoi se dégage de la question constitutionnelle formulée par le juge Ritchie:

^d Dans la mesure où la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437, prétend conférer à la Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique le pouvoir de réglementer les conditions de sécurité dans une entreprise fédérale, excède-t-elle les pouvoirs de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ou est-elle inapplicable à cette entreprise?

^e V—Les dispositions attaquées

^f Comme l'indique son titre, la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437 (la "*Loi de la Colombie-Britannique*"), crée un régime d'indemnisation au profit des travailleurs blessés dans le cadre de leur emploi. Elle établit une caisse des accidents qui est alimentée par des cotisations perçues des employeurs assujettis à la *Loi de la Colombie-Britannique* (art. 36 à 39). Alltrans Express Ltd. est au nombre de ces employeurs (art. 36, catégorie 7). Suivant l'article 42, des taux différents de cotisation peuvent être prescrits.

[TRANSDUCTION] 42. La commission établit pour les taux les sous-classifications, différences et proportions, ^h correspondant aux différentes sortes d'emplois dans la même catégorie, qui peuvent sembler justes en l'occurrence, et lorsque la commission estime qu'il est démontré qu'une certaine industrie ou usine comporte des conditions ou est exploitée de telle manière que le risque ou le ⁱ coût de l'indemnisation diffère de la moyenne de la catégorie ou de la sous-catégorie dont relève l'industrie ou l'usine en question, la commission fixe ou impose à cette industrie ou à cette usine un taux, une différence ou une cotisation particuliers, ^j correspondant aux risques relatifs ou au coût d'indemnisation dans cette industrie ou cette usine, et elle peut également, à cette fin, adopter un système d'évaluation fondé sur l'expérience.

An unpaid assessment constitutes a lien upon the property of the employer (s. 52). Sections 53 and ff. provide *inter alia* for worker's and employer's notification of injury, application for compensation, duty of physician or practitioner, worker's duty to submit to examination, medical review panels, deceased workers, accounting and audit of accounts.

The appellant does not attack the validity or applicability of the compensation scheme of the *B.C. Statute*. It concedes "that it and its employees are proper parties to the Respondent's compensation scheme, and . . . that the Respondent may have the power to investigate the Appellant's premises for the purpose of determining the rate upon which assessments are to be levied against the Appellant pursuant to the compensation scheme." According to the appellant's factum in this Court, "[s]uch activities by the Respondent do not interfere with the management and operation of the federal undertaking."

In addition to the compensation scheme above referred to, the *B.C. Statute* establishes a prevention scheme "for the prevention of injuries and industrial diseases in employments and places of employment."

Sections 71 to 74 of the *B.C. Statute* provide in part as follows:

71. (1) The board may make regulations, whether of general or special application and which may apply to employers, workers and all other persons working in or contributing to the production of an industry within the scope of this Part, for the prevention of injuries and industrial diseases in employments and places of employment, including regulations limiting the right to conduct blasting operations in industries within the scope of this Part to those persons who are the holders of a blaster's certificate issued by the board . . .

(2) The board may issue orders and directions specifying the means or requirements to be adopted in any employment or place of employment for the prevention of injuries and industrial diseases.

Toute cotisation impayée constitue un privilège qui grève les biens de l'employeur (art. 52). Les articles 53 et suivants traitent notamment de l'avis que doivent donner le travailleur et l'employeur en cas de lésion corporelle, de la demande d'indemnité, de l'obligation du médecin ou du praticien, de l'obligation du travailleur de se soumettre à un examen, des comités de révision médicale, des travailleurs décédés, de la comptabilité et de la vérification des comptes.

L'appelante ne conteste ni la validité ni l'applicabilité du régime d'indemnisation établi par la *Loi de la Colombie-Britannique*. Elle reconnaît [TRADUCTION] «qu'elle et ses employés sont des participants légitimes au régime d'indemnisation de l'intimée et [. . .] qu'il se peut que l'intimée ait le pouvoir d'inspecter les locaux de l'appelante afin de déterminer le taux des cotisations auxquelles cette dernière sera assujettie en vertu du régime d'indemnisation». Suivant le mémoire produit par l'appelante en cette Cour, [TRADUCTION] «[c]es activités de l'intimée n'affectent ni la gestion ni l'exploitation de l'entreprise fédérale».

Outre le régime d'indemnisation susmentionné, la *Loi de la Colombie-Britannique* institue un régime de prévention [TRADUCTION] «visant à prévenir les lésions corporelles et les maladies professionnelles dans les emplois et dans les lieux de travail».

Les articles 71 à 74 de la *Loi de la Colombie-Britannique* disposent notamment:

[TRADUCTION] 71. (1) La commission peut adopter des règlements d'application générale ou particulière, auxquels peuvent être assujettis les employeurs, les travailleurs et toute autre personne participant ou contribuant à la production d'une industrie visée par la présente partie, afin de prévenir les lésions corporelles et les maladies professionnelles dans les emplois et dans les lieux de travail, y compris des règlements limitant aux titulaires d'un certificat en ce sens délivré par la commission le droit de mener des opérations de dynamitage dans les industries relevant de la présente partie . . .

(2) La commission peut donner des ordres et des directives précisant les moyens à prendre ou les exigences à remplir dans tout emploi ou lieu de travail pour la prévention des lésions corporelles et des maladies professionnelles.

(3) An officer of the board or a person authorized by the board may at all reasonable hours inspect the place of employment of a worker within the scope of this Part. Immediately after each visit the person authorized under this subsection shall cause to be posted in a conspicuous place, at or near the works, establishment or premises, a statement showing what portion of the works, establishment or premises has been inspected, and the condition found to prevail there, and he shall furnish a copy of the statement to the manager of the works, establishment or premises, and, where the inspection visit is made by an industrial hygiene officer, and where it is impracticable for the statement required by this section to be posted immediately after the visit, it shall be posted as soon as possible after the visit.

(4) The board may engage in and carry on a general educational program for employers, employees and the general public in relation to the prevention of accidents and industrial diseases, first aid and the general operations and responsibilities of the board, and for that purpose may advertise, sponsor contests and award prizes, scholarships and other monetary awards, including rewards for bravery in rescuing or attempting to rescue a worker from serious injury or death, and may undertake or support research in matters relating to its responsibilities under this Act.

(5) The board may charge a class or subclass with the cost of investigations, inspections and other services rendered the class or subclass for the prevention of injuries and industrial diseases.

(6) ...

(7) ...

(8) A commissioner or officer of the board may investigate an accident resulting in injury to, or the death of, a worker, and may inspect and inquire with respect to health and safety matters at any place of employment, and may make the inquiries and inspect the documents he considers necessary for these purposes, and any employer, worker or other person who withholds information from a commissioner or officer making inquiries, or who otherwise obstructs or interferes with a commissioner or officer in the exercise of his functions under this section, commits an offence and

(3) Un fonctionnaire de la commission ou une personne autorisée par celle-ci peut à toute heure raisonnable inspecter le lieu de travail d'un travailleur visé par la présente partie. Immédiatement après chaque visite, la personne autorisée en vertu du présent paragraphe fait afficher à un endroit bien en vue, à l'usine, dans l'établissement ou les locaux, ou près de ceux-ci, une déclaration indiquant quelle partie de l'usine, de l'établissement ou des locaux a été inspectée ainsi que les conditions y constatées; de plus, elle fait tenir copie de la déclaration au directeur de l'usine, de l'établissement ou des locaux et, lorsque l'inspection se fait par un hygiéniste professionnel et qu'il est impossible d'afficher immédiatement après sa visite la déclaration requise par le présent article, elle doit être affichée aussitôt que possible.

(4) La commission peut établir et mettre en œuvre, à l'intention des employeurs, des employés et du grand public, un programme éducatif général portant sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles, sur les premiers soins ainsi que sur les fonctions et les responsabilités générales de la commission et, à cette fin, elle peut faire de la publicité, organiser des concours et attribuer des prix, des bourses d'études et d'autres récompenses pécuniaires, y compris des récompenses pour la bravoure dont on a pu faire preuve en évitant à un travailleur des lésions corporelles graves ou en le sauvant de la mort ou en tentant de le faire; elle peut en outre entreprendre ou soutenir des recherches dans des domaines se rapportant aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la présente loi.

(5) La commission peut imputer à une catégorie ou à une sous-catégorie le coût des enquêtes, inspections et autres services rendus à cette catégorie ou à cette sous-catégorie pour la prévention de lésions corporelles et de maladies professionnelles.

(6) ...

(7) ...

(8) Un commissaire ou un fonctionnaire de la commission peut faire enquête sur tout accident qui a causé des lésions corporelles à un travailleur ou qui a entraîné la mort de celui-ci; il peut procéder à une inspection et à une enquête relativement à des questions de santé et de sécurité à n'importe quel lieu de travail et il peut demander les renseignements et examiner les documents qu'il juge nécessaires à ces fins. L'employeur, le travailleur ou toute autre personne qui refuse de fournir des renseignements au commissaire ou au fonctionnaire qui les demande, ou l'entrave ou le gêne de quelque autre manière dans l'exercice de ses fonctions en vertu du présent article, commet une infraction et est passible,

is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000, or to imprisonment not exceeding 3 months, or to both.

(9) ...

72. (1) On every inspection visit under section 71 (3), the employer and the workers shall each have a right to have a representative accompany the officer of the board or person authorized by the board.

(2) The representative of the employer shall be a person the employer appoints.

(3) Where there are 2 or more employers at the place of work being inspected, the employer for this purpose shall be selected by the officer of the board having regard to the employer who appears to him to be the principal contractor, or to have the greatest number of workers, or to have the workers with the greatest exposure to hazard.

(4) Where there is a union, the workers' representative shall be selected by the union from among the members of the accident prevention committee, the shop stewards or other union officials, employed at the place of work being inspected.

(5) In this section "union" means,

(a) where the workers in the place of employment being inspected are all, or substantially all, one bargaining unit certified under the *Labour Code*, the union certified as the bargaining agent for that bargaining unit; or

(b) where the workers in the place of employment are not substantially all in one bargaining unit, or where there is no union certified for that bargaining unit, the union selected by the officer of the board, having regard to the union that appears to him to have the greatest number of members at the place of employment being inspected, and the union that appears to him to have members with the greatest exposure to hazard.

(6) Where there is no union, the workers' representative shall be selected by and from among the workers' representatives on the accident prevention committee, and, where there is no committee, or where no worker member of that committee is available, the officer of the board may select the workers' representative.

(7) An employer may object to the selection of a worker representative on the ground that the withdrawal

sur déclaration de culpabilité, d'une amende ne dépassant pas 5 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois mois, ou de l'une et l'autre peine.

a (9) ...

72. (1) Lors de chaque visite d'inspection faite en vertu du paragraphe 71 (3), l'employeur et les travailleurs ont respectivement droit à ce qu'un représentant accompagne le fonctionnaire de la commission ou la personne autorisée par celle-ci.

b (2) Le représentant de l'employeur est nommé par celui-ci.

c (3) Lorsqu'il y a plus d'un employeur au lieu de travail faisant l'objet de l'inspection, l'employeur aux fins de cette inspection est choisi par le fonctionnaire de la commission, qui tient compte de l'employeur qui lui paraît être le maître d'œuvre ou compter le plus grand nombre de travailleurs ou celui dont les travailleurs sont les plus exposés au danger.

d (4) Lorsqu'il y a un syndicat, le représentant des travailleurs est choisi par le syndicat parmi les membres du comité de prévention des accidents, les délégués syndicaux ou d'autres responsables syndicaux employés au lieu de travail faisant l'objet de l'inspection.

e (5) Dans le présent article «syndicat» désigne,

a) lorsque la totalité ou la quasi-totalité des travailleurs dans le lieu de travail faisant l'objet de l'inspection forme une seule unité de négociation accréditée en vertu du *Labour Code*, le syndicat accrédité comme agent de négociation pour cette unité; ou

b) lorsque la quasi-totalité des travailleurs dans le lieu de travail ne forme pas une seule unité de négociation ou qu'il n'y a pas de syndicat accrédité pour cette unité de négociation, le syndicat choisi par le fonctionnaire de la commission, qui fait ce choix en fonction du syndicat qui lui paraît compter le plus grand nombre de membres au lieu de travail faisant l'objet de l'inspection, et de celui dont les membres lui paraissent les plus exposés au danger.

f (6) Lorsqu'il n'y a pas de syndicat, le représentant des travailleurs est choisi par les représentants des travailleurs membres du comité de prévention des accidents et parmi ceux-ci et, lorsqu'il n'y a pas de comité ou qu'aucun travailleur membre de ce comité n'est disponible, le fonctionnaire de la commission peut choisir le représentant des travailleurs.

g (7) Un employeur peut contester le choix d'un représentant des travailleurs en faisant valoir que si ce tra-

of that worker from his work would unduly impede production, and another worker representative shall then be chosen; but an employer may only object to one selection on that ground.

(8) A worker representative accompanying an officer of the board or person authorized by the board shall continue to be entitled to the same wage rate or other remuneration as if he were engaged in his normal work.

(9) Nothing in this section shall be construed as

- (a) requiring the board to give advance notice of an inspection visit;
- (b) limiting the right of an officer of the board or person authorized by the board to speak to a person out of earshot of any other person; or
- (c) limiting the authority of the board by regulation or by order, to confer other or further rights on union officials or other workers.

(10) Where an inspection visit involves the attendance of an officer of the board or person authorized by the board at one place of work for a period exceeding one day, the rights conferred under this section may be abridged by regulation of the board, or by direction of the officer of the board.

73. (1) Where the board considers that

- (a) sufficient precautions are not taken by an employer for the prevention of injuries and industrial disease;
- (b) the place of employment or working conditions are unsafe; or
- (c) the employer has not complied with regulations, orders or directions made under section 71,

the board may assess and levy on the employer a percentage of the amount of the assessment for the preceding year or the projected assessment for the current year and may collect the amount so assessed and levied in the same way as an assessment is collected. The powers conferred by this subsection may be exercised as often as the board considers necessary. The board, if satisfied the default was excusable, may relieve the employer in whole or in part from liability.

(2) Where an injury, death or disablement from industrial disease in respect of which compensation is payable occurs to a worker, and the board considers that this was due substantially to the gross negligence of an

valeur s'absente de son poste cela entravera indûment la production, et un autre représentant des travailleurs doit alors être choisi; mais un employeur ne peut contester un choix pour ce motif qu'une seule fois.

(8) Le représentant des travailleurs qui accompagne le fonctionnaire de la commission ou la personne autorisée par celle-ci a droit au même salaire ou à la même rémunération qu'il aurait reçu s'il avait vaqué à ses occupations normales.

(9) Aucune disposition du présent article ne doit s'interpréter comme

- a) exigeant que la commission donne un préavis d'une visite d'inspection;
- b) limitant le droit d'un fonctionnaire de la commission ou d'une personne autorisée par celle-ci de parler seul à seul à une personne; ou
- c) limitant le pouvoir de la commission de conférer, par la voie d'un règlement ou d'un ordre, d'autres droits à des responsables syndicaux ou à d'autres travailleurs.

(10) Lorsqu'une visite d'inspection nécessite que le fonctionnaire de la commission ou la personne autorisée par celle-ci soit présent à un lieu de travail pour une période de plus d'un jour, les droits conférés par le présent article peuvent être limités soit au moyen d'un règlement adopté par la commission, soit au moyen d'une directive émanant du fonctionnaire de la commission.

73. (1) La commission, lorsqu'elle estime

- a) qu'un employeur n'a pas pris des précautions suffisantes en vue de prévenir les lésions corporelles et les maladies professionnelles,
- b) que le lieu ou les conditions de travail sont dangereux, ou
- c) que l'employeur ne s'est pas conformé aux règlements adoptés ou aux ordres ou aux directives donnés en vertu de l'art. 71,

peut fixer un pourcentage de la cotisation de l'année précédente ou de la cotisation prévue pour l'année en cours et percevoir de l'employeur la somme ainsi établie, de la même manière qu'une cotisation. Les pouvoirs conférés par le présent paragraphe peuvent s'exercer aussi souvent que la commission le juge nécessaire. Si elle est convaincue que le manquement était excusable, la commission peut dégager, totalement ou partiellement, l'employeur de sa responsabilité.

(2) Lorsqu'un travailleur subit des lésions corporelles, meurt ou devient invalide par suite d'une maladie professionnelle donnant lieu à indemnisation et que la commission estime que cela est en grande partie dû à la

employer or to the failure of an employer to adopt reasonable means for the prevention of injuries or industrial diseases or to comply with the orders or directions of the board, or with the regulations made under this Part, the board may levy and collect from that employer as a contribution to the accident fund the amount of the compensation payable in respect of the injury, death or industrial disease, not exceeding in any case \$11,160.08, and the payment of that sum may be enforced in the same manner as the payment of an assessment may be enforced.

74. (1) Where the board or an officer of it considers that conditions of immediate danger exist in any employment or place of employment which would likely result in serious injury, death or industrial disease to any worker employed there, the board or officer may order the employer to immediately close down all or part of the employment or place of employment and the industry carried on there. The order shall be in writing and is sufficiently served if left with the owner, manager, superintendent or other person having apparent supervision of the employment or place of employment. An order of an officer of the board is not effective beyond 24 hours unless confirmed in writing by the board.

(2) Where as a result of an order under subsection (1) or under section 70 (1) (c) the employment of a worker of the employer to whom the order is addressed is suspended or terminated, the employer shall pay the worker the amount he would have earned, or been likely to earn, for the day of the closure and for the next 3 working days during which the closure is in effect, or for a longer period provided by a collective agreement as defined in the *Labour Code*.

(3) An employer who fails, neglects or refuses to comply with an order made by the board or officer of the board under subsection (1) commits an offence and is liable on conviction to a fine not exceeding \$50,000, or to imprisonment not exceeding 6 months, or to both.

As is the case for the *Quebec Statute*, the *B.C. Statute* is administered by the Minister of Labour.

négligence grave de l'employeur ou à son omission de prendre des moyens raisonnables pour prévenir les lésions corporelles ou les maladies professionnelles ou pour se conformer aux ordres ou aux directives de la commission ou aux règlements adoptés en vertu de la présente partie, la commission peut percevoir de cet employeur comme contribution à la caisse des accidents le montant de l'indemnité payable à l'égard des lésions corporelles, du décès ou de la maladie professionnelle en question, jusqu'à concurrence de 11 160,08 \$, et le paiement de cette somme est exigible de la même façon que le paiement d'une cotisation.

74. (1) Lorsque la commission ou un de ses fonctionnaires estime qu'il existe dans un emploi ou dans un lieu de travail donnés des conditions qui présentent un danger immédiat susceptible de causer aux travailleurs et employés des lésions graves, la mort ou une maladie professionnelle, la commission ou le fonctionnaire en question peut ordonner à l'employeur de fermer sur-le-champ, complètement ou partiellement, le lieu de travail en question et de mettre fin à la totalité ou à une partie des activités y exercées. Cet ordre doit être donné par écrit et il y a signification suffisante s'il est remis au propriétaire, au directeur, au chef ou à toute autre personne chargée apparemment de surveiller l'emploi ou le lieu de travail en question. Un ordre d'un fonctionnaire de la commission ne reste en vigueur que pendant vingt-quatre heures, à moins que la commission ne confirme cet ordre par écrit.

(2) Lorsque, par suite d'un ordre donné en vertu du paragraphe (1) ou en vertu de l'alinéa 70 (1) c), l'emploi d'un travailleur au service de l'employeur à qui l'ordre est adressé est suspendu ou supprimé, l'employeur doit payer à ce travailleur la somme qu'il aurait gagnée ou qu'il aurait probablement gagnée pour la journée de la fermeture et pour les trois jours ouvrables suivants pendant lesquels dure la fermeture ou pour toute période plus longue prévue par une convention collective au sens de la définition figurant dans le *Labour Code*.

(3) L'employeur qui omet, néglige ou refuse de se conformer à un ordre donné par la commission ou un de ses fonctionnaires en vertu du paragraphe (1) commet une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité d'une amende ne dépassant pas 50 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six mois, ou de l'une et l'autre peine.

À l'instar de la *Loi québécoise*, la *Loi de la Colombie-Britannique* est administrée par le ministre du Travail.

Pursuant to s. 71 of the *B.C. Statute*, the Workers' Compensation Board has made regulations known as the *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.

These regulations comprise s. 4 relating to safety committees, and s. 14.08 (1) and (2) relating to safety footwear.

Section 4.04 provides as follows:

4.04. (1) The Industrial Health and Safety Committee shall have:

Committee membership

- (a) not fewer than four regular members, employed at the operation and experienced in the types of work carried on at the operation, and
- (b) membership chosen by and representing the workers and the employer. In no case shall the employer's representatives outnumber those of the workers, and
- (c) a chairman and secretary elected from and by the members of the committee. Where the chairman is an employer member the secretary shall be a worker member and vice versa.

Provision of additional committees

(2) Where the size or nature of the operation precludes the effective functioning of a single committee, additional committees may be established as the situation requires, or as directed by an officer of the Board.

Function

4.06 (1) The Industrial Health and Safety Committee shall assist in creating a safe place of work, shall recommend actions which will improve the effectiveness of the industrial health and safety program, and shall promote compliance with these regulations.

Detailed duties

(2) Without limiting the generality of the foregoing, the Committee shall:

- (a) (i) determine that regular inspections of the place of employment have been carried out as required by regulation 8.08; and
- (ii) determine that accident investigations have been made as required by Section 6, and
- (iii) recommend measures required to attain compliance with these regulations and the correction of hazardous conditions, and

Conformément à l'art. 71 de la *Loi de la Colombie-Britannique*, la Workers' Compensation Board a adopté un règlement intitulé *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77.

L'article 4 de ce règlement porte sur les comités de sécurité et les par. 14.08 (1) et (2) portent sur les chaussures de sécurité.

L'article 4.04 est ainsi conçu:

[TRADUCTION] **4.04.** (1) Le comité de santé et de la sécurité du travail se compose:

Membres du comité

- a) d'au moins quatre membres permanents qui sont employés dans l'entreprise en question et qui ont de l'expérience dans les types de tâches qui y sont exécutées, et
- b) de membres choisis par les employés et l'employeur et qui les représentent, les représentants de l'employeur ne devant en aucun cas être plus nombreux que ceux des travailleurs, et
- c) d'un président et d'un secrétaire choisis parmi les membres du comité et élus par ceux-ci. Lorsque le président est un membre représentant l'employeur, le secrétaire doit être un membre représentant les travailleurs et vice versa.

Constitution de comités additionnels

(2) Lorsque, en raison de la taille ou de la nature de l'entreprise, un seul comité ne peut fonctionner efficacement, des comités additionnels peuvent être constitués si la situation l'exige ou si un fonctionnaire de la commission l'ordonne.

Fonctions

4.06. (1) Le comité de santé et de la sécurité du travail contribue à assurer la sécurité dans les lieux de travail, recommande des mesures permettant d'améliorer l'efficacité du programme de santé et de sécurité du travail et favorise le respect du présent règlement.

Fonctions—Exposé détaillé

(2) Sans restreindre la portée générale de ce qui précède, le comité:

- (i) détermine si des inspections régulières des lieux de travail ont été accomplies, comme l'exige l'article 8.08 du présent règlement; et
- (ii) détermine si on a fait enquête sur les accidents, comme l'exige l'article 6; et
- (iii) recommande les mesures nécessaires pour assurer le respect du présent règlement et pour remédier à des conditions dangereuses; et

- (iv) where feasible, appoint at least one worker member and one employer member to participate in such inspections and investigations, and
- (b) determine that the structures, equipment, machinery, tools, methods of operation and work practices are in accordance with these regulations, and
- (c) consider recommendations from the work force in respect to industrial health and safety matters and shall recommend implementation where warranted, and
- (d) hold regular meetings at least once each month for the review of:
- (i) reports of current accidents or industrial diseases, their causes and means of prevention, and
 - (ii) remedial action taken or required by the reports of investigations and inspections, and
 - (iii) any other matters pertinent to industrial health and safety.
- (iv) dans la mesure du possible, nomme au moins un membre représentant les travailleurs et un membre représentant l'employeur pour participer à ces inspections et à ces enquêtes; et
- b) détermine si les structures, le matériel, la machinerie, les outils, les méthodes d'exploitation et les pratiques en matière de travail sont conformes au présent règlement; et
- c) étudie les recommandations faites par les travailleurs relativement aux questions touchant la santé et la sécurité du travail et recommande leur mise en œuvre lorsque cela est justifié; et
- d) se réunit régulièrement, c'est-à-dire au moins une fois par mois, pour examiner:
- (i) les rapports traitant de la situation actuelle en ce qui concerne les maladies professionnelles ou les accidents, des causes de ces maladies et accidents et des moyens de les prévenir; et
 - (ii) les mesures correctrices prises ou requises par les rapports d'enquête et d'inspection; et
 - (iii) toute autre question se rapportant à la santé et à la sécurité du travail.

Subsections (1) and (2) of s. 14.08 provide as follows:

Les paragraphes 14.08 (1) et (2) portent:
[TRADUCTION]

FOOTWEAR

General requirements

14.08. (1) Substantial footwear, made of leather or other material appropriate to the protection required, shall be worn by workers in all industrial occupations.

Safety footwear

(2) Except as provided by clause (6), in any occupation where there is a hazard of injury to the toes, metatarsal area, or the soles of the feet, safety footwear shall be worn meeting the requirements of Canadian Standards Association Standard Z195 "Safety Footwear" or other standard acceptable to the Board.

The two orders contained in the inspection reports which gave rise to the case at bar were issued under the authority of these legislative and regulatory provisions.

VI—Characterization and Classification of the Impugned Provisions

I find it impossible to distinguish the provisions impugned in the case at bar from those of the

CHAUSSURES

Exigences générales

14.08. (1) Les travailleurs dans tous les emplois industriels doivent porter des chaussures robustes faites de cuir ou de tout autre matière propre à leur donner la protection requise.

Chaussures de sécurité

(2) Sous réserve du paragraphe (6), dans tout emploi comportant un danger de lésions aux orteils, au métatarse ou à la plante des pieds, on doit porter des chaussures de sécurité satisfaisant aux exigences de la norme Z195, «Chaussures de sécurité», établie par l'Association canadienne de normalisation ou à toute autre norme approuvée par la Commission.

Les deux ordres contenus dans les rapports d'inspection, qui sont à l'origine du présent litige, ont été donnés en vertu des dispositions législatives et réglementaires précitées.

VI—Qualification et classification des dispositions attaquées

Je ne vois aucune différence entre les dispositions attaquées en l'espèce et celles de la *Loi*

Quebec Statute which are discussed in *Bell Canada* and *Canadian National*.

The reasons I gave in *Bell Canada* regarding the inapplicability of the *Quebec Statute* to federal undertakings dictate the same result in the case at bar. The impugned provisions of the *B.C. Statute* necessarily relate to the working conditions, labour relations and the management of the undertakings which are subject to the *B.C. Statute*. This being the case, the provisions cannot constitutionally apply to a federal undertaking. The similarities between the Quebec preventive scheme and the B.C. preventive scheme are striking; and among those similarities, the following are particularly noteworthy: the resemblance between the Industrial and Health Safety Committee in the case at bar and the Health and Safety Committees established pursuant to ss. 68 to 86 of the *Quebec Statute*; between s. 14.08 (1) and (2) of Reg. 585/77 relating to safety footwear in the present case and ss. 51(11), 78(4) and 223(9) of the *Quebec Statute*, relating to individual protective devices and equipment; between s. 4.06 (2) (b) of Reg. 585/77 relating to structures, equipment, machinery, tools, methods of operation and work practices and s. 51(1), (3) and (7) of the *Quebec Statute*; between s. 71 (3) and (8) of the *B.C. Statute*, relating to inspection and investigation, insofar as they are connected with the prevention scheme of the *B.C. Statute*, and ss. 179 to 193 of the *Quebec Statute*, relating to inspection and discussed in the *Canadian National* case; and, importantly, between the B.C. Board's power to order an employer to close down all or part of the place of employment to prevent injuries, under s. 74 (1) of the *B.C. Statute*, and the corresponding power of the Quebec Commission's inspectors to order the shut-down of a work place under s. 186 of the *Quebec Statute*.

It is true that in the *B.C. Statute*, the preventive scheme is less comprehensive than the one established by the *Quebec Statute*, but it can be, and

québécoise dont il est question dans les arrêts *Bell Canada* et *Chemins de fer nationaux*.

Ce que j'ai dit dans l'arrêt *Bell Canada* concernant l'inapplicabilité de la *Loi québécoise* aux entreprises fédérales commande le même résultat dans la présente affaire. Les dispositions attaquées de la *Loi de la Colombie-Britannique* se rapportent nécessairement aux conditions et aux relations de travail dans les entreprises assujetties à cette loi ainsi qu'à la gestion de ces entreprises. Cela étant, ces dispositions ne sauraient constitutionnellement s'appliquer à une entreprise fédérale. Les ressemblances entre le régime préventif du Québec et celui de la Colombie-Britannique sont frappantes, particulièrement celles énumérées ci-après: la ressemblance entre le Comité de la santé et de la sécurité du travail dont il s'agit en l'espèce et les comités de santé et de sécurité constitués en vertu des art. 68 à 86 de la *Loi québécoise*; entre les par. 14.08 (1) et (2) du Reg. 585/77 relatifs aux chaussures de sécurité, dont il est présentement question, et les par. 51(11), 78(4) et 223(9) de la *Loi québécoise*, concernant les moyens et le matériel de protection individuels; entre l'al. 4.06 (2) b) du Reg. 585/77, concernant les structures, le matériel, la machinerie, les outils, les méthodes d'exploitation et les pratiques en matière de travail, et les par. 51(1), (3) et (7) de la *Loi québécoise*; entre les par. 71 (3) et (8) de la *Loi de la Colombie-Britannique*, portant sur les inspections et les enquêtes, dans la mesure où ils sont liés au régime préventif établi par cette dernière loi, et les art. 179 à 193 de la *Loi québécoise*, qui traitent de l'inspection et qui ont été étudiés dans l'affaire *Chemins de fer nationaux*; et, ce qui est important, entre le pouvoir d'ordonner à un employeur de fermer complètement ou partiellement le lieu de travail afin de prévenir des lésions corporelles, que confère à la Commission de la Colombie-Britannique le par. 74 (1) de la loi de cette province, et le pouvoir correspondant d'ordonner la fermeture d'un lieu de travail, attribué aux inspecteurs de la Commission du Québec par l'art. 186 de la *Loi québécoise*.

Il est vrai que le régime préventif créé par la *Loi de la Colombie-Britannique* est moins élaboré que celui établi par la *Loi québécoise*, mais il peut dans

has been, in large measure completed and particularized by regulation. The difference between the two schemes is not a difference in kind but one in scope. It is true also that, unlike the Quebec prevention scheme, the prevention scheme of the *B.C. Statute* is found in the same Act as the compensation scheme. But for the reasons I gave in *Bell Canada*, I do not find this difference relevant. It is not only possible but indeed necessary to distinguish, from the point of view of constitutional law, between the characterization of the preventive scheme and that of the compensation scheme. Unlike the preventive regime, the compensation scheme does not relate to working conditions, labour relations or the management of an undertaking. Instead it represents a statutory regime of collective no-fault liability designed to replace a private law regime of individual liability founded upon fault. This differing characterization allows us to sever the compensation regime from the preventive regime, even when they are in the same statute, in order to properly focus on the rules which do and do not apply to federal undertakings.

I should add that s. 73 of the *B.C. Statute* is designed and drafted as a means to enforce the prevention scheme and that, in my view, it forms an integral part of the latter. It should accordingly be held inapplicable to federal undertakings together with the prevention scheme. It differs in this respect from s. 42 which is clearly part of the compensation scheme and is therefore applicable to federal undertakings, as was held by Bouck J. at p. 85.

VII—Conclusions

I would answer the constitutional question as follows:

The *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, c. 437, insofar as it empowers the Workers' Compensation Board of British Columbia to regulate safety conditions, is inapplicable in respect of a federal undertaking.

une grande mesure être complété et étoffé par voie de règlement, ce qui s'est en fait produit. Les deux régimes diffèrent l'un de l'autre non pas sur le plan de leur nature mais seulement sur celui de leur portée. Il est aussi vrai que le régime préventif établi par la *Loi de la Colombie-Britannique*, à la différence de celui du Québec, se trouve dans la même loi que le régime d'indemnisation. Toutefois, pour les raisons que j'ai exposées dans l'arrêt *Bell Canada*, je ne crois pas que cette différence soit pertinente. Non seulement il est possible mais il est même nécessaire de distinguer, du point de vue du droit constitutionnel, la qualification du régime préventif et celle du régime d'indemnisation. Le régime d'indemnisation diffère du régime préventif en ce sens qu'il ne se rapporte ni aux conditions de travail ni aux relations du travail dans une entreprise ni à la gestion de celle-ci. Il constitue plutôt un régime législatif de responsabilité collective sans faute destiné à remplacer un régime de droit privé de responsabilité individuelle fondée sur la faute. Grâce à cette différence quant à leur qualification, nous pouvons séparer le régime d'indemnisation d'avec le régime préventif, même s'ils se retrouvent dans la même loi. Cela nous permet de bien nous concentrer sur la tâche de déterminer quelles règles s'appliquent et lesquelles ne s'appliquent pas aux entreprises fédérales.

J'ajouterais que l'art. 73 de la *Loi de la Colombie-Britannique* a été conçu et rédigé comme un moyen d'assurer l'application du régime préventif et que, selon moi, il fait partie intégrante de celui-ci. L'article 73 ainsi que le régime préventif doivent donc être jugés inapplicables aux entreprises fédérales. À cet égard, il diffère de l'art. 42 qui fait nettement partie du régime d'indemnisation et qui est donc applicable aux entreprises fédérales, comme l'a conclu le juge Bouck, à la p. 85.

VII—Conclusions

Je suis d'avis de donner à la question constitutionnelle la réponse suivante:

La *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437, dans la mesure où elle confère à la Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique le pouvoir de réglementer les conditions de sécurité, est inapplicable à une entreprise fédérale.

I would allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal of British Columbia and restore the judgment of the Supreme Court of British Columbia.

The whole with costs throughout. However, there should be no order as to costs for or against the interveners.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Solicitors for the respondent and the intervener the Attorney General of British Columbia: E. D. Bates, Richmond; The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Department of Justice, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Réal A. Forest and Alain Gingras, Ste-Foy.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et de rétablir le jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

^a Les dépens sont adjugés dans toutes les cours. Il ne doit cependant pas y avoir d'adjudication de dépens pour ou contre les intervenants.

Pourvoi accueilli avec dépens.

^b *Procureurs de l'appelante: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.*

Procureurs de l'intimée et de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: ^c *E. D. Bates, Richmond; Le ministère du Procureur général, Victoria.*

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Le ministère de la Justice, Vancouver. ^d

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Réal A. Forest et Alain Gingras, Ste-Foy.