

LE PARTAGE DES POUVOIRS LÉGISLATIFS EN MATIÈRE DE RELATIONS DE TRAVAIL*¹

INTRODUCTION	2
I. PREMIÈRE RÈGLE: LE SUJET DES RELATIONS DE TRAVAIL	6
II. SECONDE RÈGLE: LA RÉGLEMENTATION DES RELATIONS DE TRAVAIL	34
III. TROISIÈME RÈGLE: COMPÉTENCE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE RELATIONS DE TRAVAIL	41
CONCLUSION	44

* Benoît Pelletier, Professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

INTRODUCTION

Nombreux sont les efforts qui ont été déployés au cours des dernières années, tant par les auteurs que par les différentes cours, pour tenter d'expliquer en quelques principes l'importante et complexe question du partage des pouvoirs dans le domaine des relations de travail.

C'est ainsi par exemple que dans son ouvrage *Canadian Constitutional Law*, Bora Laskin expose en ces termes les principes juridiques applicables en la matière:

In the field of employer-employee and labour-management relations, the division of authority between Parliament and provincial legislatures is based on an initial conclusion that in so far as such relations have an independent constitutional value they are within provincial competence; and, secondly, in so far as they are merely a facet of particular industries or enterprises their regulation is within the legislative authority of that body which has power to regulate the particular industry or enterprise [...].¹

Élaborant cette thèse de Laskin, le juge Beetz a formulé dans l'arrêt *Construction Montcalm*² un certain nombre de principes directeurs, que le juge Dickson a par la suite résumé, à l'occasion de l'affaire *Northern Telecom no 1*, de la façon suivante:

- (1) *Les relations de travail comme telles et les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine.*
- (2) *Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet.*
- (3) *La compétence principale du fédéral sur un sujet donné peut empêcher l'application des lois provinciales relatives aux relations de travail et aux conditions de travail, mais uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale.*
- (4) *Ainsi, la réglementation des salaires que doit verser une entreprise, un service ou une affaire et la réglementation de ses relations de travail, toutes choses qui sont étroitement liées à l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, ne*

relèvent plus de la compétence provinciale et ne sont plus assujetties aux lois provinciales s'il s'agit d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire fédérale.

- (5) *La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation.*
- (6) *Pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'**entreprise active**, sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière.³*

Ces principes du juge Dickson s'inscrivent évidemment dans une dynamique et une logique bien particulières.

En effet, les deux premiers principes impliquent que seules les provinces peuvent exercer une compétence en matière de relations de travail, le fédéral ne pouvant quant à lui que toucher ou affecter cette même matière, par le biais de ses pouvoirs accessoires. En d'autres termes, selon ces principes, les provinces disposent d'une compétence principale s'étendant sur tout le domaine des relations de travail, alors que le fédéral ne dispose d'aucune compétence à l'égard de ce même domaine, mais peut néanmoins l'affecter de façon incidente en légiférant relativement à d'autres matières qui, elles, relèvent de sa compétence principale.

Le second principe implique par ailleurs que tant cette compétence accessoire du fédéral en matière de relations de travail, que la compétence principale des provinces en la même matière, doivent être considérées exclusives.

Il y a toutefois lieu de noter que les deux premiers principes énoncés par le juge Dickson vont beaucoup plus loin que simplement reconnaître aux provinces une compétence de principe en matière de relations de travail et, au fédéral, une compétence exceptionnelle. Ils reconnaissent en fait aux provinces une compétence unique et exclusive à l'égard de l'ensemble du domaine des relations de travail.⁴ Ce domaine est ainsi envisagé comme un tout, et se trouve à relever de la compétence provinciale *sous tous ses aspects*. Le fédéral, pour sa part, ne dispose d'aucun pouvoir

en matière de relations de travail, mais peut néanmoins toucher ou affecter ce domaine par le biais de ses pouvoirs accessoires.

Il semble également découler de l'expression « partie intégrante » que l'on retrouve dans le second principe, que c'est le critère fonctionnel qu'entend privilégier la Cour suprême du Canada, dans l'appréciation de la validité des pouvoirs implicites qui sont exercés par le fédéral en matière de relations de travail.⁵

Quant au troisième principe, il signifie que lorsque le fédéral peut valablement exercer une compétence en matière de relations de travail à l'égard d'un sujet donné, la théorie constitutionnelle du champ inoccupé ne trouve alors aucune application, et les provinces ne peuvent régir d'aucune façon le sujet en question, même en l'absence de législation fédérale portant sur celui-ci. En d'autres termes, ce principe signifie que lorsqu'il est démontré que la compétence du Parlement canadien en matière de relations de travail fait intégralement partie de sa compétence principale sur un sujet donné, alors les lois provinciales relatives aux relations de travail ne trouvent aucune application.

En ce qui concerne maintenant les principes 4, 5 et 6, ils impliquent que la compétence implicite du fédéral en matière de relations de travail vise par dessus tout les entreprises, services et affaires qui, compte tenu de la nature de leur exploitation et de leur activité normale ou habituelle, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale.

Enfin, notons que le quatrième principe semble reconnaître que la réglementation des relations de travail est en tout état de cause étroitement liée à l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire quelconque. Il suffira donc, pour conclure en la validité de la réglementation fédérale et pour conclure en l'inapplication (conformément au troisième principe) de la législation provinciale du travail, de déterminer si cette même entreprise, service ou affaire est de nature fédérale.

Ces principes du juge Dickson, par l'effort de concision qu'ils dénotent, par leur apparente cohérence et, bien sûr, par l'autorité de celui qui les énonce, sont certes fort séduisants. Ils ont par ailleurs indiscutablement été, depuis leur formulation, d'une grande utilité à l'avancement des connaissances propres au partage des pouvoirs en matière de relations de travail. Mais la question demeure néanmoins légitime, à savoir: ces principes sont-ils aussi exacts que la Cour suprême du Canada elle-même a bien voulu le suggérer jusqu'à maintenant, et si oui, n'y aurait-il pas lieu de les préciser encore davantage?

C'est justement dans le but d'apporter une réponse à ces questions que nous nous engageons dans la présente recherche. À cette fin, nous serons appelé à tenter de développer notre propre conception des règles applicables au partage des pouvoirs en matière de relations de travail, en prenant d'ailleurs bien soin de ne rien tenir pour acquis, pas même ces principes dont nous venons de parler et que la Cour suprême a pourtant tenu à reconfirmer encore récemment à l'occasion de l'affaire *Central Western Railroad*.⁶

Il y a toutefois lieu de noter que nous nous limiterons, dans cet ouvrage, à l'examen des trois premiers principes qui ont été énoncés par le juge Dickson. Nous ne discuterons donc pas des différents critères qui servent à qualifier une entreprise particulière de fédérale ou provinciale. Nous n'examinerons en fait, que la nature générale de la compétence provinciale et fédérale en matière de relations de travail (première, unique et globale, exceptionnelle, inexistante ?), et que le caractère exclusif ou non de celle-ci.

Permettons-nous toutefois, avant même d'entrer dans le coeur de notre sujet, de noter que l'usage que nous avons fait jusqu'à maintenant et que nous ferons dorénavant du terme **relations de travail** est censé en traduire tant l'aspect collectif que l'aspect individuel. Ainsi utilisons-nous ce terme pour désigner le contrat individuel de travail, la réglementation des rapports collectifs ouvriers, des salaires, des heures de travail et des autres conditions de travail en général, les mécanismes de solution des différends, la réglementation des activités syndicales et, enfin, l'établissement de normes minimales de travail.

Aussi est-ce fort de ces remarques préliminaires que nous abordons notre étude des principales règles applicables au partage des compétences législatives en matière de relations de travail.

I. PREMIÈRE RÈGLE: LE SUJET DES RELATIONS DE TRAVAIL

Le sujet des relations de travail constitue un domaine qui n'a pas été expressément assigné à la compétence législative de l'un quelconque des deux niveaux de gouvernement par la Constitution du Canada. Il s'agit en fait d'un domaine comportant un double aspect, c'est-à-dire un domaine relativement auquel tant le fédéral que les provinces peuvent, dans une certaine mesure, légiférer.

Notre Constitution n'a pas expressément conféré à l'un quelconque des deux niveaux de gouvernement du système fédéral canadien, la compétence de légiférer relativement aux relations de travail. En fait, comme devait l'affirmer Robert P. Gagnon, [e]n droit constitutionnel, l'approche des tribunaux a été de considérer les sujets de relations du travail comme des matières à être rattachées à l'un ou l'autre des titres de compétence des articles 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dépendamment du "pith and substance" de chaque loi du travail soumise à leur étude.⁷

Il appert en effet que les relations de travail constituent au Canada, selon nous, un sujet comportant un double aspect, c'est-à-dire à la fois un aspect provincial et un aspect fédéral.⁸ Ceci implique que non seulement les provinces peuvent légiférer en matière de relations de travail, dans la mesure toutefois où la législation qu'elles adoptent est, dans son caractère véritable, relative à un domaine de compétence exclusivement provinciale, mais également que le fédéral peut faire de même, sous les mêmes conditions toutefois, c'est-à-dire dans la mesure où la législation qu'il adopte est, dans son caractère véritable, relative à l'un des domaines qui relèvent de sa compétence exclusive. C'est d'ailleurs cette vision des choses que semble avoir voulu soutenir le professeur Lederman, alors qu'il affirma:

Well, look at some examples of what the courts have done about unlisted subjects. Aviation, atomic energy and the incorporation of Dominion companies have each been enfranchised as additions to the list of federal subjects by virtue of the residuary reach of the federal general power. But labour relations, and pollution are also completely unlisted subjects. They too are real enough as subjects of concern in our society and they have not been enfranchised as new federal subjects by virtue of the federal general power. Rather, each of these subjects has been itself subdivided into several parts that could be reclassified piecemeal according to some of the already established specific categories of thirty-one federal and fifteen provincial subjects. The parts are thus distributed accordingly, some to the federal Parliament and others to the provincial legislatures. Take the example of labour relations. If you have a business or industry that is under federal jurisdiction, like banks or inter-provincial railways, power to regulate their labour relations is federal. If you have a business or industry under provincial jurisdiction, like a retail store or a coal mine, power to regulate their labour relations is provincial.⁹

Mais il y a lieu de remarquer que cette vision des choses que nous soutenons, voulant que les relations de travail soient un domaine de double aspect, heurte de plein fouet les deux premiers principes qu'avait énoncés le juge Dickson dans l'arrêt *Northern Telecom no 1*, et dont nous avons déjà parlé. Rappelons-nous en effet que, en vertu de ces principes, seules les provinces peuvent prétendre à une compétence principale dans le domaine des relations de travail, le fédéral ne pouvant quant à lui exercer aucune autorité à l'égard de ce même domaine, si ce n'est en l'affectant par le biais de ses pouvoirs accessoires, c'est-à-dire si ce n'est en adoptant une législation du travail qui fasse partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet. Or, en ce qui nous concerne, nous sommes plutôt d'opinion que tant le fédéral que les provinces peuvent revendiquer une certaine compétence principale en matière de relations de travail, dépendamment bien entendu de l'aspect sous lequel cette même matière est abordée. En d'autres termes, nous sommes d'opinion que les provinces ne bénéficient pas d'une compétence unique sur tout le domaine des relations de travail, mais bénéficient plutôt, à l'instar du fédéral, d'une compétence ne portant que sur quelques-uns des aspects de celui-ci.

Évidemment, le fait de ne reconnaître aux provinces qu'une compétence principale limitée dans le domaine des relations de travail, ne veut toutefois pas dire que celles-ci n'aient pas, étant donné la nature le plus souvent purement locale et privée du sujet, juridiction sur plus d'aspects de ce domaine que le fédéral lui-même n'en a. Mais la nuance demeure néanmoins importante: le

principe du juge Dickson implique que le domaine des relations de travail, vu comme un tout, relève en tant que tel de la juridiction principale des provinces, alors que la thèse que nous soutenons voit plutôt ce même domaine comme ne relevant de la compétence provinciale que sous certains de ses aspects, et comme relevant de la compétence fédérale sous ses autres aspects.

Pour bien saisir le sens de cette nuance, il n'est pas inutile de rappeler le traitement qu'a donné la jurisprudence à la question du partage des pouvoirs en matière de relations de travail.¹⁰

Il faut remonter jusqu'en 1907 pour trouver ce qui nous semble avoir été la première décision à avoir spécifiquement discuté de cette question. Dans l'affaire *Grand Trunk*¹¹ en effet, le Comité judiciaire du Conseil Privé (ci-après appelé le Conseil Privé) devait déterminer si le Parlement canadien avait compétence pour édicter l'article 1 de l'*Acte modifiant l'Acte des chemins de fer*, 1903 (S.C. 1904, ch. 31). Cette disposition interdisait aux compagnies de chemin de fer relevant du Parlement de se soustraire, par convention, à leurs obligations de payer des indemnités à leurs employés dans les cas d'accidents du travail.

Le Conseil Privé jugea que cette mesure était **intra vires** de la compétence du Parlement, en ce qu'elle était accessoire aux pouvoirs fédéraux en matière de chemins de fer. Voici d'ailleurs comment devait s'exprimer Lord Dunedin à ce sujet, au nom de la Cour:

*It seems to their Lordships that, inasmuch as these railway corporations are the mere creatures of the Dominion Legislature -- which is admitted -- it cannot be considered out of the way that the Parliament which calls them into existence should prescribe the terms which were to regulate the relations of the employees to the corporation. It is true that, in so doing, it does touch what may be described as the civil rights of those employees. But this is inevitable [...].*¹²

Puis, un peu plus loin:

*But if the appellants' factum properly describes its scope [the scope of the policy], then it is indeed plain that it is properly ancillary to through railway legislation.*¹³

Cette compétence du fédéral de réglementer les relations de travail des employés relevant de sa juridiction, fut par la suite confirmée à nouveau par le Conseil Privé à l'occasion de l'affaire Paquet.¹⁴ Les faits pertinents à cette cause ont été ainsi décrits par le juge Locke dans un arrêt subséquent, rendu à l'occasion d'une autre affaire et émanant de la Cour suprême du Canada:

*In Paquet [...], the Corporation sued to recover from a pilot in Quebec Harbour his earnings as received under the terms of its statute of incorporation under the laws of the Province of Canada prior to Confederation. While the main question to be determined was as to whether the rights of the Pilots' Corporation under the statute of the Province of Canada by which it was incorporated survived, in view of the provisions of the Canada Shipping Act (R.C.S. 1906, c. 113) and an amendment to that Act (c. 48, S.C. 1914), the question as to whether these sections of the Dominion statute were **intra vires** was considered. Included in the powers vested in all pilotage authorities by s. 433 of the Act was the power to fix and alter the mode of remunerating the pilots and the amount of such remuneration.¹⁵*

Dans l'affaire *Paquet*, le Vicomte Haldane exprima en ces termes, au nom du Conseil Privé, le principe voulant qu'il incombe en exclusivité au fédéral et non aux provinces de régir le sujet du pilotage, lequel incluait selon la Cour, ne l'oublions pas, la rémunération des pilotes:

Navigation and shipping form the tenth class of the subjects enumerated as exclusively belonging to the Dominion in s. 91 of the Act, and the second class in the section, the regulation of trade and commerce, is concerned with some aspects at least of the same subject. Whether the words "trade and commerce", if these alone had been enumerated subjects, would have been sufficient to exclude the Provincial Legislature from dealing with pilotage, it is not necessary to consider, because, in their Lordships' opinion, the introduction into s. 91 of the words "navigation and shipping" puts the matter beyond question. It is, of course, true that the class of subjects designated as "property and civil rights" in s. 92 and there given exclusively to the Province would be trespassed on if that section were to be interpreted by itself. But the language of s. 92 has to be read along with that of s. 91, and the generality of the wording of s. 92 has to be interpreted as restricted by the specific language of s. 91, in accordance with the well-established principle that subjects which in one aspect may come under s. 92 may in another aspect that is made dominant be brought within s. 91. That this principle applies in the case before their Lordships they entertain no doubt, and it was, therefore, in their opinion, for the Dominion and not for the Provincial Legislature to deal exclusively with the subject of pilotage after confederation, notwithstanding that the civil rights and the property of the Corporation [...] might incidentally, if unavoidably, be seriously affected.¹⁶

Quelques années après l'arrêt *Paquet*, soit en 1925, le Conseil Privé se prononça à nouveau sur la question du partage des pouvoirs en matière de relations de travail, à l'occasion de l'importante affaire *Snider*.¹⁷ Dans cet arrêt, la Cour conclut en l'inconstitutionnalité de la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels (Loi Lemieux)*, une loi fédérale qui avait été adoptée en 1907.¹⁸ Cette loi imposait une conciliation et une enquête obligatoires avant le recours à la grève dans les entreprises minières et les entreprises de service public de tout le Canada. Le Conseil Privé estima que cette loi était, dans son caractère véritable, relative aux droits civils des employeurs et des employés **dans la province** et, de ce fait, constituait une ingérence dans la compétence exclusive que les provinces s'étaient vu conférer par le paragraphe 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)*. Voici d'ailleurs comment devait s'exprimer à cet égard le Vicomte Haldane:

Whatever else may be the effect of this enactment, it is clear that it is one which could have been passed, so far as any Province was concerned, by the Provincial Legislature under the powers conferred by s. 92 of the British North America Act. For its provisions were concerned directly with the civil rights of both employers and employed in the Province. It set up a Board of Inquiry which could summon them before it, administer to them oaths, call for their papers and enter their premises. It did no more than what a Provincial Legislature could have done under head 15 of s. 92, when it imposed punishment by way of penalty in order to enforce the new restrictions on civil rights. [...] It does not appear that there is anything in the Dominion Act which could not have been enacted by the Legislature of Ontario, excepting one provision. The field for the operation of the Act was made the whole of Canada.

[...]

*It is clear that this enactment was one which was competent to the Legislature of a Province under s.92. In the present case the substance of it was possibly competent, not merely under the head of property and civil rights in the Province, but also under that of municipal institutions in the Province.*¹⁹

Et ensuite, un peu plus loin:

What the Industrial Disputes Investigation Act, which the Dominion Parliament passed in 1907, aimed at accomplishing was to enable the Dominion Government to appoint anywhere

*in Canada a Board of Conciliation and Investigation to which the dispute between an employer and his employees might be referred. [...] It is obvious that these provisions dealt with civil rights, and it was not within the power of the Dominion Parliament to make this otherwise by imposing merely ancillary penalties. The penalties for breach of the restrictions did not render the statute the less an interference with civil rights in its pith and substance.*²⁰

On remarque donc que, dans *Snider*, le Conseil Privé n'a tout simplement fait que reconnaître que la loi fédérale en litige abordait essentiellement le domaine des relations de travail sous des aspects qui relevaient principalement de la juridiction des provinces, et qu'elle devait en conséquence échapper à la compétence fédérale. N'oublions pas effectivement que cette loi devait trouver application à l'égard des conflits ouvriers de différente nature qui avaient cours dans des entreprises de tout le Canada, dont, sans doute principalement, des entreprises ne relevant d'aucune façon des compétences législatives fédérales. N'oublions pas non plus que, comme l'a affirmé le Vicomte Haldane, s'il était vrai que la loi en litige portait essentiellement sur les droits civils dans la province, il n'en demeurait toutefois pas moins que celle-ci pouvait également être rattachée à d'autres titres de compétence provinciale, comme par exemple ceux qui étaient mentionnés aux paragraphes 8 et 15 de l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique (1867)*.

D'ailleurs, nombreux sont les auteurs qui conclurent de l'arrêt *Snider* qu'il confirmait la responsabilité première des provinces sur les relations de travail,²¹ conclusion que nous partageons également en quelque sorte. Nous sommes à même de constater en effet que la plupart des aspects de ce sujet relèvent de la juridiction provinciale. Mais il y a, comme nous l'avons déjà vu, une différence très claire entre reconnaître aux provinces une compétence **a priori** en matière de relations de travail, et leur reconnaître une compétence unique sur le sujet, portant sur l'ensemble de ses aspects. En fait, l'on ne retrouve rien dans l'arrêt *Snider* qui aille dans le sens d'une compétence principale des provinces sur l'ensemble du domaine des relations de travail.

Quoi qu'il en soit, quelques mois après l'arrêt *Snider*, la Cour suprême du Canada eut à son tour à se prononcer sur la question, à l'occasion du renvoi au sujet du *Traité de Versailles et des heures de travail*.²² Il s'agissait alors de déterminer si le gouvernement fédéral avait autorité pour

adopter des législations en matière de limitation des heures de travail dans les entreprises, afin d'exécuter les engagements qu'il avait contractés par le Traité de Versailles, relativement aux conventions et recommandations de la Conférence générale de l'organisation internationale de Genève. Sans faire aucune référence à l'arrêt *Snider*, la Cour suprême du Canada répondit alors, sous la plume du juge Duff:

The second, third and fourth questions submitted relate to a particular draft convention, that, namely, adopted by the General Conference of the International Labour Organization of the League of Nations on the 29th of October, 1919, which has for its object the limiting of the hours of work in industrial undertakings as therein defined to eight hours in the day and forty-eight hours in the week.

Under the scheme of distribution of legislative authority in the British North America Act, legislative jurisdiction touching the subject matter of this convention is, subject to a qualification to be mentioned, primarily vested in the provinces. Under the head of jurisdiction numbered 13 in section 92, Property and Civil Rights, or under the sixteenth head, Local and Private Matters Within the Provinces, or under both heads, each of the provinces possesses authority to give the force of law in the province to provisions such as those contained in the draft convention. This general proposition is subject to this qualification, namely, that as a rule a province has no authority to regulate the hours of employment of the servants of the Dominion Government.

It seems questionable whether government employees, in industrial undertakings carried on by the Government, such, for example, as shipbuilding, are within the scope of the convention.

[...]

It is necessary to observe, also, that as regards these parts of Canada which are not included within the limits of any province, the legislative authority in relation to civil rights generally, and to the subject matter of the convention in particular, is the Dominion Parliament.²³

Il nous semble que ces conclusions du juge Duff se concilient parfaitement avec celles auxquelles était parvenu le Conseil Privé dans l'arrêt *Snider*, à savoir que la loi fédérale en litige devait être déclarée **ultra vires** parce qu'elle était relative, dans son essence même, à des titres de compétence provinciale exclusive, soit, en l'espèce, les titres mentionnés aux paragraphes 13 et

16 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (1867). Par ailleurs, il semble bien que, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Snider*, la Cour ait accordé beaucoup d'attention au fait que la loi en question avait une portée générale et était ainsi susceptible d'affecter un grand nombre de situations relevant en fait de la compétence provinciale.

Encore une fois cependant, il nous faut bien admettre que ce renvoi de la Cour suprême ne semble contenir aucune affirmation qui aille dans le sens d'une compétence principale des provinces sur l'ensemble du domaine des relations de travail. Tout au plus y affirma-t-on, selon nous, que ce domaine relevait de la compétence provinciale dans ses principaux aspects,²⁴ et qu'une législation fédérale qui porterait sur les sujets abordés par le Traité de Versailles serait relative à ces mêmes aspects, et devrait conséquemment être déclarée inconstitutionnelle. La Cour tint toutefois à préciser, ce qui nous semble fort révélateur quant au double aspect du domaine des relations de travail, que, malgré leur compétence première dans ce même domaine, les provinces n'avaient aucune autorité pour régler les conditions de travail des employés affectés à des activités relevant du Parlement canadien.

Malgré cette dernière décision, le Parlement fédéral adopta en 1935 trois lois du travail **applicables à toutes les entreprises**, en matière de repos hebdomadaire, de salaire minimum et de limitation des heures de travail. La question de la constitutionnalité de ces lois fut d'abord soumise à l'examen de la Cour suprême du Canada, dont un banc de six juges se divisa également.²⁵ Saisi à son tour du litige en 1937, le Conseil Privé déclara les trois lois **ultra vires**, parce qu'elles tombaient sous le titre *propriété et droits civils*, conféré à la compétence exclusive des provinces en vertu du paragraphe 92(13) de l'A.A.N.B. (1867)²⁶. Voici d'ailleurs comment devait s'exprimer le Conseil Privé à ce sujet, sous la plume de Lord Atkin:

If, therefore, s. 132 is out of the way, the validity of the legislation can only depend upon ss. 91 and 92. Now it had to be admitted that normally this legislation came within the classes of subjects by s. 92 assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces, namely -- property and civil rights in the Province. This was in fact expressly decided in respect of these same conventions by the Supreme Court in 1925. How, then, can the legislation be within the legislative powers given by s. 91 to the Dominion Parliament? It is not within the

*enumerated classes of subjects in s. 91: and it appears to be expressly excluded from the general powers given by the first words of the section.*²⁷

Certains auteurs ont affirmé, avec raison croyons-nous, que cette décision du Conseil Privé avait une fois de plus confirmé la compétence fondamentale des provinces pour régler les relations de travail;²⁸ mais on y chercherait en vain quoique ce soit qui puisse soutenir une compétence unique des provinces sur l'ensemble de cette matière. Au contraire, il nous semble que cet arrêt n'a fait que confirmer les conclusions auxquelles était parvenue la Cour suprême dans le renvoi au sujet du *Traité de Versailles* de 1925, conclusions dont nous avons justement déjà dit qu'elles reconnaissaient plutôt que la compétence principale en matière de relations de travail devait être partagée entre les autorités provinciales et fédérale, en fonction des différents aspects de cette même matière qui étaient envisagés. En l'espèce évidemment, on comprend aisément que les lois en litige aient dû être déclarées inconstitutionnelles, puisqu'elles ne pouvaient, dans leur caractère véritable, être rattachées à aucun titre nommément conféré à la compétence principale du fédéral.

En 1947, la Cour suprême du Canada rendit une autre décision, dans l'affaire cette fois du renvoi relatif à l'application de la *Loi sur le salaire minimum de la Saskatchewan*.²⁹ Cet arrêt portait essentiellement sur l'application du *Minimum Wage Act of Saskatchewan*, une loi provinciale, à un salarié travaillant dans un bureau de poste. La Cour reconnut unanimement l'inapplication de cette loi en l'espèce, puisque la rémunération des employés qui étaient, à l'instar du salarié en cause, affectés à des activités qui relevaient de la juridiction du Parlement fédéral, devait être régie par celui-ci. Comme devait notamment l'affirmer le juge Taschereau:

*It follows that the fixing of the wages of the Postal employees, is a matter in pith and substance "Postal Service Legislation", upon which the provinces may not legislate without invading a field "exclusively" assigned to the Dominion.*³⁰

On constate donc que, dans ce renvoi, les relations de travail que la province de la Saskatchewan voulait régir étaient en fait relatives au service postal, un domaine relevant

exclusivement de la compétence législative du Parlement canadien en vertu du paragraphe 91(5) de la *Loi de 1867*.³¹

Quelques années plus tard, soit en 1950, le Conseil Privé rendit un autre important jugement à l'occasion de l'affaire de l'*Hôtel Empress*.³² La question qui se posait alors était de savoir si un hôtel possédé et géré par le Canadien Pacifique (une entreprise fédérale) à Victoria, en Colombie-Britannique, pouvait échapper aux dispositions d'une loi provinciale réglementant les heures de travail. Tout en reconnaissant l'autorité du Parlement canadien de réglementer les heures de travail des employés de l'entreprise interprovinciale de chemins de fer qui était également exploitée par le Canadien Pacifique, la Cour décida que l'entreprise hôtelière en cause était distincte et divisible de cette dernière et que, conséquemment, les employés qui y travaillaient devaient obéir à la législation provinciale du travail. À cet égard d'ailleurs, mentionnons ces propos de Lord Reid:

*The appellant does not deny that regulation of hours of work is ordinarily a matter of property and civil rights which falls under head 13 of s.92.*³³

Puis, un peu plus loin:

As their Lordships hold that the general power conferred on the Parliament of Canada by the first part of s. 91 does not apply in this case and that this hotel does not come within the scope of either head 10(a) or head 10(c) of s. 92 it follows that regulation of the hours of work of those employed in this hotel is within the exclusive legislative authority of the legislature of the province of British Columbia [...].³⁴

Il ressort donc de cet arrêt-clé que les relations de travail des employés d'entreprises fédérales relèveront de la juridiction du Parlement du Canada lorsque ces mêmes employés seront affectés à des activités que les provinces ne peuvent réglementer (ex. les chemins de fer interprovinciaux), et relèveront des provinces lorsque, au contraire, leurs activités seront de la juridiction de celles-ci (ex. une entreprise hôtelière de nature purement locale).³⁵

On remarquera d'ailleurs qu'une telle approche est en tout point conforme à la thèse que nous défendons, voulant que les relations de travail soient un sujet de double aspect.

Mais alors que dans l'affaire de l'*Hôtel Empress*, la Cour reconnut que le droit provincial devait s'appliquer aux employés de l'hôtel, c'est l'inverse qui se produisit dans l'*affaire des débardeurs*³⁶ alors que le Conseil Privé, après avoir jugé la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* (S.R.C. 1952, ch. 152) **intra vires** des pouvoirs du Parlement du Canada,³⁷ en vint à la conclusion que celle-ci devait s'appliquer aux employés d'une compagnie (la Eastern Canada Stevedoring Co. Ltd.) faisant le chargement et le déchargement de navires impliqués dans le transport international. Plus exactement, il appert que ces mêmes employés étaient des débardeurs dont les services étaient prêtés à des compagnies maritimes qui reliaient des ports situés à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Or, selon la Cour, puisque ces salariés exerçaient des activités que visait soit le paragraphe 92(10) soit le paragraphe 91(10) de l'*A.A.N.B. (1867)*, il incombait au Parlement canadien de régir les relations de travail qu'ils entretenaient avec leur employeur.

En général, mentionnons que les principes appliqués dans l'*affaire des débardeurs* furent essentiellement les mêmes que dans l'*affaire de l'Hôtel Empress*. Plus précisément, il nous semble que l'*affaire des débardeurs* a, une fois de plus, fourni une éloquente démonstration des « deux aspects » du domaine des relations de travail. Citons en effet à cet égard ces affirmations du juge Taschereau:

*Generally, I think that the Industrial Relations and Disputes Investigation Act may be justified by head 10 of s. 91 of the British North America Act, which gives to the Parliament of Canada exclusive jurisdiction on Navigation and Shipping. Regulation of employment of stevedores is, I believe, an essential part of navigation and shipping and is essentially connected with the carrying on of the transportation by ship. Even if incidentally the law may affect provincial rights, it is nevertheless valid if it is, as I think, in relation to a subject within the federal legislative power under s. 91.*³⁸

Puis un peu plus loin, après avoir fait référence au renvoi relatif à la *loi sur le salaire minimum de la Saskatchewan*:

This last case is very similar to the one at bar, and I have no doubt that, if it is not competent to a provincial legislature to legislate as to hours of labour and wages of Dominion servants, it is not within its power to legislate as to industrial disputes of employees on a subject matter coming within the jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91.³⁹

Citons également ces propos du juge Kellock:

It will be convenient to consider, in the first place, whether the present legislation is authorized by any of the enumerated heads of s. 91. If that be so, s. 92 becomes inapplicable, notwithstanding (sic) that the subject matter of the legislation inevitably affects matters otherwise within that section.⁴⁰

Puis ceux-ci:

In my opinion, therefore, such matters as wages, hours of labour, and agreements relating to conditions of labour upon ships, whether operated in local or interprovincial or international waters, are within the exclusive jurisdiction of Parliament.⁴¹

Le juge Cartwright également a tenu ces propos, après avoir reconnu la validité de la partie I de la loi en litige:

Its application is limited to matters in the exclusive jurisdiction of Parliament and consequently it is without significance that it interferes with matters such as contractual relationships between employees and employers in the province, which would otherwise fall within the jurisdiction of the provincial legislatures.⁴²

Quant au juge Kerwin, il affirma:

In pith and substance the Act relates only to matters within the classes of subjects within the specific heads of s. 91 of the British North America Act.⁴³

Le juge Estey écrivit pour sa part, après avoir passé en revue la jurisprudence pertinente:

These authorities establish that there is a jurisdiction in the Parliament of Canada to legislate with respect to labour and labour relations, even though these relations are classified under Property and Civil Rights within the meaning of s. 92(13) of the B.N.A. ACT and, therefore, subject to provincial legislation.

[...]

If, therefore, a system of collective bargaining and statutory provisions for settlement of disputes in labour relations are to be made available to employers and employees within the legislative jurisdiction of Parliament, that body alone can enact the appropriate legislation.⁴⁴

Puis, un peu plus loin:

It is a statute the effect of which is not to create new or further encroachments upon property and civil rights, or any other of the enumerated heads of s. 92, but rather it is, in pith and substance, an enactment which provides to those works, undertakings and businesses (subject to the legislative jurisdiction of Parliament) collective bargaining and a method for the negotiation and settlement of labour problems between the employer and the employee. It is this feature of this statute that distinguishes it from the Industrial Disputes Investigation Act of 1907, declared, as aforesaid to be ultra vires in 1925.⁴⁵

Dans le même sens, le juge Abbott affirma:

[...] the power to regulate such matters [hours of work, rates of wages, working conditions and the like], in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures.⁴⁶

Mais ce sont sans doute les paroles du juge Fauteux qui sont le plus révélatrices quant au double aspect du domaine des relations de travail, en ce qu'elles reconnaissent clairement le

pouvoir tant fédéral que provincial de légiférer en la matière. Il affirma en effet, en parlant de l'arrêt *Snider*:

*[...] the statute considered, which was the predecessor to the Act [the Industrial Relations and Disputes Investigation Act], did, in a like matter and in a manner substantially similar, interfere with property and civil rights of employers and employees. [...] Ultimately, the question considered was whether this interference constituted the purpose of the legislation or was it merely incidental to other purposes within the legislative competence of Parliament. It being found that either the evidence adduced in the record or the statute itself manifested no purpose other than the one indicated by the legal effect of its provisions, i.e., interference with property and civil rights, the legislation was declared **ultra vires**. Under the present legislation however, the limitation, resting moreover in its essence formally on constitutional grounds, evidences a purpose other than the one indicated by the legal effect of its provisions, i.e., the promotion of peaceful labour operations in works, undertakings and businesses strictly within the legislative competence of Parliament. And while a like conclusion may not be reached in all of the cases where a similar pattern of legislative action is adopted, in the present matter I think that "... the legislation of Parliament in pith and substance is operating within the enumerated powers..." of Parliament.⁴⁷*

On constate donc qu'en jugeant valide la loi fédérale du travail en cause, laquelle visait à aménager les relations collectives de travail dans les entreprises relevant de la juridiction exclusive du fédéral, l'arrêt rendu dans l'affaire *des débardeurs* s'est trouvé en quelque sorte à poser les premiers véritables jalons de la compétence fédérale en matière de relations de travail, une compétence moins importante que celle des provinces certes, mais une compétence non négligeable néanmoins, comme on peut le constater à la lumière de cette même décision.

En 1963 maintenant, la Cour suprême du Canada rendit jugement dans l'affaire *Oil Chemical*. Le juge Martland affirma alors, au nom des juges majoritaires:

That the field of legislation in relation to labour relations in a province is within the sphere of provincial legislative jurisdiction is established beyond doubt in the case of Toronto Electric Commissioners v. Snider.⁴⁸

Puis, un peu plus loin:

*The Labour Relations Act has materially affected the civil rights of individual employees by conferring upon certified trade unions the power to bind them by agreement and the power to make agreements which will compel membership in a union. Such legislation falls within the powers of the Legislature of the Province of British Columbia to enact, as being labour legislation, and, therefore, relating to property and civil rights in the province.*⁴⁹

Évidemment, de telles affirmations sont de nature à laisser croire que l'ensemble du domaine des relations de travail relève, par son caractère même, de la compétence exclusive des provinces. En fait, il aurait sans doute été davantage conforme à la jurisprudence antérieure que le juge Martland se contente d'affirmer, dans *Oil Chemical*, que les mesures législatives en cause devaient être déclarées **intra vires** parce qu'elles étaient relatives, dans leur essence même, à des aspects des relations de travail qui relevaient de la compétence provinciale, plutôt que d'affirmer qu'elles devaient relever de la compétence provinciale parce qu'elles étaient essentiellement relatives aux relations de travail.

Quoi qu'il en soit, il faut bien admettre que le juge Martland a semblé vouloir nuancer ses propres paroles, en écrivant un peu plus loin:

*Such legislation [the Labour Relations Act] is, in pith and substance, legislation in respect of civil rights in the province.*⁵⁰

Cette dernière affirmation va bien sûr davantage dans le sens de l'interprétation des principes applicables au partage des pouvoirs en matière de relations de travail que nous soutenons.

Un peu plus tard, soit en 1966, c'était au tour de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bell Telephone*.⁵¹ Ce jugement portait essentiellement sur la question de savoir si la *Loi du Salaire minimum du Québec* (S.R.Q. 1941, ch. 164) pouvait trouver application à l'égard de la compagnie intimée. La Cour reconnut notamment que cette compagnie était une entreprise de la nature de celles qui sont décrites au paragraphe 92(10) de l'*A.A.N.B. (1867)*, et que la

réglementation des relations de travail en son sein devait de ce fait relever de la compétence législative exclusive du Parlement fédéral. Somme toute, la Cour suprême n'a fait, dans cet arrêt, que confirmer les conclusions auxquelles elle était déjà parvenue à l'occasion de *l'affaire des débardeurs* et du renvoi relatif à l'application de la *Loi sur le salaire minimum de la Saskatchewan*. En effet, comme devait conclure le juge Martland, au nom de la Cour:

*In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent's, as in the case of the regulation of the rates which they charge to their customers, is a "matter" coming within the class of subject defined in s. 92(10)(a) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Consequently, any provincial legislation in that field, while valid in respect of employers not within exclusive federal legislative jurisdiction, cannot apply to employers who are within that exclusive control.*⁵²

En 1969 cette fois, la Cour suprême du Canada rendit jugement dans *l'affaire Agence Maritime*.⁵³ L'une des questions qui étaient alors soumises à l'examen de la Cour avait trait au pouvoir d'accréditation du Conseil canadien des relations ouvrières, un organisme qui relevait de la compétence du Parlement, à l'égard de l'entreprise appelante, *Agence Maritime Inc.*, une entreprise qui possédait et qui exploitait trois navires caboteurs. Après en être venu à la conclusion que les opérations maritimes de l'appelante se limitaient essentiellement au territoire du Québec et relevaient de ce fait de la compétence provinciale exclusive, le juge Fauteux affirma tout simplement, au nom de la Cour:

*[...] la loi qu'on a voulu appliquer à l'appelante [la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail] ne peut régir que les entreprises qui sont du ressort du Parlement. Tel n'étant pas le cas de l'appelante, elle ne peut y être assujettie.*⁵⁴

On constate donc, une fois de plus, que rien dans ce dernier arrêt ne remet en question le double aspect du domaine des relations de travail.

Enfin en 1975, dans l'affaire *Union des facteurs*,⁵⁵ la Cour suprême du Canada jugea à l'unanimité que des personnes affectées au transport du courrier comme employés d'une compagnie faisant ce travail en vertu d'un contrat avec les postes canadiennes, étaient assujetties au *Code canadien du travail*, bien que leur employeur exploitât une entreprise de caractère purement local. Selon la Cour en effet, les activités des salariés en cause faisaient partie intégrante d'une entreprise fédérale, le service postal, et devaient de ce fait relever de la compétence du Parlement. Voici d'ailleurs comment s'exprima le juge Ritchie, au nom de la Cour:

*Il est admis, du moins depuis l'arrêt [...] Snider et al., que, d'une manière générale, la législation sur les relations patron-employés concerne la propriété et les droits civils et relève par conséquent de la compétence exclusive de la législature de la province, mais il est établi, depuis l'adoption de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail [...] et la décision de cette Cour dans le renvoi relatif à la validité et à l'application de cette Loi, qu'il n'est pas du ressort de la législature provinciale de légiférer sur les relations industrielles de personnes employées dans une entreprise qui relève de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Il n'y a aucun doute que le service postal est un objet expressément assigné à l'autorité législative exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91, par. (5), de l'acte de l'Amérique du Nord britannique, et que les relations patron-employés dans ce service relèvent en conséquence de cette autorité.*⁵⁶

Il appert donc de l'ensemble de cette jurisprudence, que si les tribunaux ont, comme l'ont affirmé les auteurs, semblé vouloir reconnaître aux provinces une compétence première dans le domaine des relations de travail, ils ne sont toutefois pas allés jusqu'à leur reconnaître une compétence unique et entière à l'égard de l'ensemble de ce même domaine. Au contraire, les tribunaux ont toujours tenu à laisser une large place au fédéral en cette matière, confirmant par le fait même le caractère de double aspect de celle-ci. En effet, ainsi que devait l'affirmer le professeur André Tremblay dans l'un de ses ouvrages:

*Les compétences de faire des lois pour réglementer les relations ouvrières appartiennent en principe aux provinces. Nous disons bien, en principe, car il existe des exceptions à la règle.*⁵⁷

Aussi n'est-ce pas sans un certain étonnement que l'on constate que, dans l'*arrêt Construction Montcalm*, le juge Beetz s'est senti autorisé à énoncer le principe voulant que les provinces jouissent d'une compétence unique et principale sur tout le domaine des relations de travail, principe qui a par la suite été repris par le juge Dickson dans l'*arrêt Northern Telecom no 1*, comme nous l'avons vu. Il nous semble en effet que cette conception des choses n'ait jamais été retenue par la jurisprudence précédemment, comme en témoigne la rétrospective que nous venons de faire.

Mais le principe des juges Beetz et Dickson tient, à notre avis, non seulement d'une mauvaise interprétation de la jurisprudence portant sur la question du partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière de relations de travail, mais tient également d'une conception erronée des règles applicables en la matière.

Ce principe affirme en effet, ne l'oublions pas, que le domaine des relations de travail relève, en tant que tel, de la compétence principale des provinces, et que le Parlement fédéral ne peut prétendre à aucune compétence à son égard. Le fédéral peut toutefois, toujours selon ce même principe, adopter une législation qui affecte accessoirement ce domaine, en autant bien sûr que cette législation fasse partie intégrante de sa compétence principale portant sur un autre sujet.

En soit, ce principe nous semble relever du raisonnement suivant:

1. *Les relations de travail relèvent du droit privé.*
2. *Or, le droit privé au Canada est de compétence provinciale exclusive en vertu du paragraphe 92(13) de la Loi constitutionnelle de 1867, lequel porte notamment sur les droits civils dans la province.⁵⁸*
3. *Donc, les relations de travail relèvent de la compétence exclusive des provinces en vertu du paragraphe 92(13) de la Loi de 1867.*

Mais ce type de raisonnement nous semble être dangereux à plusieurs égards. En effet, il omet d'une part que le champ du droit privé ne relève pas de la seule compétence provinciale. Au contraire, le fédéral dispose lui aussi de plusieurs titres de compétence exclusive en droit privé: les titres mentionnés aux paragraphes 2, 10, 12, 13, 14 à 23 et 26 de l'article 91 de la Loi de 1867 par exemple.

D'autre part, ce raisonnement omet que la seule compétence conférée aux provinces en vertu du paragraphe 92(13) de la Loi de 1867 en est une relative aux droits civils dans la province. Tous les aspects du droit privé qui ont une dimension nationale, multiprovinciale ou tout simplement extraprovinciale relèvent donc de la compétence fédérale exclusive.

Enfin, il omet que s'il est vrai que les relations de travail relèvent sous plusieurs de leurs aspects du droit privé, elles n'en relèvent toutefois pas sous tous leurs aspects. Dans de nombreux cas effectivement, les relations de travail relèvent plutôt de ce qu'il serait convenu d'appeler les *droits publics ou politiques*. C'est le cas par exemple pour les relations de travail dans la fonction publique tant fédérale que provinciale, lesquelles relèvent respectivement des paragraphes 91(18) et 92(4) de la Loi de 1867.⁵⁹ C'est le cas également pour les relations de travail dans le service postal, les forces armées et les pénitenciers, lesquelles relèvent des paragraphes 5, 7 et 28 de l'article 91 de la *Loi de 1867*.⁶⁰ Par ailleurs, certains auteurs n'ont pas été sans souligner que le sujet des relations de travail relevait, surtout dans sa forme moderne, à la fois du droit public et du droit privé.⁶¹

Sans compter qu'en conférant ainsi aux provinces une compétence pleine et entière sur tout le domaine des relations de travail, on se trouve à donner à ce sujet le même statut que s'il avait été **expressément** conféré à la compétence exclusive des provinces en vertu de l'article 92 de la *Loi de 1867*. Or, les autorités constituantes n'ont justement pas choisi de faire des relations de travail un tel domaine énuméré. Nul doute que si elles l'avaient désiré, elles auraient spécifiquement mentionné ce sujet à l'article 92 en question, puisque la question des relations de travail n'est pas nouvelle: elle existait déjà en 1867.⁶²

Il nous semble donc préférable de raisonner plutôt de la façon suivante:

1. *Les relations de travail relèvent, sous nombre de leurs aspects, du droit privé dans la province.*
2. *Or, le droit privé dans la province est en principe de juridiction provinciale exclusive en vertu du paragraphe 92(13) de la Loi de 1867.*
3. *Donc, les relations de travail relèvent en principe, sous nombre de leurs aspects, de la compétence provinciale exclusive en vertu du paragraphe 92(13) de la Loi de 1867.*

Car le fait de reconnaître que les relations de travail relèvent **a priori**, sous plusieurs de leurs aspects, de la compétence provinciale exclusive, ne veut aucunement dire qu'elles en relèvent sous tous leurs aspects, comme nous l'avons déjà vu. Au contraire, pareille reconnaissance implique en elle-même que les relations de travail peuvent également, sous d'autres de leurs aspects, relever de la compétence fédérale exclusive.

Évidemment, nous ne sommes pas sans savoir que les relations de travail relèvent sous leurs principaux aspects des droits civils dans la province. Les cours par exemple n'ont pas hésité, comme nous l'avons vu, à considérer que tant le contrat individuel de travail que le droit du travail dans ses formes plus modernes relevaient essentiellement du droit privé,⁶³ et nous n'entendons pas remettre en question cette conclusion en particulier. Mais, encore une fois, le fait de reconnaître une compétence de principe aux provinces sur les relations de travail dans leurs principaux aspects, ne veut pas dire qu'on leur reconnaît une compétence exclusive sur tous les aspects de ce sujet. Certes, la compétence fédérale en la matière sera exceptionnelle, en ce qu'elle sera appelée à être exercée moins fréquemment que la compétence provinciale et en ce qu'elle portera sur un nombre moindre d'aspects de la question, mais cette compétence existera néanmoins et pourra, dans les limites qui seront les siennes, être exercée de façon aussi principale et directe que pourra l'être la compétence provinciale elle-même.

Les juges Beetz et Dickson auraient donc dû à notre avis se contenter de reconnaître une compétence de principe aux provinces dans le domaine des relations de travail, sans pour autant leur reconnaître une compétence principale et unique, portant sur l'ensemble de ce même domaine. En d'autres termes, la Cour aurait dû reconnaître que les relations de travail relevaient principalement, mais non uniquement, de la compétence des provinces, et qu'elles relevaient aussi, quant à tous ceux de leurs aspects qui n'étaient pas couverts par cette compétence provinciale, de la juridiction exclusive du fédéral.

On remarque d'ailleurs que, dans un arrêt qui suivit l'affaire *Construction Montcalm*, le juge Beetz lui-même a exprimé de façon sensiblement différente les principes pertinents à la question du partage des pouvoirs en matière de relations de travail. Il s'agissait alors de l'arrêt *Four B Manufacturing*,⁶⁴ une affaire dans laquelle se posait la question de savoir si une loi ontarienne du travail (*The Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, c. 232) s'appliquait à l'égard de l'appelante *Four B*, une compagnie constituée en vertu des lois provinciales, détenue par des « indiens » et exploitant une entreprise sur une réserve indienne. La Cour suprême du Canada jugea alors essentiellement que la compétence fédérale première sur les Indiens n'emportait pas automatiquement en sa faveur le pouvoir de réglementer les relations de travail dans les entreprises exploitées sur une réserve indienne. Le fédéral n'aurait en fait juridiction, selon la Cour, que dans les seuls cas où ces mêmes entreprises seraient de nature fédérale. Dans tous les autres cas évidemment, ce seraient les provinces qui auraient juridiction. Voici d'ailleurs comment devait s'exprimer le juge Beetz à ce sujet, au nom de la majorité:

*En ce qui a trait aux relations de travail, la compétence législative provinciale exclusive est la règle, la compétence fédérale exclusive est l'exception. L'exception comprend, principalement, les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte tenu du critère fonctionnel de la nature de leur exploitation et de leur activité normale, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale [...].*⁶⁵

Puis, après avoir déterminé que rien dans l'exploitation de *Four B* ne pouvait permettre de la qualifier d'affaire de compétence fédérale, le juge Beetz affirma:

[...] le pouvoir de réglementer les relations de travail en question ne fait pas partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens. La question de savoir si le Parlement pourrait les réglementer dans l'exercice de ses pouvoirs accessoires est une question que nous n'avons pas à résoudre sauf dans la mesure où sa solution est utile pour déterminer en théorie la portée ultime d'une suprématie fédérale potentielle.⁶⁶

Pour finalement conclure:

*À mon avis, le Code canadien du travail ne prévoit pas ce cas-ci. En vertu du critère fonctionnel, *Four B* n'est pas une entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale au sens du Code canadien du travail.⁶⁷*

On remarque donc que, en tenant ces propos, le juge Beetz semble en fait s'être quelque peu écarté de la thèse qu'il avait pourtant soutenue dans l'affaire *Construction Montcalm*, voulant que le fédéral n'ait aucune compétence principale en matière de relations de travail, et ne puisse compter que sur ses pouvoirs accessoires pour, tout au plus, espérer affecter ce même sujet. Le juge Beetz semble en effet avoir plutôt avancé, dans *Four B*, l'idée que le fédéral peut, à l'instar des provinces, légiférer relativement à certains des aspects des relations de travail, lorsque ceux-ci sont rattachés à l'une de ses compétences principales énumérées.

Évidemment, comme a d'ailleurs tenu à le préciser le juge Beetz à la toute fin de l'extrait que nous venons de citer, il pourra y avoir des cas où l'exercice de compétences fédérales exclusives aura des effets incidents dans le domaine des relations de travail. Mais nous serons alors en présence, non pas du pouvoir précis du fédéral de réglementer les relations de travail sous des aspects qui peuvent être rattachés à l'une de ses compétences principales sur un sujet donné, mais bien plutôt de l'exercice par le fédéral de compétences principales qui, accessoirement, aura des

répercussions dans le domaine des relations de travail. L'auteur Robert P. Gagnon a d'ailleurs clairement établi cette distinction, en affirmant:

Le pouvoir de légiférer de l'État fédéral peut atteindre le domaine des relations du travail à la fois directement et indirectement. D'abord, le Parlement du Canada peut légiférer sur les relations du travail comme telles à l'endroit des entreprises qui, par la nature de leurs activités, tombent sous sa juridiction en vertu de l'article 91 ou du paragraphe 10 de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. D'un autre côté, le pouvoir législatif dévolu au Parlement en vertu de l'un ou l'autre de ses divers titres de compétence constitutionnelle est également susceptible d'affecter, de façon incidente mais non moins réelle, des situations qui, d'un point de vue factuel, s'inscrivent dans les relations du travail.⁶⁸

Il faut bien admettre toutefois que l'on ne saurait conclure de l'arrêt *Four B* que la Cour suprême du Canada a, à tous égards, renoncé à invoquer dans sa jurisprudence ultérieure le principe voulant que les provinces jouissent d'une compétence principale portant sur l'ensemble du domaine des relations de travail. Au contraire, on remarque en fait que la plupart des arrêts qui suivirent l'affaire *Four B* ont plutôt semblé vouloir accréditer ce même principe.

C'est ainsi par exemple que, en 1983, la Cour suprême du Canada rendit trois jugements importants en ce qui concerne le partage des pouvoirs en matière de relations de travail. Il s'agissait alors des affaires *Paul L'Anglais*,⁶⁹ *Northern Telecom no 2*,⁷⁰ et *St. Hubert Base Teachers' Association*.⁷¹

L'arrêt qui fut rendu dans *Northern Telecom no 2* faisait évidemment suite à celui qui avait été rendu dans *Northern Telecom no 1* en 1980. Dans toute cette affaire, il s'agissait essentiellement de déterminer si les relations de travail à l'égard de certains employés de l'appelante, Northern Telecom Canada Ltée, relevaient de la compétence fédérale ou de la compétence provinciale. Ces employés assumaient en fait des services d'installation de produits fabriqués (pour la plupart) par l'appelante et ses filiales, dans le réseau téléphonique exploité par Bell Canada, une entreprise fédérale. Dans *Northern Telecom no 1*, la Cour avait refusé de se prononcer sur cette question, pour le motif que le dossier était incomplet quant aux faits

constitutionnels essentiels. Ces faits ayant été portés à la connaissance de la Cour dans *Northern Telecom no 2*, le litige put alors être définitivement tranché, et le fut en fait en faveur de la compétence fédérale.

De l'arrêt *Northern Telecom no 2*, on retient d'ailleurs essentiellement, pour les fins de notre propos, que la Cour n'a tout simplement fait que rappeler, en semblant les approuver, les principes qui avaient été énoncés par le juge Beetz dans *Construction Montcalm*.⁷² À noter toutefois que le juge Beetz lui-même fut dissident dans *Northern Telecom no 2*, et que la suggestion qu'il y a faite voulant que la compétence provinciale soit présumée en matière de relations de travail, ne semble pas avoir trouvé preneur du côté de la majorité. Cette suggestion était, en effet, formulée de la façon suivante:

*Puisque la compétence provinciale est la règle et la compétence fédérale l'exception, il incombe à la partie qui invoque l'exception de prouver les faits constitutionnels nécessaires à l'application de cette exception. À défaut d'une telle démonstration, la compétence provinciale exclusive doit s'appliquer.*⁷³

Dans l'affaire *Paul L'Anglais* maintenant, le Conseil canadien des relations de travail prétendait que deux filiales de Télé-Métropole (une entreprise fédérale s'occupant de télédiffusion), soit Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc., étaient des entreprises sous juridiction fédérale. Paul L'Anglais Inc. s'occupait essentiellement de la vente de temps de commandite d'émissions pour le compte de Télé-Métropole, alors que J.P.L. Productions Inc. était une entreprise de production d'émissions et de messages commerciaux. Après avoir lui aussi rappelé les principes qui avaient été développés par le juge Beetz dans *Construction Montcalm*,⁷⁴ le juge Chouinard conclut en l'absence de juridiction fédérale à l'égard des deux filiales en question, pour le motif que les activités des ces entreprises n'étaient pas visées par les champs de compétence fédérale. Sans compter que, selon la Cour, preuve n'avait pas été faite d'un lien fondamental, essentiel ou vital entre l'exploitation de Télé-Métropole et celle de ces mêmes filiales.

Enfin, dans *St. Hubert Base*, il s'agissait de déterminer si le *Code du travail du Québec* pouvait s'appliquer aux professeurs dont les services étaient retenus par le ministère de la défense nationale pour les fins de l'instruction des élèves fréquentant les écoles établies par le gouvernement du Canada sur les bases militaires situées au Québec. Après avoir rappelé qu'il avait été admis par les parties en cause que les enseignants en question étaient des employés du gouvernement fédéral, le juge Chouinard énonça tout simplement le principe suivant:

*Il me paraît donc que si le Parlement a compétence exclusive sur les employés du gouvernement fédéral, sa compétence comprend tout le champ des relations du travail et que partant le Code du travail du Québec n'a pas d'application en ce qui touche l'association intimée.*⁷⁵

À noter toutefois qu'il n'est aucunement question, dans ce dernier arrêt, d'une quelconque compétence unique des provinces sur l'ensemble du domaine des relations de travail. Au contraire, comme on peut le constater, la compétence fédérale en la matière y est clairement reconnue. Plus précisément, notons que, en l'espèce, le fédéral s'est vu conférer compétence parce que les relations de travail qu'il entendait régir pouvaient être rattachées à sa compétence principale portant sur le domaine prévu au paragraphe 91(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En 1988 maintenant, la Cour suprême du Canada rendit sa célèbre trilogie, formée des arrêts *Bell Canada*,⁷⁶ *Alltrans*⁷⁷ et *Courtois*.⁷⁸ Ces trois pourvois soulevaient essentiellement une question similaire, soit la question de savoir si une loi provinciale qui réglementait les conditions de santé et de sécurité du travail était constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale.

Dans l'affaire *Bell Canada* par exemple, la loi provinciale en cause était la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.⁷⁹ La Cour fut d'opinion, sous la plume du juge Beetz, que cette loi -- qui visait en fait la prévention des accidents de travail et qui accordait aux salariés des droits tels que le droit de refus ou le retrait préventif -- portait essentiellement sur les relations de travail et la gestion des entreprises. En conséquence, la Cour conclut que cette loi ne devait pas trouver

application à l'égard d'une entreprise de juridiction fédérale comme Bell Canada. La Cour en vint d'ailleurs aux mêmes conclusions dans les affaires *Alltrans* et *Courtois*.

Mentionnons tout simplement, pour les fins de notre propos, que le juge Beetz s'est contenté, dans ces pourvois, de reprendre les trois premiers principes qu'il avait énoncés dans l'affaire *Northern Telecom no 1*, et de les appliquer aux cas d'espèce qui lui étaient soumis.⁸⁰

Quelques années plus tard, soit en 1989, la Cour suprême du Canada rendit jugement dans l'affaire *Brown*.⁸¹ Dans cette affaire, se posait la question de savoir si un programme de création d'emplois subventionné par le gouvernement fédéral pouvait empiéter sur la compétence d'une province en matière de relations de travail. La Cour, s'exprimant sous la plume de madame le juge L'Heureux-Dubé, sembla cette fois vouloir donner crédit à la suggestion qu'avait faite le juge Beetz dans sa dissidence dans l'affaire *Northern Telecom no 2*, suggestion voulant, comme nous l'avons déjà vu, que la compétence des provinces en matière de relations de travail soit présumée. C'est du moins ce qui semble ressortir de ces paroles du juge L'Heureux-Dubé:

*Suivant le principe fondamental portant que la compétence en matière de relations de travail relève des provinces, à moins que cette compétence ne fasse partie intégrante de la compétence première et exclusive du Parlement sur une autre catégorie de sujets, je vais partir de la présomption que les relations de travail en l'espèce sont de compétence provinciale.*⁸²

Puis la Cour en vint à la conclusion que la présomption en question n'avait pas été renversée en l'espèce, puisque le programme de création d'emplois en cause ne pouvait être qualifié d'entreprise fédérale.

Enfin, en 1990, la Cour suprême eut à trancher, dans l'affaire *Central Western Railway*,⁸³ la question de savoir lequel du gouvernement provincial ou du gouvernement fédéral avait compétence, pour les fins des relations de travail, sur une voie ferrée de 105 milles située entièrement dans la province d'Alberta. Le juge Dickson exprima alors l'opinion, au nom des juges majoritaires, que la compétence devrait incomber au fédéral s'il s'avérait (1) que *Central Western*

constitue en soi une entreprise à caractère fédéral aux termes de l'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou (2) que *Central Western* fasse partie intégrante d'une telle entreprise.⁸⁴ La Cour en vint toutefois à la conclusion qu'aucune de ces deux conditions n'était rencontrée en l'espèce. Comme nous l'avons déjà mentionné également,⁸⁵ la Cour tint, dans *Central Western Railway*, à énoncer à nouveau les principes qu'avaient élaborés les juges Beetz et Dickson, dans les affaires *Construction Montcalm et Northern Telecom no 1* respectivement.

On remarque donc que si le principe des juges Beetz et Dickson, voulant que les provinces disposent d'une compétence principale pleine et entière dans le domaine des relations de travail, a semblé avoir trouvé une certaine consécration après avoir été énoncé dans les affaires *Construction Montcalm et Northern Telecom no 1*, ce principe ne saurait toutefois s'appuyer sur la jurisprudence qui fut développée antérieurement à ces deux mêmes arrêts. Et même si ce principe pouvait trouver quelque assise en la jurisprudence en question, il ne devrait de toute façon pas être retenu, à notre avis, puisqu'il envisage la question du partage des pouvoirs en matière de relations de travail de façon erronée.

Nous sommes plutôt d'opinion en effet, est-il besoin de le rappeler, que tant le fédéral que les provinces peuvent exercer une compétence directe et principale, par opposition à indirecte ou accessoire, en matière de relations de travail. Évidemment, cette compétence ne peut être exercée qu'à l'égard des aspects des relations de travail qui relèvent de leur compétence respective. Or, étant donné que la Constitution n'a pas expressément prévu quels sont ces aspects de la question qui relèvent ainsi de la compétence fédérale ou provinciale, il faut déterminer dans chaque cas à quelle compétence principale nommément conférée à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement, les aspects en question peuvent être rattachés. Ceci nous amène évidemment à l'énonciation de la seconde règle.

II. SECONDE RÈGLE: LA RÉGLEMENTATION DES RELATIONS DE TRAVAIL

La réglementation des relations de travail relèvera de la juridiction provinciale lorsqu'elle pourra, dans son caractère véritable, être rattachée à une compétence spécifiquement attribuée aux provinces. À l'inverse, elle relèvera de la juridiction fédérale lorsqu'elle pourra, dans son caractère véritable, être rattachée à une compétence spécifiquement attribuée au Parlement. Concrètement, cela signifie que les provinces auront compétence pour régir les relations de travail relatives aux entreprises provinciales, alors que le Parlement aura compétence pour régir les relations de travail relatives aux entreprises fédérales.

Cette règle est évidemment un corollaire à la première. Elle implique en effet que, pour être **intra vires** des pouvoirs de l'assemblée législative qui l'a édictée, une législation du travail doit pouvoir être rattachée à l'une des compétences principales que la Constitution a spécifiquement attribuées à cette même assemblée. Vue sous un autre angle, cette règle implique que les provinces et le fédéral auront juridiction pour réglementer les relations de travail lorsque celles-ci auront trait à des activités relevant de leurs compétences énumérées.

Évidemment, dans le concret, il découle de cette même règle que les provinces auront juridiction lorsqu'il s'agira de réglementer les relations de travail au sein d'une entreprise provinciale, alors que le fédéral aura juridiction pour réglementer les relations de travail au sein d'une entreprise fédérale.⁸⁶ Car il n'est pas inutile de rappeler en effet que, ainsi que devait l'affirmer adéquatement le juge Dickson dans le quatrième des principes qu'il a énoncés à l'occasion de l'affaire *Northern Telecom no 1*, les relations de travail constituent en tout état de cause un aspect essentiel de la gestion et de l'exploitation des entreprises. Le pouvoir de réglementer l'activité même d'une entreprise implique donc nécessairement celui d'en régir l'important aspect des relations de travail.

Il s'ensuit donc que, dès qu'une entreprise relève, par sa nature même, de l'autorité législative du Parlement ou des provinces, les relations de travail en son sein, parce qu'elles constituent un aspect essentiel de sa gestion et de son exploitation, se trouvent automatiquement régies par la législation fédérale ou provinciale pertinente. C'est d'ailleurs dans ce sens, nous

semble-t-il, qu'il faut interpréter ces affirmations du juge Abbott, prononcées à l'occasion de l'affaire des débardeurs:

*The right to strike and the right to bargain collectively are now generally recognized, and the determination of such matters as hours of work, rates of wages, working conditions and the like, is in my opinion a vital part of the management and operation of any commercial or industrial undertaking. This being so, the power to regulate such matters, in the case of undertakings which fall within the legislative authority of Parliament lies with Parliament and not with the Provincial Legislatures.*⁸⁷

C'est donc dire que les provinces auront juridiction lorsque leur réglementation des relations de travail pourra être rattachée, dans son caractère véritable, à l'un des titres de compétence expressément conférés aux provinces par la Constitution du Canada. Ce sera le cas, évidemment, lorsque cette même réglementation pourra être rattachée aux titres prévus aux paragraphes 13 ou 16 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en ce qui a trait à la propriété et aux droits civils dans la province, ou en ce qui a trait à toute matière de nature purement locale ou privée dans la province. Mais ce sera le cas également, lorsqu'une telle réglementation pourra par exemple être rattachée à la compétence provinciale qui concerne les institutions municipales de la province (paragraphe 92(8) de la Loi de 1867), à celle qui concerne l'infliction de peines (paragraphe 92(15) de la Loi de 1867),⁸⁸ ou encore à celle qui concerne la fonction publique provinciale (paragraphe 92(4) de la Loi de 1867).

Il va sans dire que, comme nous l'avons déjà mentionné, les liens très étroits qui unissent le sujet des relations de travail et celui portant sur les droits civils dans la province, se trouvent à conférer en quelque sorte aux législatures provinciales une compétence de principe en matière de réglementation du travail. Mais cette compétence première des provinces doit néanmoins coexister, comme nous l'avons vu également, avec un certain nombre d'attributions fédérales qui, bien qu'étant sans doute moins importantes, ne doivent toutefois pas être négligées pour autant. En fait, force est même de reconnaître que la présence fédérale dans le domaine des relations de travail n'a été rien de moins que substantielle au cours des dernières années.

En effet, en 1925 par exemple, immédiatement après la décision du Conseil Privé dans l'affaire *Snider*, le Parlement canadien modifia la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels de 1907*, de façon à ce qu'elle ne s'applique plus qu'aux seules entreprises relevant de l'autorité législative du fédéral.⁸⁹ La loi modificatrice dressait d'ailleurs une liste d'entreprises qui relevaient ainsi de la juridiction du gouvernement central, comme par exemple celles ayant trait à la navigation et à la flotte marchande, ou celles ayant trait aux compagnies ou corporations constituées par le Parlement. Cette description était toutefois faite de manière non exhaustive, ainsi que venait le préciser l'expression bien connue: **sans restreindre la généralité de ce qui précède**. En fait, comme devait l'affirmer Peter W. Hogg en parlant de la loi fédérale de 1907 ainsi modifiée: "Aside from the period of the second world war, this has been the pattern of coverage for federal labour law ever since, although the drafting has been slightly changed and the list of federal industries expanded."⁹⁰

C'est ainsi que lorsqu'une nouvelle loi fédérale sur les relations industrielles fut sanctionnée en 1948, celle-ci fut également limitée dans son application aux seules entreprises fédérales.⁹¹ Cette portée n'a d'ailleurs pas été modifiée en 1952, lorsque cette même loi fut révisée.⁹² Notons d'ailleurs que c'est cette loi, ainsi révisée en 1952, qui fut jugée **intra vires** des pouvoirs du Parlement à l'occasion de l'affaire des débardeurs.⁹³

Mais c'est ainsi également que, lors de la refonte des lois fédérales en 1970, la loi de 1952 est devenue la partie V du *Code canadien du travail*.⁹⁴ Ce code constitue d'ailleurs maintenant le chapitre L-2 des Lois révisées du Canada de 1985, et son article 2 définit ainsi les entreprises fédérales:

Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment:

- a) *ceux qui se rapportent à la navigation et aux transports par eau, entre autres à ce qui touche l'exploitation de navires et le transport par navire partout au Canada;*

- b) *les installations ou ouvrages, entre autres, chemins de fer, canaux ou liaisons télégraphiques, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou débordant les limites d'une province, et les entreprises correspondantes;*
- c) *les lignes de transport par bateaux à vapeur ou autres navires, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou débordant les limites d'une province;*
- d) *les passages par eaux entre deux provinces ou entre une province et un pays étranger;*
- e) *les aéroports, aéronefs ou lignes de transport aérien;*
- f) *les stations de radiodiffusion;*
- g) *les banques;*
- h) *les ouvrages ou entreprises qui, bien qu'entièrement situés dans une province, sont, avant ou après leur réalisation, déclarés par le Parlement être à l'avantage général du Canada ou de plusieurs provinces.*
- i) *les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales.*

Il ressort donc de ce bref historique législatif de la compétence fédérale en matière de relations de travail, que le Parlement aura généralement juridiction en la matière, lorsque sa réglementation pourra, par exemple, être rattachée au pouvoir déclaratoire qui lui est conféré par l'alinéa 92(10)(c) et le paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il en sera de même également lorsque sa réglementation pourra être rattachée à l'une ou l'autre des autres compétences qui lui sont spécifiquement conférées par la Constitution du Canada, comme la compétence prévue au paragraphe 91(18) de la Loi de 1867 en ce qui concerne le personnel du gouvernement du Canada,⁹⁵ celle prévue au paragraphe 91(10) en matière de navigation,⁹⁶ celle prévue au paragraphe 91(5) en ce qui concerne le service postal,⁹⁷ ou celle prévue aux alinéas 91(10)a) et b), en ce qui a trait aux ouvrages, entreprises et affaires de nature fédérale.⁹⁸ C'est dans ce sens d'ailleurs que le juge Estey devait affirmer, dans *l'affaire des débardeurs*:

This jurisdiction of Parliament to so legislate includes those situations in which labour and labour relations are (a) an integral part of or necessarily incidental to the headings enumerated under s. 91; (b) in respect to Dominion Government employees; (c) in respect to works and undertakings under ss. 91(29) and 92(10); (d) in respect of works, undertakings or businesses in Canada but outside of any province.⁹⁹

Mais c'est dans ce sens également que les professeurs Chevrette et Marx devaient rappeler que le Parlement avait compétence en ce qui concerne les relations de travail dans [...] les forces armées, les corporations publiques fédérales comme la Société Radio-Canada, ou les entreprises privées oeuvrant dans un secteur fédéral d'activités, par exemple l'aéronautique ou le transport interprovincial et international (art. 92(10A)).¹⁰⁰

Cette compétence du fédéral de réglementer les relations de travail de ses fonctionnaires et de toute personne dont les activités sont intimement reliées à l'exploitation d'une entreprise relevant du Parlement, avait d'ailleurs été esquissée, comme nous l'avons vu, par la Cour suprême du Canada dans l'affaire du renvoi au sujet du Traité de Versailles et des heures de travail.¹⁰¹

Mais s'il est vrai que le fédéral a compétence sur les relations de travail lorsque celles-ci peuvent être rattachées à l'une de ses compétences spécifiques, la question se pose néanmoins à savoir: qu'en est-il lorsque c'est plutôt au pouvoir général de légiférer du Parlement que la réglementation fédérale du travail est rattachée ? En d'autres termes: la législation fédérale est-elle applicable aux relations de travail relevant des entreprises dont le contrôle ressortit au Parlement canadien en vertu de son pouvoir général de légiférer ?

Afin de répondre adéquatement à cette question, il importe de rappeler d'abord que ce pouvoir général de légiférer découle en fait du paragraphe introductif de la Loi de 1867, lequel habilite le Parlement à édicter les mesures qu'il désire afin d'assurer la paix, l'ordre, ainsi que le bon gouvernement du Canada. Les auteurs et la jurisprudence s'entendent d'ailleurs généralement

pour dire que ce pouvoir comporte trois volets: la compétence résiduelle, la dimension nationale et le pouvoir d'urgence.

Ainsi, en ce qui concerne en premier lieu les pouvoirs résiduels du Parlement, force nous est d'affirmer qu'une mesure fédérale en matière de relations de travail qui pourra y être rattachée, sera **intra vires** des compétences fédérales. Les diverses décisions portant sur les relations de travail dans des entreprises de radiocommunication, d'aéronautique ou d'énergie atomique l'illustrent d'ailleurs éloquemment, à notre avis.¹⁰²

En ce qui concerne maintenant le cas où la réglementation fédérale en matière de relations de travail se rattache plutôt au volet urgence nationale du pouvoir général de légiférer du Parlement, la compétence fédérale ne semble pas, là non plus, être discutable. En effet, lorsqu'une urgence nationale est provoquée par exemple par un état de guerre ou d'insurrection, le fédéral est alors justifié d'adopter, comme il l'a d'ailleurs fait au cours de la seconde guerre mondiale, les mesures qu'il désire en matière de relations de travail et ce, même si celles-ci se trouvent à empiéter dans des champs législatifs qui normalement relèvent de la compétence exclusive des provinces.¹⁰³

Mais même l'urgence nationale, en temps de paix, semble être de nature à conférer au fédéral une compétence en matière de relations de travail. Rappelons effectivement en ce sens le jugement qui fut rendu par la Cour suprême du Canada dans le renvoi sur la *Loi anti-inflation*.¹⁰⁴ Cette dernière loi avait été adoptée par le Parlement canadien et avait notamment pour objet d'opérer un gel des salaires. En réalité, cette loi se trouvait à empiéter à maints égards sur la compétence provinciale. Elle fut néanmoins jugée **intra vires** des pouvoirs du Parlement, en raison de l'urgence qui prévalait au pays étant donné le taux élevé d'inflation et de chômage. La Cour en vint en effet à la conclusion que la loi en cause avait été valablement édictée, à titre de mesure temporaire destinée à faire face à une situation de crise économique exceptionnelle qui mettait en danger le bien-être de l'ensemble de la population du Canada. Comme l'affirma toutefois le professeur Hogg dans l'un de ses ouvrages:

However, in the Anti-Inflation Reference (1976), the Supreme Court of Canada held that a period of double-digit inflation (Canada's third since the second world war) counted as an emergency, and on this basis upheld temporary federal wage (and price) controls which substantially transformed labour relations outside as well as inside the federal sectors of the economy. This decision was rendered in the face of economic evidence that the inflationary situation was not particularly critical, and in spite of the fact that the preamble to the statute did not allege the existence of a crisis. This attenuation of the concept of an emergency makes federal intervention in labour relations an ever present possibility, since the Canadian economy (like that of all other countries) is nearly always beset by some difficulty, whether it be high unemployment, poor growth or an adverse balance of payments, which could be characterized as an emergency with as much (or as little) plausibility as inflation.¹⁰⁵

Enfin, nous ne voyons pas en quoi ne serait pas valide également une réglementation fédérale en matière de relations de travail qui se rattacherait au volet dimension nationale du pouvoir général de légiférer du Parlement.

Il en ressort donc que le pouvoir général de légiférer du Parlement peut, à l'instar des autres compétences spécifiquement conférées au fédéral, servir d'assise à une certaine forme de réglementation des relations de travail, par le gouvernement central.¹⁰⁶

Mais une fois ainsi établis les pouvoirs principaux du fédéral et des provinces en matière de relations de travail, se pose évidemment la question de savoir si ces mêmes pouvoirs sont exclusifs. Ceci nous amène à l'établissement de la troisième règle.

III. TROISIÈME RÈGLE: COMPÉTENCE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE RELATIONS DE TRAVAIL

Lorsque le fédéral ou les provinces se voient conférer compétence en matière de relations de travail en vertu de l'une des règles précédemment mentionnées, cette compétence est exclusive, ce qui veut dire que la théorie constitutionnelle du champ inoccupé ne trouve aucune application.

Les tribunaux ont jugé à maintes reprises que, une fois constatée l'existence de la juridiction du Parlement du Canada en matière de relations de travail, celle-ci devait être considérée comme exclusive.¹⁰⁷ C'est aussi le cas en ce qui concerne la compétence provinciale en la même matière.

Il en découle évidemment que, à défaut par un niveau de gouvernement de légiférer relativement aux aspects des relations de travail qui relèvent de sa compétence, l'autre ordre de gouvernement ne peut prétendre pouvoir légiférer à sa place. La théorie constitutionnelle du champ inoccupé ne trouve donc pas application en matière de relations de travail.

C'est ainsi que dans l'*affaire Bell Canada*, il fut jugé par la Cour suprême que la législation provinciale sur la santé et la sécurité du travail ne devait pas s'appliquer aux entreprises fédérales, parce qu'elle entraine directement et massivement d'une part dans le domaine des conditions de travail et des relations de travail et, d'autre part, [...] dans le domaine de la gestion et des opérations des entreprises.¹⁰⁸ Comme devait en effet l'affirmer plus exactement le juge Beetz dans cette même affaire:

*Il suffit que l'application de la Loi ait pour conséquence de régir l'entreprise dans sa spécificité pour que cette dernière échappe à la sujétion de cette loi.*¹⁰⁹

En fait, il n'est point besoin qu'une loi provinciale du travail entrave, stérilise ou même paralyse l'exploitation d'une entreprise fédérale pour ne pas trouver application à son égard. Il suffit tout simplement qu'elle porte sur ces parties vitales de l'entreprise que sont les relations de travail.¹¹⁰

Cette dernière affirmation rejoint d'ailleurs la thèse que nous défendons, voulant que le domaine des relations de travail comporte un double aspect. Elle implique effectivement que le Parlement peut, comme l'a si bien mentionné le juge Gonthier dans l'*affaire CTCUQ c. Canada*, faire valoir une compétence législative exclusive sur les aspects spécifiquement fédéraux des choses ou des personnes qui tombent par ailleurs sous l'empire de la juridiction du Parlement.¹¹¹

Or il appert que, comme nous l'avons déjà vu, les relations de travail d'une entreprise fédérale se trouvent justement à atteindre cette dernière dans sa spécificité propre, se trouvent à toucher un élément essentiel de sa mise en place, de sa gestion et de son exploitation.

Nous sommes donc d'opinion que la compétence fédérale en matière de relations de travail est, à l'instar de la compétence provinciale en la même matière, exclusive. En ceci nous rejoignons évidemment le troisième des principes qu'avait énoncés le juge Dickson dans l'affaire *Northern Telecom no 1*. Il y a lieu de noter toutefois qu'il nous semble avoir été plutôt paradoxal, de la part du juge Dickson, d'affirmer que la compétence fédérale en matière de relations de travail était à la fois accessoire (second principe) et exclusive (troisième principe).

Il appert effectivement que, habituellement, un pouvoir accessoire ne peut être exclusif. En fait, un pouvoir exclusif est, par définition même, un pouvoir principal, c'est-à-dire un pouvoir qui ne peut être exercé que par l'ordre de gouvernement qui le détient. Ou un pouvoir est exclusif, et alors l'autre niveau de gouvernement ne peut d'aucune façon régir la même affaire, ou un pouvoir est accessoire, et alors l'autre niveau de gouvernement peut régir la même affaire à partir de ses propres pouvoirs principaux. La notion de pouvoir accessoire nous semble donc être irréconciliable avec celle de pouvoir exclusif. Par ailleurs, la théorie du champ inoccupé nous semble être un corollaire à celle de la compétence accessoire.¹¹²

Que l'on nous comprenne bien cependant: nous sommes, à l'instar du juge Dickson, d'avis que les compétences fédérales et provinciales en matière de relations de travail sont exclusives. Nous nous étonnons toutefois que ce dernier ait ainsi reconnu l'exclusivité de la juridiction du Parlement en la matière, alors même qu'il fait reposer cette juridiction sur les pouvoirs accessoires fédéraux. Il nous semble en effet, comme nous l'avons déjà mentionné, que la notion de pouvoirs accessoires est en contradiction directe avec celle de l'exclusivité des compétences.

L'immunité interjuridictionnelle dont bénéficient les compétences fédérales en matière de relations de travail, nous semble toutefois être parfaitement conciliable avec la thèse de double

aspect que nous défendons. En effet, comme devait l'affirmer le juge Beetz dans l'affaire *Bell Canada* en 1988:

*La théorie du double aspect ne constitue ni une exception ni même un tempérament au principe de l'exclusivité des compétences législatives. [...]. Au contraire, la théorie du double aspect ne peut être invoquée que lorsqu'elle constitue une mise en oeuvre du principe même de l'exclusivité des compétences.*¹¹³

Notons toutefois en terminant que Peter W. Hogg a exprimé des doutes, dans son ouvrage **Constitutional Law of Canada**, quant à l'exclusivité de la compétence fédérale en matière de relations de travail. Il s'est en effet exprimé en ces termes:

*The Quebec Minimum Wage case appears to have settled the issue of legislative jurisdiction over employment in the federal sectors in favour of exclusive federal power. In my opinion the Court came down on the wrong side of the issue. If Toronto Electric Commissioners v. Snider and the Labour Conventions case decided anything, it was that employment was a "matter" which came within "property and civil rights in the province". The regulation of collective bargaining or employment standards in federal industries should surely still be regarded as in relation to employment -- as well as in relation to the particular industry. The law has a double aspect, and should therefore be open to both levels of government.*¹¹⁴

En fait, ces propos du professeur Hogg ne vont pas jusqu'à affirmer que le domaine des relations de travail, vu dans son ensemble, comporte un double aspect. Ils se limitent plutôt à affirmer que seules les lois fédérales portant sur les relations de travail, par opposition aux lois provinciales relatives au même sujet, sont de double aspect. C'est ce qui explique d'ailleurs que, pour le professeur Hogg, la compétence provinciale soit exclusive alors que la compétence fédérale ne le soit pas.

En ce qui nous concerne toutefois, et pour les motifs déjà amplement élaborés, nous ne partageons pas cette dernière opinion. Au contraire, il nous semble que l'ensemble du domaine des relations de travail soit de double aspect, et qu'il découle de ce caractère que tant la compétence

fédérale que la compétence provinciale en la matière soient exclusives. Ainsi les provinces auront-elles juridiction lorsque leur législation du travail pourra être rattachée à un pouvoir législatif spécifiquement provincial ou, plus concrètement, lorsqu'elle sera relative à des entreprises provinciales. De même le Parlement canadien aura-t-il juridiction lorsque sa législation du travail pourra être rattachée à l'une des compétences législatives qui lui ont été expressément conférées, ou lorsqu'elle concernera une entreprise fédérale.

CONCLUSION

Nous nous sommes attardé, dans la présente étude, à déterminer quelles devaient être les principales règles applicables au partage des pouvoirs législatifs en matière de relations de travail. Ainsi avons-nous identifié les trois règles suivantes:

1. Le sujet des relations de travail constitue un domaine qui n'a pas été expressément assigné à la compétence législative de l'un quelconque des deux niveaux de gouvernement par la Constitution du Canada. Il s'agit en fait d'un domaine relativement auquel tant le fédéral que les provinces peuvent, dans une certaine mesure, légiférer.
2. Le réglementation des relations de travail relèvera de la juridiction provinciale lorsqu'elle pourra, dans son caractère véritable, être rattachée à une compétence spécifiquement attribuée aux provinces. À l'inverse, elle relèvera de la juridiction fédérale lorsqu'elle pourra, dans son caractère véritable, être rattachée à une compétence spécifiquement attribuée au Parlement. Concrètement, cela signifie que les provinces auront compétence pour régir les relations de travail relatives aux entreprises provinciales, alors que le Parlement aura compétence pour régir les relations de travail relatives aux entreprises fédérales.
3. Lorsque le fédéral ou les provinces se voient conférer compétence en matière de relations de travail en vertu de l'une des règles précédemment mentionnées, cette compétence est exclusive, ce qui veut dire que la théorie constitutionnelle du champ inoccupé ne trouve aucune application.

La première règle que nous avons énoncée implique que le fédéral bénéficie, à l'instar des provinces, du pouvoir de légiférer à l'égard de certains des aspects du domaine des relations de travail. Évidemment, les aspects de ce même domaine qui relèvent de la compétence provinciale sont plus nombreux et peut-être même plus importants que ceux qui relèvent de la compétence fédérale. Il n'en demeure toutefois pas moins que les pouvoirs fédéraux en la matière sont loin d'être négligeables. Par ailleurs, contrairement à ce qu'un certain courant jurisprudentiel, inspiré des principes directeurs qu'avait énoncés le juge Dickson dans l'*affaire Northern Telecom no 1*, a pu laisser croire, il nous semble que la compétence fédérale en matière de relations de travail soit non pas accessoire, mais bien plutôt principale. En d'autres termes, nous croyons que le fédéral peut légiférer directement à l'égard des aspects des relations de travail qui relèvent de sa juridiction. Il en est de même bien sûr pour les provinces, à l'égard cette fois des aspects des relations de travail qui relèvent de leur juridiction.

La seconde règle signifie pour sa part que les aspects des relations de travail à l'égard desquels le fédéral ou les provinces peuvent légiférer, sont ceux qui peuvent être rattachés, dans leur caractère véritable, à l'une ou l'autre des compétences principales que la Constitution du Canada a spécifiquement attribuées au Parlement ou aux législatures. Ainsi les provinces auront-elles juridiction lorsque leur réglementation du travail pourra être rattachée, par exemple, à leur compétence en matière de droits civils dans la province. De même le Parlement aura-t-il juridiction lorsque sa réglementation du travail pourra être rattachée à l'un des titres de compétence que l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* lui attribue en exclusivité. Le Parlement pourra également avoir juridiction lorsqu'une telle réglementation pourra être rattachée à son pouvoir général de légiférer, ou encore à son pouvoir déclaratoire.

Enfin, la troisième règle reconnaît que tant la compétence fédérale que la compétence provinciale en matière de relations de travail sont exclusives. Ainsi une province ne peut pas régir les aspects fédéraux des relations de travail, même en l'absence de loi fédérale portant sur ceux-ci. L'inverse est aussi vrai.

Il ressort donc des trois règles dont nous venons de parler que, s'il est exact que la compétence fédérale en matière de relations de travail n'est qu'exceptionnelle, il n'en demeure toutefois pas moins qu'elle n'est pas accessoire pour autant. Au contraire, le fédéral a, selon nous, le pouvoir de régler, à titre principal, les aspects des relations de travail qui relèvent de sa juridiction. Par ailleurs, cette compétence fédérale est tout aussi exclusive que ne l'est la compétence des provinces à l'égard des aspects provinciaux des relations de travail. Concrètement, cela signifie que seul le fédéral peut régler les relations de travail relatives aux entreprises fédérales, alors que seules les provinces peuvent régler les relations de travail relatives aux entreprises provinciales.

Reste évidemment à déterminer en vertu de quels critères une entreprise peut être qualifiée de fédérale ou de provinciale. Nous laissons cette question en suspens pour l'instant, mais entendons néanmoins y revenir dans le cadre d'une autre recherche. Qu'il nous soit toutefois tout simplement permis de faire connaître immédiatement au lecteur du présent ouvrage, les règles propres à la qualification des entreprises que nous entendons ainsi développer éventuellement, règles qui viendront compléter celles que nous venons d'énoncer:

- Pour déterminer si une entreprise est fédérale ou provinciale, il faut identifier la nature de ses activités normales ou habituelles comme entreprise active.
- L'entreprise est fédérale lorsque ces mêmes activités peuvent être rattachées à des compétences fédérales, de façon principale ou de façon nécessairement incidente. L'entreprise est provinciale dans tous les autres cas.
- Lorsqu'une entreprise est fédérale, alors l'ensemble de ses activités relèvent de la compétence fédérale. L'entreprise est alors considérée comme un tout indivisible.

FOOTNOTES

1. B. Laskin, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 5^e édition, vol. 1, Toronto, The Carswell Company Ltd., 1986 à la p. 524. Notons que dans l'affaire *Northern Telecom c. Travailleurs en communication (Northern Telecom no 1)*, [1980] 1 R.C.S. 115, le juge Dickson a affirmé au nom de la Cour suprême du Canada, à la page 131, que ce passage de l'ouvrage de Bora Laskin (alors tiré d'une édition antérieure) constituait « l'énoncé le plus exact et concis des principes juridiques applicables en matière de relations de travail ».
2. *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754 aux pp. 768 et 769.
3. *Northern Telecom c. Travailleurs en communication*, supra note 1 à la p. 132.
4. Il n'est pas inutile de préciser en effet, à ce stade du présent ouvrage, qu'il existe une nette différence entre reconnaître aux provinces une compétence première, une compétence de principe, en matière de relations de travail, et leur reconnaître une compétence unique et absolue sur tous les aspects de ce même sujet. En effet, reconnaître la compétence première des provinces ne signifie pas que le domaine des relations de travail relève de la juridiction provinciale sous tous ses aspects, mais signifie plutôt qu'il en relève sous ses principaux aspects. Cette compétence **a priori** des provinces implique donc nécessairement en elle-même l'existence également d'une compétence fédérale dans le domaine des relations de travail, bien que cette compétence puisse n'être qu'exceptionnelle, c'est-à-dire bien qu'elle puisse ne concerner que des aspects moins fréquents et moins importants de la question. Nous reviendrons toutefois sur ce point un peu plus loin.
5. Lorsqu'un ordre de gouvernement n'affecte que de manière superficielle une matière qui relève de l'autre ordre de gouvernement, nul n'est alors besoin de critères particuliers pour apprécier la validité de l'exercice du pouvoir accessoire en cause: la mesure implicite sera jugée valide lorsqu'elle sera, dans son caractère véritable, relative à une compétence principale du gouvernement qui l'a édictée.

Mais il arrive fréquemment qu'un ordre de gouvernement touche de manière substantielle aux affaires qui relèvent de

l'autre ordre de gouvernement. En pareil cas, les tribunaux ont établi, afin de déterminer la validité de la mesure accessoire en cause, différentes conditions applicables aux rapports requis entre celle-ci et la loi qui fut édictée en vertu d'une compétence principale. On retrouve d'ailleurs dans l'arrêt *G.M. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, aux p. 670 et 671, une énumération de ces multiples critères.

Ces critères ont considérablement varié d'une décision à une autre, dépendamment bien sûr des contextes, mais dépendamment aussi des diverses influences qui se sont manifestées au sein même de la Cour suprême du Canada: voir H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1990 à la p. 412.

Quoi qu'il en soit, il nous semble qu'en utilisant le terme « partie intégrante » comme critère d'appréciation de la validité de l'exercice des pouvoirs accessoires fédéraux en matière de relations de travail, le juge Dickson ait opté pour l'approche fonctionnelle; c'est-à-dire que la Cour cherchera à déterminer si la mesure incidente relative aux relations de travail peut être liée rationnellement et fonctionnellement à une compétence principale que le fédéral possède déjà sur un autre sujet. D'ailleurs, dans l'arrêt *Four B Manufacturing c. Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031, le juge Beetz a reconnu en ces termes, à la p. 1047, l'application du critère fonctionnel dans le contexte particulier du partage des pouvoirs en matière de relations de travail:

Le critère fonctionnel est une méthode particulière d'application d'une règle plus générale, savoir, que la compétence fédérale exclusive en matière de relations de travail n'existe que si l'on peut établir qu'elle fait partie intégrante de sa compétence principale sur une autre matière fédérale: l'arrêt *Stevedoring*.

Sur l'application du critère fonctionnel, voir également aux pp. 1045, 1046 et 1051 de l'arrêt *Four B*.

6. Répertoire *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112, malgré que l'appelante ait été en fait Central Western Railway Corp. Voir aux pp. 1138 et 1139.
7. R.P. Gagnon, *Droit du travail*, Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec, vol. 6, Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1988-1989 à la p. 3.

8. Évidemment, c'est la législation en matière de relations de travail, au sens générique, qui comporte selon nous un double aspect. Chaque loi spécifique portant sur cette même matière n'a pas, quant à elle, de double aspect: une fois déterminé à quels aspects particuliers des relations de travail elle est relative dans son caractère véritable, elle se trouve à relever ou non de l'ordre de gouvernement qui l'a adoptée.

Notons d'ailleurs que la théorie du double aspect fut notamment discutée, de façon générale, dans l'affaire *Rio Hotel Ltd. c. N.-B. (Licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, à la p. 65 plus particulièrement. On la retrouve également discutée dans l'arrêt *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, [1988] 1 R.C.S. 749, dans le contexte précis de l'examen de l'applicabilité, à des entreprises fédérales, de régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail: voir particulièrement aux pp. 765, 766 et 845 à 855.

9. W. R. Lederman, "Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation", (1975) 53 Can. Bar. Rev. 597 à la p. 605.
10. Il y a lieu de noter que nous nous limiterons ici à l'examen des décisions qui portent essentiellement sur le partage des pouvoirs législatifs en matière de relations de travail, et qui émanent du Comité judiciaire du Conseil Privé britannique ou de la Cour suprême du Canada.

Évidemment, il existe un certain nombre d'arrêts qui, bien que ne portant pas directement sur la question du partage des pouvoirs en matière de relations de travail, y font néanmoins allusion pour étayer par exemple une conclusion quelconque ayant trait à l'un des points réellement en litige. Parmi ces arrêts, il y a lieu de noter celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *The Canada Southern Railway Co. v. Jackson*, [1890] 17 S.C.R. 316; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Attorney-General of Canada v. Nykorak*, (1962) 33 D.L.R. (2d) 373; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *The Queen in The Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*, [1968] R.C.S. 118 aux pp. 127 et 128; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Alberta Government Telephones c. C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225 aux pp. 257, 258 et 263 à 265; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *FIOE c.*

Alberta Government Telephones, [1989] 2 R.C.S. 318; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Irwin Toy Ltd., c. Québec (P.G.)*, [1989] 1 R.C.S. 927 aux pp. 955 et 957; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Clark c. C.N.*, [1988] 2 R.C.S. 680, aux pp. 704 à 708; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Les parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751 aux pp. 760 et 774; celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309 à la p. 322; ainsi que celui qui fut rendu à l'occasion de l'affaire *CTCUQ c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 838 aux pp. 851 à 854 et 861. Voir également l'arrêt *Alliance de la Fonction publique c. Francis et al.*, [1982] 2 R.C.S. 72, où la compétence du Conseil canadien des relations de travail à l'égard des intimés, des employés du conseil de bande indienne de Saint-Régis, avait été mise en question jusqu'en Cour d'appel fédérale, mais n'avait pas été soulevée en Cour suprême du Canada.

Il y a lieu de noter par ailleurs que nous n'aborderons que les arrêts qui nous semblent les plus pertinents. Parmi les arrêts dont nous n'entendons pas discuter plus avant, mentionnons celui qui fut rendu dans l'affaire *C.C.R.T. c. La ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, et celui qui fut rendu dans l'affaire *Canadian Pioneer Management c. Conseil des relations du travail (Sask.)*, [1980] 1 R.C.S. 433.

11. *Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65.
12. *Ibid.* à la p. 68.
13. *Ibid.* aux pp. 68 et 69.
14. *Paquet v. Pilots' Corporation (Quebec)*, [1920] A.C. 1029.
15. Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 à la p. 576.
16. *Paquet v. Pilots' Corporation (Quebec)*, *supra* note 14 à la p. 1031. Nous soulignons.
17. *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396.
18. S.C. 1907, ch. 20.

19. *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, supra note 17 aux p. 403 et 404. Nous soulignons.
20. *Ibid*, à la p. 408. Nous soulignons.
21. Voir par exemple R.P. Gagnon, op. cit. note 5 à la p. 4: Voici d'ailleurs comment s'exprimait le Viscount Haldane à ce sujet, posant du même coup le principe de la compétence première des provinces en matière de relations employeurs-employés [...]. Voir également A. Tremblay, *Précis de droit constitutionnel*, Montréal, Éditions Thémis Inc., 1982, à la p. 183.

Depuis la décision de *Toronto Electric Commissioners c. Snider et al.*, il est bien établi dans notre droit constitutionnel que les provinces ont, en vertu de l'article 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la compétence de principe pour légiférer relativement à la réglementation des rapports collectifs de travail. La réglementation des aspects individuels des relations de travail relève également, en principe, des provinces. [...] Cette orientation de la jurisprudence ne fut jamais remise en cause par les autorités judiciaires. Elle consacrait la responsabilité première des provinces dans le champ des relations patronales-ouvrières.

Voir enfin P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd. Toronto, The Carswell Company Ltd., 1985 aux pp. 461 et 462: The regulation of labour relations over most of the economy is within provincial competence under property and civil rights in the province. The leading case is *Toronto Electric Commissioners v. Snider* (1925), which concerned the validity of a federal attempt to regulate labour relations [...].

22. In the matter of Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, [1925] S.C.R. 505.
23. *Idid*. aux pp. 510 et 511. Nous soulignons.
24. Dans le même sens, voir par exemple G.-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur ltée, 1990, à la p. 342: Dans le Renvoi sur la compétence législative relative aux heures de travail, la Cour suprême décréta que le droit du travail est en premier lieu une compétence provinciale [...].

Il nous semble même, en fait, que cette compétence **a priori** des provinces dans le domaine des relations de travail ait été beaucoup plus clairement affirmée dans le «renvoi au

sujet du Traité de Versailles» qu'elle ne l'avait été dans l'arrêt *Snider*.

25. References re *The Weekly Rest In Industrial Undertakings Act, The Minimum Wages Act, and The Limitation of Hours of Work Act*, [1936] S.C.R. 461.
26. *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326. Cet arrêt est fréquemment désigné par le terme *Affaire sur les Conventions de travail*.
27. *Ibid.* à la p. 350. Nous soulignons.
28. Voir par exemple R.P. Gagnon, *op. cit.* note 7 à la p. 5.
29. Reference as to the *Applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*, [1948] S.C.R. 248.
30. *Ibid.* à la p. 257. Voir également, dans le même sens, aus pp. 253 et 254 (juge Rinfret); aux pp. 263 et 264 (juges Rand et Locke); à la p. 268 (juge Kellock); et aux pp. 269, 271 et 272 (juge Estey).
31. Comme devait par exemple l'affirmer G.-A. Beaudoin, *op. cit.* note 24 à la p. 342: *La réglementation des salaires des personnes engagées dans les bureaux de poste à commission fait partie intégrante du service postal et, à ce titre, entre sous la compétence du Parlement fédéral*.
32. *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia and Attorney-General for Canada*, [1950] A.C. 122.
33. *Ibid.* à la p. 138.
34. *Ibid.* à la p. 148.
35. Notons d'ailleurs au passage l'arrêt qui fut rendu par la Cour suprême du Canada à l'occasion de l'affaire *Conseil Canadien des Relations du Travail c. C.N.*, [1975] 1 R.C.S. 786. Dans cet arrêt, il s'agissait essentiellement de déterminer si la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail* (S.R.C. 1952, ch. 152) s'appliquait aux relations de travail au sein du Jasper Park Lodge, un hôtel qui appartenait au Canadien National et qui, à l'instar de l'hôtel Empress du Canadien Pacifique, ouvrait ses portes au public et non seulement aux

voyageurs qui empruntaient le réseau de chemins de fer de la compagnie concernée.

La Cour suprême du Canada rejeta les prétentions des appelants voulant: (1) que l'hôtel en cause ait relevé du pouvoir déclaratoire du Parlement canadien, tel que ce pouvoir avait été exercé dans la *Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada* (1955 (Can.) ch. 29); et (2) que le Canadien National ait été l'une des corporations visées par la partie 1 de la loi fédérale sur les relations industrielles déjà mentionnée.

Quoi qu'il en ait été, ainsi que l'a affirmé le juge en chef Laskin dans cette même décision, à la page 788: *Les parties ont reconnu que les lois de l'Alberta sur les relations de travail s'appliqueront aux relations relatives aux négociations collectives entre la compagnie et ses employés au Lodge à moins que ces relations ne relèvent de la loi fédérale. Les deux appelants et la compagnie intimée se défendent de chercher un appui sur des questions de validité ou d'invalidité constitutionnelle [...].*

36. Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, supra note 15.
37. Comme devait toutefois l'affirmer le juge Kellock à la page 555 de l'affaire des débardeurs (supra note 15), parlant alors de la loi qui avait été déclarée **ultra vires** dans l'arrêt Snider (supra note 17):

The legislation there under consideration, however, was of general application and it is precisely because of the limited application of the legislation here in question that questions which were in no way raised or considered by the Judicial Committee in Snider's case are presented.

Dans le même sens, voir aussi les propos du juge Kellock à la p. 557 de l'affaire des débardeurs. Voir également, toujours dans cette dernière affaire, les propos du juge Cartwright à la p. 581, ceux du juge Taschereau aux pp. 539 et 540, ceux du juge Abbott à la p. 590 et ceux du juge Fauteux à la p. 588.

38. Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, supra note 15 à la p. 541.

39. *Ibid.* à la p. 542.
40. *Ibid.* à la p. 555.
41. *Ibid.* à la p. 561.
42. *Ibid.* à la p. 583.
43. *Ibid.* à la p. 535.
44. *Ibid.* à la p. 564.
45. *Ibid.* à la p. 567.
46. *Ibid.* à la p. 592.
47. *Ibid.* aux pp. 588 et 589.
48. *Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, Local 16-601 v. Imperial Oil Ltd. and Attorney-General for British Columbia*, [1963] S.C.R. 584 à la p. 589.
49. *Ibid.* à la p. 593.
50. *Ibid.* à la p. 593.
51. *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767.
52. *Ibid.* à la p. 777. Voir également pp. 772 et 774.
53. *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 851.
54. *Ibid.* à la p. 860.
55. *Union des facteurs c. Syndicat des postiers*, [1975] 1 R.C.S. 178.
56. *Ibid.* à la p. 181.
57. A. Tremblay, *Les compétences législatives au Canada et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et de droits civils*, 2^e édition, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1967 à la p. 238.
58. Il fut par exemple clairement établi dans l'arrêt *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons*, (1881-1882) 7 A.C. 96, que par l'usage de l'expression « propriété et droits civils » au paragraphe 92(13) de la Loi de 1867, le législateur impérial visait en fait ce que l'on désigne maintenant par le terme « droit privé ».

59. Voir notamment à cet égard l'arrêt *SEFPO c. Ontario (Procureur Général)*, [1987] 2 R.C.S. 2.
60. Voir notamment *P.G. (CAN.) c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498. Voir également *Reference as to the Applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office - supra note 29* - et *Union des facteurs c. Syndicat des postiers - supra note 55* - où le problème était en plus compliqué du fait que le travail postal était effectué par des personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaires.
61. Voir par exemple H. Brun et G. Tremblay, *op. cit.* note 5 à la p. 4: Ainsi, le *Code du travail du Québec*, qui porte sur les relations entre employeurs et employés, prévoit aussi l'intervention d'organes étatiques (commissaires du travail, agents d'accréditation, conciliateurs, Tribunal du travail, etc.). Il s'agit donc là de droit mixte.
62. Notons que l'on retrouve une opinion contraire dans G.-A. Beaudoin, *op. cit.* note 24 à la p. 338: *Ce domaine est relativement nouveau. Les Pères de la Confédération ne l'ont pas prévu.*
63. Parmi ces formes plus modernes de relations de travail qui relèvent essentiellement de la juridiction provinciale, mentionnons la réglementation des rapports collectifs de travail (*Toronto Electric Commissioners v. Snider, supra note 17*), la réglementation des syndicats (*Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, Local 16-601 v. Imperial Oil Ltd. and Attorney-General for British Columbia, supra note 48*), et l'établissement de normes minimales de travail (*In the matter of Legislative Jurisdiction over Hours of Labour, supra note 22*, et *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario, supra note 26*).

Mais mentionnons également que les cours ont déterminé que la réglementation d'un jour commun de repos, lorsqu'elle est motivée par des objectifs laïques, relève essentiellement de la juridiction provinciale: voir l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, aux pp. 355 et 356; et voir également *R. c. Edwards Books*, [1986] 2 R.C.S. 713, aux pp. 740 et 741, la Cour étant unanime sur ce point. Rappelons aussi, dans le même ordre d'idées, que dans l'arrêt *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario, supra note 26*, le Conseil Privé avait déclaré que la *Loi sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels* (S.C. 1935, ch. 14) -- dont l'article 3 obligeait les patrons d'industrie à accorder à leurs employés au moins un jour de repos qui, autant que possible, devait être le dimanche -- était une loi relative à la propriété et aux droits civils. Rappelons enfin ces paroles du juge Ritchie, au nom de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Robertson and Rosetanni v. The Queen*, [1963] S.C.R. 651, à la p. 657:

Different considerations, of course, apply to the power to legislate for the purely secular purpose of regulating hours of labour which, except as to the regulation of the hours of

labour of Dominion servants, is primarily vested in the provincial legislatures.

64. *Four B Manufacturing c. Travailleurs Unis du Vêtement, supra* note 5.
65. *Ibid.* à la p. 1045.
66. *Ibid.* à la p. 1048.
67. *Ibid.* à la p. 1051.
68. R.P. Gagnon, *op. cit.* note 7 aux pp. 5 et 6. Voir également p. 11: *Diverses compétences exclusives attribuées au Parlement du Canada par la constitution répercutent leurs effets dans le domaine des relations du travail . Il s'agit en particulier du pouvoir de légiférer en matière de droit criminel et à l'endroit des Indiens et de celui de nommer les juges des cours supérieures.*
69. *C.C.R.T. c. Paul L'Anglais Inc., [1983] 1 R.C.S. 147.*
70. *Northern Telecom c. Travailleurs en communication, [1983] 1 R.C.S. 733.*
71. *P.G. (Can.) c. St. Hubert Base Teachers' Association, supra* note 60.
- 72.. Voir *Northern Telecom c. Travailleurs en communication, supra* note 70 aux pp. 753 et 754 (juge Estey, au nom des juges majoritaires).
73. *Ibid.* à la p. 779.
74. Voir à cet égard *C.C.R.T. c. Paul L'Anglais Inc., supra* note 69 aux pp. 163 à 165.
- 75.. *P.G. (Can.) c. St. Hubert Base Teachers' Association, supra* note 60 à la p. 507.
76. *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.), supra* note 8.
77. *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board), [1988] 1 R.C.S. 897.*
78. *CN c. Courtois, [1988] 1 R.C.S. 868.*
79. L.R.Q., ch. S-2.1.
80. Voir par exemple *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.), supra* note 8 aux pp. 761 et 762.
- 81.. *YMHA Jewish Community Centre c. Brown, [1989] 1 R.C.S. 1532.*
82. *Ibid.* à la p. 1540.
83. *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway, supra* note 6.

84. *Ibid.* à le p. 1127. Voir également pp. 1119, 1124 et 1125.
- 85.. Voir *supra* à la p. 6.
86. Nous laisserons toutefois en plan, comme nous l'avons déjà mentionné, les différents critères applicables à la qualification d'une entreprise quelconque comme étant provinciale ou fédérale. Qu'il nous suffise toutefois de mentionner pour l'instant que, de façon générale, les relations de travail au sein d'une entreprise dépendront du Parlement lorsqu'elles pourront être rattachées, de façon principale ou de façon nécessairement incidente, à des compétences législatives fédérales (ex. la navigation), alors qu'elles dépendront des législatures des provinces lorsque, au contraire, elles pourront être rattachées de la même façon à des compétences législatives provinciales (ex. le commerce des valeurs mobilières).
87. Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, *supra* note 15 à la p. 592. Dans le même sens, voir également: *Bell Canada c. Québec (CSST)*, *supra* note 8. Notons d'ailleurs que ces propos du juge Abbott que nous citons ont été repris par la Cour suprême du Canada dans, notamment, l'arrêt *Commission du Salaire Minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra* note 51 à la p. 772, ainsi que dans l'arrêt *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières et al.*, *supra* note 53 aux pp. 859 et 860.
88. Voir à cet égard *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, *supra* note 17. Voir également Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, *supra* note 15.
89. Voir la *Loi modifiant la Loi des enquêtes en matière de différends industriels*, 1907, S.C. 1925, ch. 14, particulièrement à l'article 1.
90. P. W. Hogg, *op. cit.* note 21 aux pp. 463 et 464.
91. Voir la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, ch. 54, particulièrement à l'article 53.
92. Voir la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.R.C. 1952, ch. 152, particulièrement à l'article 53.
93. Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, *supra* note 15.
94. S.R.C. 1970, ch. L-1.
95. Notons par ailleurs que, lorsque le Parlement a compétence en vertu du paragraphe 91(8) de la Loi de 1867 pour régir les relations de travail dans la fonction publique

fédérale, cette compétence peut être exercée quelle que soit la nature des activités accomplies par les fonctionnaires concernés: voir *In the matter of Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, supra note 22. Voir également l'arrêt *P.G. (Can.) c. St. Hubert Base Teachers' Association*, supra note 60 à la p. 511:

D'autre part, étant acquis qu'une école existe et que les enseignants sont des employés du gouvernement fédéral, je ne vois rien dans l'al. 8 de l'art. 91 ni ailleurs dans ce même article non plus que dans l'art. 92 et les autres dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867, qui justifie que l'on fasse dépendre la compétence du Parlement sur les employés du gouvernement fédéral lui-même de la nature des fonctions de ces employés.

96. Voir *Paquet v. Pilots' Corporation (Quebec)*, supra note 14, et Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, supra note 15.
97. Voir Reference as to the *Applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*, supra note 29, et *Union des facteurs c. Syndicat des postiers*, supra note 55.
98. Voir Reference: *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, supra note 15.
99. *Ibid.* à la p. 564.
100. F. Chevrette et H. Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 1982 à la p. 706.
101. In the matter of *Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, supra note 22, particulièrement à la p. 511:

It is now settled that the Dominion, in virtue of its authority in respect of works and undertakings falling within its jurisdiction, by force of section 91, no. 29, and sec. 92, no. 10, has certain powers of regulation touching the employment of persons engaged on such works or undertakings.

102. Voir par exemple *Pronto Uranium v. Ontario Labour Relations Board et al.*, [1956] O.R. 862. Dans cette décision de la Cour suprême de l'Ontario (Supreme Court of Ontario), il fut jugé que le contrôle de la production et de l'application de l'énergie atomique relevait exclusivement du Parlement du Canada en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 de la Loi de 1867 et que de ce fait, les relations de travail au sein de la compagnie Pronto, une compagnie dont les activités avaient trait essentiellement à la production d'uranium, devaient tomber sous le coup de la loi fédérale sur les relations industrielles.

Voir par ailleurs A. Tremblay, *op. cit.* note 57 à la p. 243:

Pour ce qui est des employés travaillant dans des entreprises, telles que les aéroports, compagnies aériennes, stations de radio-diffusion, etc., ressortissant au Dominion à cause de ses compétences non énumérées, nous avons dit que ces entreprises obéissent à la législation fédérale.

103. Voir par exemple B. Laskin, *op. cit.* note 1 à la p. 524: *Federal regulations of labour relations in wartime would be another illustration of valid crisis legislation.* Voir également P. W. Hogg, *op. cit.* note 21 à la p. 466: *Federal jurisdiction over labour relations will extend outside the federal sectors of the economy in times of national emergency. Both of the world wars counted as emergencies [...].*
104. Renvoi: *Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.
105. P. W. Hogg, *op. cit.* note 21 à la p. 466.
106. Il est à noter que dans l'affaire *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, *supra* note 17, le Conseil Privé a rejeté l'argument voulant que la loi du travail en cause puisse être rattachée au pouvoir général de légiférer du fédéral. La Cour n'a toutefois pas écarté la possibilité que ce même pouvoir puisse, en d'autres circonstances, justifier une réglementation fédérale dans le domaine des relations de travail: voir particulièrement à la p. 412. Dans le même sens, voir: *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, *supra* note 26 à la p. 353, et *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney-General for British Columbia and Attorney-General for Canada*, *supra* note 32 aux pp. 138 à 141.
107. C'est en vertu de ce principe évidemment qu'il fut reconnu par les tribunaux que les provinces ne pouvaient d'aucune façon réglementer les relations de travail ayant trait par exemple aux entreprises relevant de la compétence du Parlement du Canada, ou ayant tout simplement trait aux fonctionnaires fédéraux: voir *In the matter of Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*, *supra* note 22; *Reference as to the Applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*, *supra* note 29; *Union des facteurs c. Syndicat des postiers*, *supra* note 55; *Northern Telecom c. Travailleurs en communication (Northern Telecom no 1)*, *supra* note 1; *Northern Telecom c. Travailleurs en communication (Northern Telecom no 2)*, *supra* note 70; *P.G. (Can.) c. St. Hubert Base Teachers' Association*, *supra* note 60; *Bell Canada c. Québec C.S.S.T.*, *supra*, note 8; et *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra* note 51.
108. *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, *supra* note 8 à la p. 798. Voir également, dans le même sens, *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, *supra* note 78, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, *supra* note 77.

Ces décisions, concluant en l'inapplication des lois provinciales en matière de santé et

de sécurité du travail à l'égard des entreprises fédérales, semblent évidemment, à première vue, être inconciliables avec l'arrêt qu'avait rendu le Conseil Privé dans l'affaire *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, *supra* note 10. Dans ce dernier arrêt en effet, il avait été jugé que la loi provinciale en matière d'accidents du travail pouvait s'appliquer aux entreprises fédérales. Mais il semble toutefois que cette même loi n'ait pas eu pour objet de réglementer le contrat d'emploi, ainsi que devait l'affirmer la Cour suprême dans l'arrêt *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra* note 51 à la p. 773 et 774: elle était plutôt relative à des sujets de nature sociale. Sans compter que dans *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, *supra* note 8, la Cour suprême a distingué entre un régime provincial d'indemnisation des accidents du travail et un régime provincial de prévention, seul le premier pouvant s'appliquer aux entreprises fédérales selon la Cour. Dans cette même veine, il y a également lieu de voir l'arrêt *The Canada Southern Railway Co. v. Jackson*, *supra* note 10, où il fut notamment jugé qu'une loi ontarienne ayant trait à l'indemnisation d'employés victimes d'accidents du travail s'appliquait à l'appelante, une entreprise de chemins de fer dont les activités relevaient de la compétence fédérale.

109. *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, *supra* note 8 à la p. 856.
110. Voir à cet égard B. Laskin, *op. cit.* note 1 à la p. 527. Voir également *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, *supra* note 8, et *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, *supra* note 51.
111. Voir *CTCUQ c. Canada*, *supra* note 10 à la p. 852.
112. Les arrêts *Tomell Investments Ltd. c. East Marstock Lands Ltd.*, [1978] 1 R.C.S. 974 (intérêt de l'argent), et *Robinson c. Countrywide Factors*, [1978] 1 R.C.S. 753 (faillite) l'illustrent d'ailleurs éloquemment.
- 113.. *Bell Canada c. Québec (C.S.S.T.)*, *supra* note 8 à la p. 766. Voir également p. 765.
- 114.. P. W. Hogg, *op. cit.* note 21 aux pp. 465 et 466.