

Un jugement important sur le programme de reclassement de la main-d'oeuvre

Volume 33, Number 2, 1978

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028872ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028872ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

(1978). Un jugement important sur le programme de reclassement de la main-d'oeuvre. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 33(2), 351–364. <https://doi.org/10.7202/028872ar>

Article abstract

Le 8 février 1978, Monsieur le juge Jean-Guy Boulard de la Cour Supérieure a prononcé un jugement mettant en cause le règlement n° 717 (1970) relatif à l'avis de licenciement collectif. On se souviendra que ce règlement a été adopté en 1970 afin de préciser l'article 45 de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles (Bill 49) établissant le programme québécois de reclassement de la main-d'oeuvre victime de licenciement collectif. Ce texte établissait les aspects opérationnels du programme de reclassement. Or ce jugement décide de rendre « invalides et inopérants » trois articles importants de ce règlement et de ce programme. Vu la portée de ce jugement, nous le publions ici in extenso.

UN JUGEMENT IMPORTANT SUR LE PROGRAMME DE RECLASSEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE

Le 8 février 1978, Monsieur le juge Jean-Guy Boulard de la Cour Supérieure a prononcé un jugement mettant en cause le règlement n° 717 (1970) relatif à l'avis de licenciement collectif. On se souviendra que ce règlement a été adopté en 1970 afin de préciser l'article 45 de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles (Bill 49) établissant le programme québécois de reclassement de la main-d'œuvre victime de licenciement collectif. Ce texte établissait les aspects opérationnels du programme de reclassement. Or ce jugement décide de rendre «invalides et inopérants» trois articles importants de ce règlement et de ce programme. Vu la portée de ce jugement, nous le publions ici in extenso.

L'appelante se pouvoit en appel d'une décision rendue le 21 juillet 1977 par Me Cyrille Morand, Juge de Paix dans et pour le district de Montréal, sur l'accusation «d'avoir le ou vers avril 1970 illégalement procédé à un licenciement collectif de personnel sans avoir donné avis au Ministre dans le délai minimum prévu par la Loi; commettant par là une infraction à l'article 45(a) de la Loi sur la Formation et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre des Statuts de 1969 chapitre 51».

Après qu'une motion en cassation eut été rejetée le 8 juin 1971, les prévisions suivantes étaient fournies par le poursuivant le 4 août 1971: les licenciements eurent lieu du 10 avril 1970 au 24 avril 1970 à l'établissement situé en 5781 est, rue Notre-Dame, à Montréal. Les noms de vingt-sept (27) personnes furent également communiqués à l'appelante à la même occasion.

Pour diverses raisons apparaissant aux procès-verbaux, l'audition de la preuve n'eut lieu que le 17 mai 1976. Après que la poursuite eut déclaré sa preuve close, à cette date, une motion de non-lieu fut présentée par l'appelante et rejetée le 21 octobre 1976. Après que l'appelante eut déclaré ne pas présenter de défense, le 24 mai 1977, il y eut argumentation des avocats et, finalement, la décision dont appel rendue le 21 juillet 1977.

L'avis de contestation de la validité d'un arrêté en conseil prévu à l'article 95 C.P.C. fut signifié au Procureur Général de la Province de Québec le 30 décembre 1974 et se trouve au dossier.

Avant de procéder à l'étude des griefs d'appel et des importantes questions de droit soulevés par les parties, il importe, me semble-t-il, de faire un bref rappel des faits. Lors de l'audition de l'appel, les procureurs ont convenu de se servir de la transcription des dépositions recueillies devant le Juge de Paix (Loi des poursuites sommaires, chapitre 35, article 75(3)).

* Canadian General Electric c. Sa Majesté la Reine et le Procureur Général de la Province de Québec, Cour Supérieure (Juridiction Criminelle), District de Montréal, No 36-00262-777 (C.S.) 500-27-18740-71 (Tribunal du Juge de Paix), le 8 février 1978, L'Honorable Juge Jean-Guy Boilard (jugement non rapporté à date).

Le premier témoin entendu fut M. George Tjelios. A l'époque où l'offense reprochée se serait commise, il était gérant du personnel chez COMPAGNIE GÉNÉRALE ÉLECTRIQUE DU CANADA LIMITÉE (ci-après désignés C.G.E.).

Il dépose comme pièces P-3 et P-4 des listes d'employés qui furent mis à pied (laid off); on y retrouve vingt-cinq (25) des vingt-sept (27) noms que le poursuivant avait communiqués à l'appelante à titre de précisions. Huit (8) personnes refusèrent un rappel au travail, six (6) employés furent rappelés plus de six (6) mois après la date de leur mise à pied, quatre (4) le furent moins de six (6) mois après la date de la mise à pied et, finalement, cinq (5) personnes ne furent jamais rappelées. Deux (2) employés avaient été embauchés temporairement et la preuve est silencieuse quant à leur sort.

Ces mises à pied furent faites conformément aux dispositions du contrat de travail qui existait à l'époque et dont une copie est produite comme pièce D-1. Ce geste fut le résultat d'un ré-agencement de la production par rapport aux exigences du marché à ce moment. Le témoin admet qu'aucun avis ne fut envoyé au Ministre du Travail pour le prévenir de cette situation qui fut, par la suite, amplement expliquée à M. Antoine Hawa, Attaché d'administration au Ministère du Travail du Québec.

Cependant, durant tout le temps où ces personnes avaient temporairement cessé d'exercer leur emploi au service de C.G.E., elles profitaient quand même de certains avantages consentis aux employés de l'appelante, par exemple: conservation de l'ancienneté, plan de retraite, assurance-vie et maladie, privilège accordé aux employés de faire certains achats dans un magasin de la compagnie, droit d'être payés pour des jours fériés décrétés si l'employé a travaillé dans les quatorze (14) jours précédant cette fête.

Enfin, le témoin déclare qu'il fut impossible de prévoir deux ou trois mois à l'avance les mises à pied qui se sont faites en avril 1970.

M. Antoine Hawa fut le second et dernier témoin de la poursuite. C'était lui qui, en avril 1970, avait charge du dossier C.G.E. Après avoir rencontré Tjelios et lui avoir fait, à quelques reprises, des demandes pour obtenir des informations au sujet des mises à pied, il lui écrivit, en date du 9 décembre 1970, une lettre dont une copie fut produite comme pièce P-5. Tjelios répondit le 23 décembre 1970 et, après avoir précisé qu'il s'était agi de mises à pied causées par «une baisse inattendue dans les ventes», il concluait en informant Hawa que la compagnie comptait rappeler au travail ses employés «au fur et à mesure que le marché s'améliorera». Une copie de cette lettre a été produite comme pièce D-3.

C'est donc la preuve qui fut faite devant le Juge de Paix et reprise lors de l'appel de novo. Il ne m'apparaît pas qu'il y ait contestation sérieuse dans les faits. Nous pouvons donc, je crois, dégager les conclusions suivantes; aux dates mentionnées dans la dénonciation particularisée, l'appelante a procédé à la mise à pied (lay off) de vingt-cinq (25) employés qui perdirent ainsi leur emploi temporairement tout en conservant certains droits généralement conférés aux employés de l'appelante. Il n'y a pas de preuve qu'il y ait eu congédiement (dismissal), c'est-à-dire une *perte d'emploi permanente, définitive*, une cessation complète de la relation employeur-employé. Il me faut donc décider si l'appelante a contrevenu aux dispositions de l'article 45 de la Loi sur la Formation

et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre (chapitre 51 des Lois de 1969) pour avoir ainsi procédé à ces mises à pied sans avoir, préalablement, donné avis au Ministre du Travail et de la Main-d'Oeuvre du Québec dans les délais impartis audit article 45. Pour fins de clarté, il m'apparaît opportun de reproduire, ci-après, le texte de l'article 45 :

45. a) Sauf dans le cas d'entreprises à caractère saisonnier ou intermittent, tout employeur qui, pour des raisons d'ordre technologique ou économique, prévoit devoir faire un licenciement collectif, doit en donner avis au ministre dans les délais minimaux suivants :

- deux mois lorsque le nombre de licenciements envisagés est au moins égal à dix et inférieur à 100 ;
- trois mois lorsque le nombre de licenciements envisagés est au moins égal à 100 et inférieur à 300 ;
- quatre mois lorsque le nombre de licenciements envisagés est au moins égal à 300.

Dans un cas de force majeure ou lorsqu'un événement imprévu empêche l'employeur de respecter les délais ci-dessus, il doit aviser le ministre aussitôt qu'il est en mesure de le faire.

b) Tout employeur doit, à la demande du ministre et en consultation avec lui, participer sans délai à la constitution d'un comité de reclassement des salariés. Ce comité doit être formé d'un nombre égal de représentants de l'association accréditée ou, à défaut de telle association, des salariés. L'employeur y contribue financièrement dans la mesure dont les parties conviennent.

c) L'employeur et l'association accréditée ou, à défaut de telle association, les salariés peuvent, avec l'assentiment du ministre et aux conditions qu'il détermine, constituer un fonds collectif aux fins de reclassement et d'indemnisation des salariés.

Le cas échéant, plusieurs employeurs et plusieurs associations accréditées peuvent constituer en commun un tel fonds collectif.

Au risque de simplifier à outrance les importantes questions de droit qui m'ont été soumises par les parties, tout se résume à décider si les mises à pied susdites étaient ou non un licenciement collectif au sens de l'article 45.

Le licenciement collectif n'est pas un terme défini dans la Loi sur la Formation et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre (chapitre 51) ; cependant, le règlement général adopté en vertu de l'arrêté en conseil numéro 717 en date du 24 février 1970 et en vigueur à compter du 7 mars 1970, date de sa publication dans la Gazette Officielle du Québec, définit à l'article 2 f) et g) le licenciement collectif :

2 f) « Licenciement » : toute cessation de travail d'un salarié du fait de l'employeur ;

2 g) « Licenciement collectif » : tout licenciement qui touche au moins dix (10) salariés au cours d'une période de deux (2) mois consécutifs.

Une exemption est prévue à l'article 3(2), je la reproduis :

Article 3. Le présent règlement ne s'applique pas à l'employeur qui (...)

2. licencié des salariés pour une durée indéterminée mais effectivement inférieure à six mois.

Ce règlement fut adopté conformément aux dispositions de l'article 30 de la Loi :

30. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut édicter des règlements conciliables avec les dispositions de la présente loi, afin d'en assurer une application efficace. Il peut notamment :...

Je dois, par conséquent, décider quelle définition il faut adopter de l'expression utilisée à l'article 45 : « licenciement collectif » : celle du règlement, si elle est valide et, en cas contraire, celle qui est habituellement donnée à cette expression. Pour ce faire, je me propose donc de procéder de la façon suivante ; tout d'abord, quelle est la définition usuelle de « licenciement collectif » ; ensuite, cette définition est-elle modifiée par celle que l'on retrouve aux règlements dans le sens que ce qui n'était pas défendu par la Loi l'est devenu par suite de l'inclusion des définitions au règlement.

Puisque l'appelante invoque spécifiquement au soutien de son pourvoi l'invalidité des définitions de « licenciement » et « licenciement collectif » du règlement général, il me semble qu'il faille d'abord examiner le texte de la Loi dont on a inculpé l'appelante d'avoir enfreint les dispositions, pour tâcher de connaître le sens de ces expressions.

Une lecture attentive du texte de la Loi sur la Formation et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre (chapitre 51 des Lois de 1969) me convainc que cette législation a pour but de voir à la formation professionnelle de la main-d'œuvre, à son apprentissage et à son recyclage, si nécessaire. À cette fin, l'on crée des « commissions de formation professionnelle de la main-d'œuvre » (chapitre II de la Loi) ; des « comités consultatifs », « jurys d'examens » et « conseils d'arbitrage » peuvent également être formés (chapitre IV de la Loi). L'on prévoit également l'existence d'un « certificat de qualification » qui doit être exigé d'un salarié avant qu'il ne puisse exercer un métier ou une profession (article 42). Enfin, on oblige un employeur d'informer le Ministre du Travail dans un délai donné de tout « licenciement collectif » qu'il prévoit devoir faire pour « des raisons d'ordre technologique ou économique » ; à ce moment, l'employeur doit participer à la constitution « d'un comité de reclassement des salariés » ; il y contribue même financièrement. L'employeur et l'association accréditée peuvent même, dans certains cas, constituer « un fonds collectif aux fins de reclassement et d'indemnisation des salariés ».

La Loi vise donc, à mon sens, trois objectifs : la formation, l'apprentissage et le recyclage de la main-d'œuvre. Les termes « licenciement collectif » n'ont pas été définis dans la Loi. Ils doivent donc, à mon avis, avoir et conserver le sens usuel qu'on leur donne dans la langue française, à moins que l'on accepte la définition retrouvée au règlement dont on conteste la validité. Au soutien de cette proposition, je désire référer brièvement aux quelques autorités suivantes :

Dans *Grey vs. Pearson*, 10 E.R. page 1216, à la page 1234 :

I have been long and deeply impressed with the wisdom of the rule, now, I believe, universally adopted, at least in the Courts of Law in Westminster Hall, that in construing wills and indeed statutes, and all written instruments, the grammatical and ordinary

sense of the words is to be adhered to, unless that would lead to some absurdity, or some repugnance or inconsistency with the rest of the instrument, in which case the grammatical and ordinary sense of the words may be modified, so as to avoid that absurdity and inconsistency, but no farther.

L'année suivante dans *Abbott vs. Middleton*, 11 E. R. page 28, à la page 46, Lord Wensleydale avait l'occasion de reformuler cette règle de la façon suivante :

...the rule is to read it in the ordinary and grammatical sense of the words, unless some obvious absurdity, or some repugnance or inconsistency with the declared intentions of the writer, to be extracted from the whole instrument, should follow from so reading it. Then the sense may be modified, extended or abridged, so as to avoid those consequences, but no farther.

Commentant ainsi ces deux formulations d'une règle d'interprétation dans son ouvrage: «*The Construction of Statutes*», Butterworth & Co., Toronto (1974) (2e), Driedger écrivait ceci, aux pages 28 et 29 :

This quotation from *Abbott v. Middleton* indicates that the absurdity of which Lord Wensleydale speaks must be an obvious absurdity, and it must be «*extracted from the whole instrument*», *that is to say, the absurdity must lie in the words of the statute rather than in the consequences of the application of the statute in the particular case*. In other words, the absurdity must be an objective absurdity. If we are to equate the two versions of Lord Wensleydale's rule and to reconcile the rule with subsequent decisions we must say that *the absurdity he mentions must be an absurdity «in relation to the rest of the instrument.* (L'italique est de l'auteur.)

Je m'inspire également des commentaires que l'on retrouve dans Craies on Statute Law (7^e édition), London Sweet & Maxwell, 1971 aux pages 162, 163 et 164 :

There are two rules as to the way in which terms and expressions are to be construed when used in an Act of Parliament. The first rule is that general statutes will prima facie be presumed to use words in their popular sense. This rule was stated by Lord Tenterden in *Att.-Gen. v. Winstanley*, who said «*the words of an Act of Parliament which are not applied to any particular science or art*» are to be construed «*as they are understood in common language.*» Critical refinements and subtle distinctions are to be avoided, and the obvious and popular meaning of the language should, as a general rule, be followed. Meticulous criticism must not be allowed to wreck an enactment. «*It is incumbent,*» said Willes J. in *Mansell v. R.*, «*on those who say that any word is a 'term of art,' for which no equivalent can be substituted, to show that it has been so held.*» In other words, as was said by Pollock B. in *Grenfell v. Inland Revenue Commissioners*, *if a statute contains language which is capable of being construed in a popular sense, such «a statute is not to be construed according to the strict or technical meaning of*

the language contained in it, but is to be construed in its popular sense, meaning, of course, by the words 'popular sense' that sense which people conversant with the subject-matter with which the statute is dealing would attribute to it.» But «if a word in its popular sense and read in an ordinary way is capable of two constructions, it is wise to adopt such a construction as is based on the assumption that Parliament merely intended to give so much power as was necessary for carrying out the objects of the Act and not to give any unnecessary powers.» *In other words the construction of words is to be adapted to the fitness of the matter of the statute.* (L'italique est de l'auteur.)

...

The second rule is that if the statute is one passed with reference to a particular trade, business or transaction and, words are used therein which everybody conversant with that trade, business or transaction knows and understands to have a particular meaning in it, then the words are to be construed as having that particular meaning which may differ from the ordinary or popular meaning.

Me Louis-Philippe Pigeon, c.r. (aujourd'hui Monsieur le Juge Pigeon, de la Cour Suprême du Canada) énonçait, je crois, le même principe dans les cours qu'il donnait en 1965 aux conseillers juridiques du Gouvernement du Québec et qui furent colligés sous le titre Rédaction et Interprétation des Lois, à la page 20 :

Souvent, le contexte suffit à permettre de se rendre compte du sens dans lequel un mot est employé, et on aurait tort de croire qu'il faut définir tous les mots équivoques, parce qu'on chargerait le texte d'innombrables définitions. Cependant, il est beaucoup de cas où l'équivoque est à redouter. Il faut la dissiper. On peut parfois la faire en choisissant un terme approprié. C'est loin d'être toujours possible et c'est donc un autre cas où il y a lieu de recourir à la définition législative.

En dernier lieu, c'est à celui qui soutient qu'une interprétation doit être préférée à une autre, en cas d'équivoque, qu'incombe le fardeau de faire cette démonstration en référant au contexte de la Loi.

Craies (ibid), page 159 :

In approaching the question of interpreting words used in statutes it is necessary to keep in mind the presumption that words in a statute are strictly and correctly used. As Lord Hewart C. J. said: «It ought to be the rule and we are glad to think it is the rule that words are used in an Act of Parliament correctly and exactly and not loosely and inexactly. *Upon those who assert that the rule has been broken, the burden of establishing their proposition lies heavily, and they can discharge it only by pointing to something in the context which goes to show that the loose and inexact meaning is to be preferred.* (L'italique est de l'auteur.)

Comme je l'ai mentionné auparavant, avant d'adopter la définition de «licencièrement» et «licenciement collectif» du règlement dont la validité est contestée par l'appelante, il faut déterminer, à la lumière des règles d'interprétation ci-haut mentionnées le sens que ces mots peuvent avoir à l'article 45 de

la Loi. Pour ce faire, je garde toutefois présent à l'esprit le commentaire suivant que l'on retrouve à la page 161 de Craies (ibid):

No doubt reference to the better dictionaries does afford, either by definition or illustration, some guide to the use of a term in a statute. Lord Coleridge said, in *R. v. Peters*: «I am quite aware that dictionaries are not to be taken as authoritative exponents of the meanings of words used in Acts of Parliament, but it is a well-known rule of courts of law that words should be taken to be used in their ordinary sense, and we are therefore sent for instruction to these books.» And in *Camden (Marquis) v. I.R.C., Cozens-Hardy M. R.* said: «It is for the court to interpret the statute as best it may. In so doing the court may no doubt assist themselves in the discharge of their duty by any literary help they can find, including of course the consultation of standard authors and reference to well-known and authoritative dictionaries.

Le procureur de l'appelante soumet, dans son mémoire, que les dictionnaires qu'il a consultés, soit Larousse, Quillet Flammarion et Robert définissent le verbe licencier par congédier et licenciement par action de licencier. Le *Petite Larousse illustré, 1977*, qui semble avoir reçu l'agrément du Ministère de l'Éducation de la Province de Québec en mai 1967 et qui est, actuellement, gracieusement fourni à tous les fonctionnaires provinciaux par le Gouvernement du Québec, définit ainsi le verbe licencier:

«Congédier des ouvriers, des écoliers, des troupes, etc.»

Le *Grand Larousse Encyclopédique* définit ainsi, au volume 6, licenciement:

action de licencier, de congédier.

Le même *Petit Larousse Illustré 1977* définit ainsi le verbe mettre à pied:

suspendre l'activité d'un travailleur salarié pendant une certaine période de temps.

Le *Grand Larousse Encyclopédique*, au volume 8, définit ainsi la mise à pied:

toute réduction de l'horaire habituel doit se justifier, notamment dans les cas où la mesure intéresse un travailleur pris isolément. Lorsque les réductions collectives de l'horaire de travail sont provoquées par une réduction de l'activité d'une branche professionnelle toute entière, les travailleurs peuvent — sous certaines conditions — bénéficier d'une allocation de chômage. La mise à pied disciplinaire est prévue par la Loi en ce qui concerne les représentants élus du personnel. Elle constitue alors la sanction provisoire d'une faute grave et précède, en quelque sorte, le licenciement, auquel l'employeur ne peut procéder qu'avec l'accord du Comité d'entreprise ou, à défaut, celui de l'inspecteur du travail, à moins qu'il n'obtienne la résolution judiciaire du contrat de travail par le tribunal compétent.

Le procureur de l'intimée réfère, dans son mémoire, au «*Dictionnaire Canadien des Relations de Travail*», édité par Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1976, où l'auteur, M. Gérard Dion, définit ainsi la mise à pied:

Mise à pied — lay off: perte d'emploi temporaire due à des motifs d'organisation interne ou liés à la vie économique. La mise à pied se transforme en licenciement après une période déterminée s'il n'y a pas de rappel avant l'expiration de cette période. Le travailleur mis à pied continue à conserver certains droits dans l'entreprise, comme le droit de rappel au travail et, s'il réintègre l'entreprise, son ancienneté, son appartenance au fonds de pension, etc. Quand la perte temporaire de l'emploi est due à des mesures disciplinaires, on l'appelle suspension.

Comme l'ont indiqué fréquemment, tant les auteurs que les tribunaux, anglais ou canadiens, c'est au Juge qu'il appartient d'interpréter une disposition légale; toutefois, pour ce faire, il peut s'aider des définitions retrouvées aux dictionnaires. Cependant, l'interprétation des Lois ne peut pas et ne doit pas, à mon sens, devenir une joute de lexicologue.

Le licenciement est en anglais le « dismissal », que le Webster's Seventh New Collegiate Dictionary définit comme suit:

« to send or remove from office, service or employment: discharge; »

La mise à pied est le « lay off » que le même dictionnaire traduit ainsi:

« to cease to employ (a worker) usu. temporarily. »

Après avoir examiné les dispositions de la Loi (chap. 51) et consulté des dictionnaires, j'en viens donc, sans aucune espèce d'hésitation, à la conclusion que « licenciement collectif » signifie congédiement, c'est-à-dire rupture définitive et permanente de la relation employeur-employé et ce, pour un groupe de travailleurs. Il est impossible, il me semble, de vouloir inclure dans la connotation du mot licenciement, la mise à pied, c'est-à-dire la perte temporaire d'un emploi avec, toutefois, conservation par l'employé de certains privilèges qui lui appartenaient et ce, jusqu'à son rappel au travail.

Cette interprétation m'apparaît être non seulement celle qui provient du sens habituel que l'on doit donner aux mots des langues française et anglaise mais, également, elle me semble conforme aux intentions du législateur lorsqu'il a adopté la Loi sur la Formation et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre en plus d'être l'interprétation logique et, je dirais, la seule interprétation que l'on puisse donner aux dispositions de l'article 45 en regard des obligations qui s'y trouvent imposées à l'employeur. En effet, il m'est impossible de concevoir que la mise à pied de salariés que l'on rappellera éventuellement au travail doive entraîner, comme conséquence immédiate, l'obligation pour l'employeur de « participer sans délai à la constitution d'un Comité de reclassement des salariés ». Je ne puis comprendre comment et, surtout pourquoi, l'on puisse reclasser des salariés, que l'on rappellera éventuellement au travail. Il m'est, cependant, facile de concevoir l'existence de cette obligation et sa valeur morale et sociale lorsque des travailleurs ont perdu leur emploi de façon définitive « pour des raisons d'ordre technologique ou économique ».

Tel que mentionné plus haut, il me faut maintenant considérer les définitions que l'on retrouve aux articles 2 f) et g) du règlement et décider si l'extension ou la connotation élargie du mot licenciement, comme pouvant englober la mise à pied, constitue une forme valide de législation. En d'autres

termes, seul le congédiement est prévu à la Loi et l'on veut, au moyen du règlement dont on attaque la validité, englober la mise à pied aux fins de l'article 45 de la Loi sur la Formation et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre. Ce qui donc était permis par la Loi devient prohibé, par suite d'un acte de l'Exécutif, et peut faire l'objet d'une offense pénale.

Le pouvoir de réglementation se retrouve à l'article 30 de la Loi dont le premier paragraphe est reproduit ci-après :

Article 30. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut édicter des règlements conciliables avec les dispositions de la présente Loi afin d'en assurer une application efficace. Il peut notamment :...

Pour déterminer la validité d'un règlement qui appartient à la catégorie de «subordinate legislation» il faut, à mon sens, considérer deux éléments ; le règlement a-t-il été adopté en suivant la procédure prescrite ? En second lieu, l'exercice du pouvoir de réglementation a-t-il été fait conformément aux dispositions de la Loi qui permettait telle réglementation ?

Craies (ibid) pages 297 et 298 :

The initial difference between subordinate legislation (of the kind dealt with in this chapter) and statute law lies in the fact that a subordinate law-making body is bound by the terms of its delegated or derived authority, and that courts of law, as a general rule, will not give effect to the rules, etc., thus made, unless satisfied that all the conditions precedent to the validity of the rules have been fulfilled. The validity of statutes cannot be canvassed by the courts, the validity of delegated legislation as a general rule can be. The courts therefore (1) will require due proof that the rules have been made and promulgated in accordance with the statutory authority, unless the statute directs them to be judicially noticed ; (2) in the absence of express statutory provision to the contrary, may inquire whether the rule-making power has been exercised in accordance with the provisions of the statute by which it is created, either with respect to the procedure adopted, the form or substance of the regulation, or the sanction, if any, attached to the regulation ; and it follows that the court may reject as invalid and ultra vires a regulation which fails to comply with the statutory essentials.

Plus loin, à la page 311 :

The validity of statutory instruments is generally a question of vires, i.e., whether or not the enabling power has been exceeded or otherwise wrongfully exercised.

Driedger (ibid), page 199 :

Generally speaking the laws made by a subordinate legislative body (collectively referred to here as «regulations») under the authority of a statutory power are to be construed according to the same principles as those applicable to the construction of statutes. There is, however, an additional question to be decided, namely, does the regulation come within the scope of the power ?

...

It is not enough to ascertain the meaning of a regulation when read in light of its own object and the facts surrounding its making; it is also necessary to read the words conferring the power in the whole context of the authorizing statute. The intent of the statute transcends and governs the intent of the regulation.

Plus loin, dans le même ouvrage, à la page 279:

Whether regulations are or are not the same thing as statute, it is clear that they are subordinate to the statute under which they are made, and if there is any conflict between them, the statute prevails.

Cette question a souvent fait l'objet d'examen par les tribunaux canadiens. Je référerai donc à certaines d'entre elles. Tout d'abord, *Pulp & Paper Workers of Canada et al vs. Attorney General for British Columbia*, (B.C. Supreme Court), 67 D.L.R. (2e) page 378, aux pages 383 et 384:

The authority of the words in the latter part of the section was invoked by counsel for the Attorney-General to support s. 8. In his submission, their effect was to endow the Lieutenant-Governor in Council with a plenary power to make Regulations that encompassed the power of the Legislature and he relied in particular on the judgment in *Reference re Regulations (Chemical) under War Measures Act*, (1943) 1 D.L.R. 248, (1943) S.C.R. 1, 79 C.C.C. 1.

With respect, I cannot agree. It seems to me that that *Chemicals* case, is clearly distinguishable from the present case. There the Regulation under review had been made under the provisions of the War Measures Act, which Duff, C.J.C., at p. 255 described as «the attribution to the Executive Government of powers legislative in their character, described in terms implying nothing less than a plenary discretion, for securing the safety of the country in time of war». Here the authority given to the Lieutenant-Governor in Council is far from plenary. Under the first part of the section, Regulations may be made only «as to the time within which anything hereby authorized shall be done», and the power given by the second part of it, although not, in my opinion, to be limited by reference to the preceding portion (see *Badger v. Streight and Majunich, Jr.* (1961), 29 D.L.R. 536 at pp. 545-6, where the need for care in the application of the *ejusdem generis* rule is made clear and the authorities reviewed), is restricted to «any other matter or thing which appears... necessary or advisable to the effectual working of the provisions of this Act.»

In *The King v. National Fish Co. Ltd.*, (1931) Ex. C.R. 75, it was held that a Regulation under the Fisheries Act was invalid because it imposed a condition on the granting of certain fishing licences beyond the scope of the statute so that, in effect, the Governor in Council was legislative. The statute limited certain fishing operations to such vessels as were «registered as a British ship in Canada and (is) owned by a Canadian...»; the Regulation ignored the statutory limitation and restricted the grant of the licence to Canadian built vessels. At p. 82, Audette, J., said:

«Parliament has entrusted to the Governor in Council the authority to make Regulations under section 69A of the Act; but it does not follow from that specific authority that it can endow with its own capacity a new legislative power not created by the Act to which it owes its existence. In re: The Initiation and Referendum, (1919) A.C. 935 at 945.»

In *Gruen Watch Co. of Canada Ltd. et al v. A.-G. Can.*, (1950) 4 D.L.R. 156, (1950) O.R. 429, (1950) C.T.C. 440, a Regulation under the Excise Act, where the words were markedly similar to the words of s. 75, was held invalid because it purported, without authority, to define certain expressions and thus fix a base for taxation. In the course of his judgment, *McRuer, C.J.H.C.*, said at p. 165:

«The power conferred on the Minister is to make regulations confined to what «he deems necessary or advisable for carrying out the provisions of this Act». This does not give the Minister power to amplify the law, defining who are manufacturers of watches or who may be producers of watches adapted to household or personal use, nor does it give the Minister power to fix the base of taxation. This must be done by legislative authority.»

And below, at pp. 165-66, he added:

«It is for the legislative body to decide in every case what power is to be delegated to any administrative body, and in each case the administrative tribunal is confined to the express authority delegated to it and to the authority that may arise by necessary implication.»

And in *A.-G. Can. v. Coleman Products Co.*, (1929) 1 D.L.R., 658, in holding that the definition by Regulation of a term used in the Special War Revenue Act, where the authority to make Regulations was again similar to the wording of the latter part of s. 75, *Wright, J.*, said (p. 660):

«I think it would be ultra vires of the Minister to make any regulation that would vary or modify or affect the positive declaration of the statute itself. The regulations I take it, are solely to point out the means by which the Act is to be enforced, not to place an interpretation or construction upon the Act itself.»

I respectfully agree with the words I have quoted and on the application of them here, and on the authority of the decisions mentioned above, I am of the opinion that s. 8 is beyond the power to make Regulations given to the Lieutenant-Governor in Council by s. 75. As I have already indicated, its effect, in my view, is to limit the unions that can successfully apply for certification to unions whose membership meets the test imposed by the section instead of the test imposed by the Act, and that I think it cannot do.»

Re: *Milk Board (B.C.) and Crowley (B.C. Supreme Court)*, 1954, 3 D.L.R. page 519, à la page 522:

Going to the Act as a whole, its title, purport and provisions show that it is passed for the protection of the public, and particularly of that section of the public which uses and pays for the products of public utilities whether those products be gas, water, electricity, transportation or milk. But there is not to be found in the Act any provision indicating that the Legislature was concerned with or intended to protect such persons as might sell to the public utilities the products which they pass on to the public.

Therefore, in going on to the consideration of s. 133, I must look, I think, for some extraordinary power entrusted by the Legislature to His Honour in Council to make Regulations going beyond the apparent scope and purpose of the Act.

Instead I find that the power given is to make such Regulations as are considered necessary and advisable, for the purpose of carrying into effect the purposes of the Act, and not inconsistent with the «spirit» of the Act.

A Regulation to protect dairy farmers, who are not consumers but producers, and are considered themselves as public utilities, against the impecuniosity of distributors of milk does not carry out any purpose expressed in the Act.

It is inconsistent with the spirit of the Act in that it is an attempt to protect producers rather than consumers, for whose benefit the Act demonstrably exists.

It cannot be justified as providing for a «proceeding matter or thing» for which express provision has not been made in the Act. Such «proceeding matter or thing» must be of an ancillary nature to carry out a purpose expressed in the Act. If this limitation were not imposed, and the phrase «for which express provision has not been made in this Act» were otherwise interpreted, then the Governor in Council must be held to have been entrusted with the power to legislate, not to regulate, and s. 133 does not suggest to me that the Legislature contemplated any such delegation of its powers.

Bélanger vs. The King, (Cour Suprême du Canada), 54 S.C.R. page 265 où le Juge en Chef Sir Charles Fitzpatrick s'exprimait ainsi, à la page 268 :

Reference was made to the «Rules and Regulations» for guidance of track-masters and trackmen. *But regulations cannot operate as amendments of the statute by virtue of which the crossing of a highway at rail level is permitted. A regulation may provide for something to be done consistent with the requirements of the statute, but it is not permitted, under guise of regulating the management and proper use and protection of Government Railways (sec. 46), to amend the statute which determines the conditions subject to which the railway may be carried across a highway at rail level. (L'italique est de l'auteur.)*

Jones et Maheux vs. Gamache (Cour Suprême du Canada) 1969, S.C.R. page 119, en particulier les pages 126 et 127.

The Municipality of Metropolitan Toronto vs. The Corporation of the Village of Forest Hill, (Cour Suprême du Canada), 1957, S.C.R. page 569, en particulier les pages 572, 580 et 581.

Finalement, Dussault dans *Traité de Droit Administratif Canadien et Québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974, volume I, page 759, expose ce qui suit :

Dans le premier cas, la règle générale qui se dégage de la jurisprudence est qu'un règlement ne peut modifier la loi dont il dépend. Ainsi, dans *Booth v. R.*, bien que le règlement ait été déposé devant le Parlement et approuvé par celui-ci, la Cour Suprême du Canada décida que les termes de la loi mère l'emportant sur ceux du règlement. Comme le souligne le juge Anglin :

« Moreover, although the fact that a regulation which has been laid before Parliament remains in force unchanged is, no doubt, a circumstance entitled to weight as raising a probability of its being valid and in conformity with the intention of Parliament, it does not suffice to render the regulation effectual and unimpeachable, if, on the only construction of which it is susceptible, it contravenes an express statutory provision. »

L'auteur ajoutait le commentaire suivant aux pages 760, 761 et 762 :

Le principe suivant lequel un règlement ne peut pas modifier les dispositions de sa loi mère est donc très bien établi. On peut cependant présumer qu'une disposition législative expresse, manifestant la volonté du Parlement, pourrait permettre de déroger à cette règle jurisprudentielle. Même si aucun tribunal canadien ne l'a affirmé, il semble bien que le principe de la suprématie du Parlement autoriserait celui-ci à permettre explicitement à une autorité administrative d'adopter un règlement destiné à modifier les règles de la loi dont il dépend. Bien qu'il existe dans les lois fédérales et québécoises certaines dispositions législatives précises, il nous a été possible d'en retracer une seule qui soit claire à cet effet.

Par suite de la définition des mots « licenciement » et « licenciement collectif », à l'article 2 f) du règlement, l'article 45 de la Loi s'applique non seulement au congédiement comme c'était le cas originairement dans la Loi mais, également, à toute mise à pied, c'est-à-dire toute perte d'emploi temporaire « du fait de l'employeur ». S'il fallait admettre la validité de ces définitions, nous serions, il me semble, en présence d'un amendement substantiel des dispositions de la Loi sur la Formation et la Qualification Professionnelles de la main-d'œuvre. Ces parties du règlement sont clairement contraires aux dispositions non ambiguës de la Loi et force m'est de les trouver inconciliables avec ce texte et je les déclare, par conséquent, invalides et inopérantes, de même que l'article 3 (2), vu la décision à laquelle j'arrive pour les articles 2 (f) et 2 (g).

Cependant, je ne suis pas disposé à me rendre aux arguments invoqués par l'appelante et à déclarer tout le règlement invalide. Il ne m'apparaît pas opportun d'aller, dans le cadre du présent jugement, au-delà de ce qui est requis afin de décider l'appel institué par l'appelante. Je suis d'opinion que le règlement peut continuer de subsister valablement malgré l'invalidité que je

viens de prononcer des définitions contenues aux articles 2 f) et g) et de l'exemption prévue à l'article 3(2), de sorte que les autres dispositions du règlement peuvent régir les situations prévues à l'article 45 de la Loi.

Au soutien de cette proposition, je réfère, entre autres, à Pigeon, Rédaction et Interprétation des Lois (supra) pages 44 et 45 :

En principe, la nullité d'un article entraîne la nullité du tout. Voilà pourquoi il faut prendre bien garde aux limitations constitutionnelles. La règle, c'est que la nullité d'une disposition entraîne la nullité du tout à moins que la cour ne puisse conclure de façon certaine que l'on aurait édicté le reste sans la disposition nulle. Par conséquent, non seulement les tribunaux refusent d'entreprendre de rédiger les exceptions qu'il aurait fallu édicter mais ils refusent également de scinder la loi à moins qu'ils ne soient certains que l'on aurait édicté le reste sans la disposition invalide.

...

Le principe est important non seulement du point de vue de la rédaction de la législation, mais aussi du point de vue de la rédaction des règlements et des contrats. Tout d'abord, du point de vue des règlements, parce qu'ils sont de la législation. Si dans un règlement vous insérez une disposition invalide, vous vous exposez toujours à voir les tribunaux invalider non seulement la disposition invalide, mais tout le règlement.

La Cour Suprême du Canada en est venue aux mêmes conclusions dans *Steinberg's Limitée vs. Comité Paritaire de l'alimentation au détail, région de Montréal*, 1968, S.C.R. page 971. Dans cette cause, après avoir constaté que la définition du mot « employeur » dans le décret débordait celle que l'on retrouvait à la Loi des décrets de conventions collectives, S.R.Q. 1964, chapitre 143, il fut néanmoins décidé, à l'unanimité, de maintenir les autres dispositions du décret puisqu'elles pouvaient valablement continuer de régir le commerce de l'alimentation au détail pour la région de Montréal.

Pour toutes ces raisons, l'appel est accueilli, le jugement prononcé par le Juge de Paix est cassé et rescindé et l'appelante est acquittée de l'offense qui lui était reprochée. Les articles 2(f), 2(g) et 3(2) du règlement sont déclarés invalides et inopérants.

La Cour ordonne également au Greffier de la Paix et de la Couronne pour le district de Montréal de rembourser à l'appelante ou à toute personne dûment autorisée par elle, les sommes déjà acquittées à titre d'amendes et de frais en première instance.

La Cour condamne également l'intimée à payer les frais de l'appel ainsi qu'un honoraire que je fixe à \$200.00 au Greffier de la Paix et de la Couronne pour le district de Montréal dans les trente (30) jours suivant la date du présent jugement; lesdits frais et honoraires devront être remis par le Greffier au procureur de l'appelante sous toute peine que de droit.

Avant de terminer, je désire remercier les avocats au dossier, Me Clément et Me Heenan pour la clarté de leur plaidoirie et la qualité des mémoires qu'ils m'ont soumis; mon travail s'en est trouvé considérablement allégé et agrémenté.