

EYB 2018-293279 – Résumé

Tribunal administratif du travail

Daigle et Perreault

CM-2015-5437 (approx. 18 page(s))

28 mars 2018

Décideur(s)

Caron, François

Type d'action

PLAINTÉ pour congédiement sans cause juste et suffisante. REJETÉE. MOYEN déclinatoire soulevant l'inapplicabilité des art. 124 à 131 LNT à la relation de travail entre une députée fédérale et son employée. ACCUEILLI.

Indexation

CONSTITUTIONNEL; PARTAGE DES COMPÉTENCES; COMPÉTENCE FÉDÉRALE; COMPÉTENCE PROVINCIALE; PROPRIÉTÉ ET DROITS CIVILS; CONSTITUTIONNALITÉ; APPLICABILITÉ DES LOIS; DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES; CONTESTATION CONSTITUTIONNELLE; conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada; inapplicabilité de la *Loi sur les normes du travail*; compétence fédérale exclusive; partie essentielle du fonctionnement de la Chambre des communes du Canada; empiètement de la *Loi sur les normes du travail*; droit du député de mettre fin à un lien d'emploi même sans cause juste et suffisante; entrave aux relations de travail; TRAVAIL; NORMES DU TRAVAIL; RECOURS; PLAINTÉ POUR CONGÉDIEMENT SANS CAUSE JUSTE ET SUFFISANTE; plainte pour congédiement sans cause juste et suffisante d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada

Résumé

La plaignante, adjointe de circonscription pour une députée de la Chambre des communes du Canada, a déposé une plainte pour congédiement sans cause juste et suffisante. Le président de la Chambre des communes est intervenu afin de soulever l'inapplicabilité constitutionnelle ou le caractère inopérant des articles 124 à 131 de la LNT à l'égard d'un salarié d'un député de la Chambre des communes.

La compétence en matière de relations de travail n'appartient pas exclusivement au parlement fédéral ou provincial. Le Parlement du Canada possède le pouvoir exclusif de légiférer lorsqu'il est question du fonctionnement et de l'administration de ses institutions et de ses organismes. En conséquence, la relation et les conditions de travail d'un salarié de la Chambre des communes du Canada sont de compétence fédérale exclusive. Il s'agit d'une partie essentielle pour le fonctionnement et l'administration de cette institution.

Le recours à l'encontre d'un congédiement sans cause juste et suffisante, prévu par la LNT, est incompatible avec le régime fédéral qui encadre les conditions de travail d'un député de la Chambre des communes du Canada. En effet, le régime fédéral permet à un employeur de mettre fin à un lien d'emploi sans qu'il existe de cause juste et suffisante. Le salarié ne peut exiger sa réintégration ou des mesures de réparation qui excèdent celles adoptées par le bureau de régime interne.

Si la LNT devait s'appliquer à la plaignante, l'empiètement serait suffisamment grave pour entraver la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada, lesquels sont de compétence fédérale exclusive. Cela aurait pour effet de remettre en cause les circonstances en vertu desquelles un député peut rompre le lien d'emploi d'un salarié. Le moyen déclinatoire de l'intervenant fondé sur l'absence de compétence d'attribution est accueilli.

Jurisprudence citée

1. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 2007 CSC 22, [EYB 2007-120167](#), [2007] R.R.A. 241, J.E. 2007-1068
2. *Bellemare c. Choquette*, [EYB 2017-277369](#), 2017 QCCS 977 (C.S.)
3. *Canada (House of Commons) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, [EYB 2005-90618](#), J.E. 2005-976
4. *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*[1986] 2 C.F. 371
5. *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767
6. *Daigle et Perreault*, T.A.T., no CM-2015-5437, 30 mai 2016, 2016 QCTAT 3187
7. *Jones c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)* (1974), [1975] 2 R.C.S. 182, sub nom. *Jones v. New Brunswick (Attorney General)*, 7 N.B.R. (2d) 526, 16 C.C.C. (2d) 297, 45 D.L.R. (3d) 583, sub nom. *Reference re Official Language Act & Official Languages of New Brunswick Act*, 1 N.R. 582
8. *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1979] 1 R.C.S. 218, [EYB 1978-146851](#)
9. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, 2010 CSC 39, [EYB 2010-180513](#), J.E. 2010-1826
10. *R. c. Singer*, [1941] R.C.S. 111
11. *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [2012] 2 R.C.S. 3, 2012 CSC 23, [EYB 2012-206575](#), J.E. 2012-1015, D.T.E. 2012T-349

Doctrine citée

1. BRUN, H. et TREMBLAY, G. et BROUILLET, E., *Droit constitutionnel*, 6e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, 1666 p., no IX.122, p. 761, [EYB2014DCO79](#), no IX.124, p. 762, [EYB2014DCO79](#)
2. GARANT, P., *Droit administratif*, 6e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, 1246 p., p. 253-254, [EYB2010DRA22](#), 764, [EYB2010DRA58](#)

Législation citée

1. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 2
2. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art. 18, 91, 92, 92(13)
3. *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1, art. 261
4. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), c. P-1, 50(1), 50(2), 52(2), 52.2(1)b), 52(3), 52.3(1)a), 52.3(1)b), 52(5), 52.5(2), 52.5(3), 52.5(4)
5. *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1, art. 124-131, 124, 125, 126, 126.1, 127, 128, 130, 131
6. *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985), ch. 33 (2e suppl.), art. 2, 4(2)e)
7. *Règlement administratif relatif aux députés*, Chambre des communes, Canada, art. 2, 61, 61(1)

Daigle et Perreault

2018 QCTAT 1603

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des relations du travail)

Région : Lanaudière

Dossier : CM-2015-5437

Dossier employeur : 287129

Montréal, le 28 mars 2018

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF :

François Caron

Sylvie Daigle

Partie demanderesse

c.

Manon Perreault

Partie défenderesse

et

Geoff Regan, en sa qualité de Président de la Chambre des communes du Canada

Partie intervenante

et

Procureur général du Québec

Procureur général du Canada

Parties mises en cause

—

DÉCISION

APERÇU

[1] Sylvie Daigle (la **plaignante**) est embauchée à titre d'adjointe de circonscription par Manon Perreault qui occupe à ce moment la fonction de députée de la circonscription de Montcalm à la Chambre des communes du Canada.

[2] À la suite de la rupture de son lien d'emploi, la plaignante prétend avoir été victime d'un congédiement fait sans cause juste et suffisante. Elle dépose une plainte à l'encontre de madame Perreault, en prenant appui sur l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*¹ (la **LNT**).

[3] De façon préliminaire, madame Perreault invoque l'irrecevabilité de la plainte pour cause de prescription et une audience est tenue pour débattre de cette question.

[4] Dans une décision interlocutoire², le Tribunal décide de suspendre son délibéré sur le moyen préliminaire en irrecevabilité en soulevant d'office une interrogation concernant sa compétence d'attribution.

[5] Geoff Regan, en sa qualité de Président de la Chambre des communes du Canada (l'**intervenante**) obtient l'autorisation d'intervenir dans cette affaire afin de soulever l'inapplicabilité constitutionnelle ou le caractère inopérant des articles 124 à 131 de la LNT à l'égard d'un salarié d'un député de la Chambre des communes, en invoquant au soutien de ses prétentions la doctrine de l'exclusivité des compétences et de façon subsidiaire, la doctrine de la prépondérance fédérale³.

[6] Madame Perreault adhère aux prétentions de l'intervenante alors que la plaignante les conteste.

LA QUESTION EN LITIGE

[7] Dans le cadre de la présente affaire, le Tribunal⁴ doit répondre à la question suivante :

¹ RLRQ, c. N-1.1.

² 2016 QCTAT 3187.

³ Des avis d'intentions au Procureur général du Québec (le **PGQ**) et au Procureur général du Canada (le **PGC**) ont été signifiés par l'intervenante. Le PGC n'a pas comparu alors que le PGQ a choisi de renoncer pendant l'instance à participer au débat et à faire des représentations.

⁴ Le 1^{er} janvier 2016, la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*⁴, RLRQ, c. T-15.1. (la **LITAT**) entre en vigueur. Cette loi crée le Tribunal administratif du travail (le **Tribunal**) qui assume, entre autres, les compétences de la Commission des relations du travail (la **CRT**). En vertu de l'article 261 de la LITAT, toute affaire pendante devant la CRT est continuée devant la division compétente du Tribunal.

- Les articles 124 à 131 de la LNT sont-ils inapplicables et inopérants constitutionnellement à l'égard d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada?

[8] Pour les raisons suivantes, le Tribunal répond par l'affirmative, et conséquemment, accueille le moyen déclinatoire de l'intervenante et déclare la plainte irrecevable.

LE CONTEXTE⁵

[9] Madame Perreault est élue députée en 2011 sous la bannière du Nouveau parti démocratique (le **NPD**). Le 5 mars 2012, elle embauche la plaignante à titre d'adjointe de circonscription. Quelques mois plus tard, soit le 10 août 2012, la plaignante s'absente pour cause de maladie, et sans entrer dans les détails, elle ne retournera plus jamais au travail à compter de ce jour.

[10] En 2014, madame Perreault est exclue du caucus du NPD et elle siège par la suite comme députée indépendante jusqu'à sa défaite électorale, lors de l'élection générale du lundi 19 octobre 2015.

[11] Dans une lettre du 5 janvier 2015, madame Perreault décide de rompre définitivement son lien d'emploi avec la plaignante.

[12] La plaignante conteste la rupture de son lien d'emploi. Le 9 février 2015, elle dépose un grief en prenant appui sur certains articles de la « *Convention collective entre le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 232 et le Caucus fédéral du nouveau parti démocratique* ». Ce recours ne donne toutefois pas le résultat escompté.

[13] En effet, le directeur adjoint des opérations au bureau du chef de l'Opposition officielle lui envoie une lettre le 31 mars suivant. Celui-ci l'informe qu'elle n'est plus assujettie à la convention collective citée précédemment puisque madame Perreault ne fait plus partie du Caucus du NPD.

[14] Ayant compris que son grief du 9 février 2015 était irrecevable, la plaignante dépose le 16 avril 2015 le présent recours.

⁵ Le contexte est tiré de l'exposé des faits de la décision interlocutoire du 30 mai 2016 (2016 QCTAT 3187).

LE RECOURS À L'ENCONTRE D'UN CONGÉDIEMENT FAIT SANS CAUSE JUSTE ET SUFFISANTE EN VERTU DE LA LNT⁶

[15] La LNT permet à un salarié qui croit avoir été congédié sans cause juste et suffisante de déposer une plainte à l'encontre de son employeur si certaines conditions sont satisfaites.

[16] Si tel est le cas, le Tribunal peut ordonner à l'employeur de réintégrer le salarié et de lui payer une indemnité jusqu'à un maximum équivalant au salaire qu'il aurait normalement gagné s'il n'avait pas été congédié, en plus de rendre toute autre décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.

[17] La LNT prend appuie sur la compétence exclusive du Parlement provincial prévue à l'article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷ en matière de propriété et de droits civils.

LE RÉGIME FÉDÉRAL

[18] Les pouvoirs que possèdent la Chambre des communes du Canada et ses membres (les députés) sont ceux qui sont édictés par une loi du Parlement du Canada, sous réserve toutefois qu'ils ne doivent pas excéder ceux qui étaient possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par ses membres lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, comme l'édicte l'article 18 de cette loi⁸.

[19] La *Loi sur le Parlement du Canada*⁹ prévoit la constitution et la composition d'un bureau de régie interne de la Chambre des communes (le **bureau de régie interne**), sous la responsabilité première du président de celle-ci¹⁰.

[20] La capacité et la mission du bureau de régie interne sont décrites aux articles 52.2 et 52.3 de cette loi comme suit :

⁶ Les dispositions pertinentes de la LNT sont prévues aux articles 124, 125, 126, 126.1, 127, 128, 130 et 131.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c.3.

⁸ « *Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par la loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de l'adoption de l'acte en question, sont possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre.* »

⁹ L.R.C. (1985), c. P-1, adoptée en vertu de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹⁰ Article 50 (1) (2).

52.2 (1) Le bureau a, pour l'exercice des pouvoirs et l'exécution des fonctions qui lui sont attribués par la présente loi, la capacité d'une personne physique; à ce titre, il peut :

[...]

b) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs ou à l'exécution de ses fonctions.

[...]

52.3 Le bureau est chargé des questions financières et administratives intéressant :

a) la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel;

b) les députés.

[21] L'article 52.5 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le bureau de régie interne peut adopter des règlements administratifs dans les matières suivantes :

52.5 (1) Le bureau peut, par règlement administratif :

[...]

b) régir l'utilisation, par ses députés, des fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires;

[...]

d) prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions.

Dépôt des règlements administratifs

(2) Le président dépose les règlements administratifs pris aux termes du présent article devant la Chambre des communes dans les trente jours suivant leur adoption.

[...]

Loi sur les textes réglementaires

(4) Les règlements administratifs pris aux termes du présent article sont réputés ne pas être des textes réglementaires pour l'application de la Loi sur les textes réglementaires.

[22] Parmi les règlements adoptés par le bureau de régie interne, il y a le *Règlement administratif relatif aux députés*.

[23] Les articles 2 et 61 de ce règlement confèrent le statut d'employeur au député ainsi que son « *pouvoir discrétionnaire absolu dans la direction et le contrôle du travail exécuté pour son compte par ses employés* ». Toutefois, cela est sous réserve que le bureau de régie interne conserve l'autorité pour encadrer ou baliser le pouvoir

discrétionnaire du député en fixant un certain nombre de conditions, tel que « *fixer leur rémunération et la durée de leurs fonctions* ». Comme le mentionne le règlement :

61. (1) Le député est l'employeur des employés de ses bureaux dont le salaire est payé sur son budget de bureau.

(2) Sous réserve des conditions fixées par le Bureau, le député peut :

a) embaucher des personnes pour son bureau parlementaire ou son bureau de circonscription;

b) préciser leurs titres, fonctions et heures de travail;

c) dans les limites établies par le Bureau conformément à l'article 16 du Règlement administratif sur la gouvernance et l'administration, fixer leur rémunération et la durée de leurs fonctions;

d) les congédier.

[24] Le bureau de régie interne a également adopté le *Manuel des allocations et des services aux députés*.

[25] L'introduction de ce document mentionne qu'il s'agit d'un « *guide complet des politiques actuelles du Bureau de régie interne pour les députés, les agents supérieurs de la Chambre et les bureaux de recherche régissant les budgets, les allocations et les indemnités auxquels ils ont droit* ». L'introduction informe également le lecteur comment ce document doit être lu et compris :

Le Règlement administratif relatif aux députés, établi par le Bureau de régie interne en vertu de la Loi sur le parlement du Canada, définit les fondements du Manuel des allocations et des services aux députés et devrait être lu parallèlement à ce manuel. Ce Règlement administratif régit l'utilisation des ressources financières et des services administratifs fournis par la Chambre. En cas de divergence, le Règlement administratif relatif aux députés a préséance sur le présent manuel.

[26] À la page 2 du document, il est écrit :

Les députés sont les employeurs de leurs employés. Ils peuvent recruter, engager, promouvoir ou renvoyer ceux-ci et établir leurs tâches, leurs horaires de travail, la classification de leur poste et de leur rémunération. Tous les employés sont rémunérés par la voie du budget de bureau du député.

Tout au long du présent chapitre, les références aux députés visent également les agents supérieurs de la chambre ainsi que les bureaux de recherche des caucus nationaux, à moins d'indication contraire, et toute dépense sera portée au budget approprié. Le présent chapitre devrait être lu parallèlement avec la section 2. Principe de gouvernance du chapitre Gouvernance et principe. [...]

[27] Le *Manuel des allocations et des services aux députés*, outre de nombreuses conditions de travail, prévoit spécifiquement les indemnités de cessation d'emploi ainsi que des indemnités de départ qui devront être versées à l'employé en fonction d'un certain nombre de paramètres, dont la « *période d'emploi continu de l'employé* » et son

« *traitement actuel* », sommes qui sont octroyées à même « *le budget central de l'administration de la Chambre* ».

[28] Enfin, il y a lieu de mentionner dans notre exposé du régime fédéral, la *Loi sur les relations de travail au Parlement*¹¹ qui vise notamment différents employés de la Chambre des communes, mais il faut retenir l'exclusion prévue à l'article 4 (2) e) concernant la partie I de cette loi¹² :

4 (2) La présente partie ne s'applique pas au personnel des personnes ou organismes suivants : [...]

e) les parlementaires;

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

L'INTERVENANTE ET MADAME PERREAULT

[29] L'intervenante et madame Perreault plaident que les articles 124 à 131 de la LNT sont inapplicables et inopérants constitutionnellement à l'égard d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada.

[30] Ils ne remettent d'aucune façon en cause le caractère véritable de la LNT, mais soutiennent que la Chambre des communes possède un régime de relations de travail qui lui est propre et qui échappe à l'application d'une loi provinciale. Selon eux, la doctrine de l'exclusivité des compétences permet de résoudre le présent litige puisqu'elle a « *pour effet d'annuler l'éventuelle incompatibilité entre une loi fédérale et une loi provinciale en rendant une loi provinciale inapplicable dans la mesure où elle entrave l'exercice d'une activité relevant du cœur d'un pouvoir fédéral* ¹³ ».

[31] En application de cette doctrine, ils retiennent que la LNT empiète sur le cœur d'une compétence fédérale exclusive et que cet empiètement est suffisamment grave pour l'entraver. Ainsi, l'assujettissement de la LNT aurait pour effet de remettre en cause les circonstances en vertu desquelles il est possible de rompre le lien d'emploi salarié-député (nécessité d'une cause juste et suffisante) ainsi que les mesures de réparation en pareil cas (la réintégration et les indemnités compensatoires), en faisant fi du régime fédéral qui encadre les relations de travail des salariés des députés de la Chambre des communes du Canada.

[32] Enfin, et de façon subsidiaire, l'intervenante et madame Perreault font valoir que la doctrine de la prépondérance fédérale pourrait aussi être retenue par le

¹¹ L.R.C. (1985), c. 33 (2^e supp).

¹² Bien que la partie I de cette loi soit en vigueur depuis 1986, les parties II et III ne le sont pas, à ce jour.

¹³ *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, par. 63.

Tribunal, puisqu'il y a, selon elles, incompatibilité entre le régime fédéral et une loi provinciale, tant au niveau de l'intention que de son application.

LA PLAIGNANTE

[33] La notion de compétence exclusive est uniquement mentionnée aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et non à l'article 18 de cette loi, de sorte que la doctrine de la compétence exclusive invoquée par l'intervenante serait inapplicable en l'espèce.

[34] De plus, les pouvoirs de compétence fédérale prévus à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doivent être exercés par le biais d'une loi ou d'un règlement adopté par le Parlement du Canada. Or, il n'existe pas, selon la plaignante, une telle loi ou un tel règlement venant créer un régime juridique particulier concernant la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada. D'une part, la *Loi sur le Parlement du Canada* ne prévoit aucune disposition à ce sujet. D'autre part, la partie I de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* ne s'applique pas au personnel des parlementaires et les parties II et III ne sont toujours pas en vigueur.

[35] Quant au *Règlement administratif relatif aux députés* et au *Manuel des allocations et des services aux députés*, ils ne constituent pas, selon la plaignante, une loi ou un règlement du Parlement du Canada, au sens où la Cour suprême l'entend, en référence à l'extrait suivant tiré de l'arrêt *R. c. Singer*¹⁴ :

An Act of Parliament, in order to become law and to form part of the statutes of Canada, must be adopted by the House of Commons, the Senate and receive the Royal Assent. It is debated publicly, to the knowledge of the public, and it comes into force on the day of its sanction by Royal Assent, which is given publicly.

[36] Elle reconnaît que le bureau de régie interne peut adopter des règlements administratifs, sauf qu'il ne s'agit pas de lois ou de règlements émanant du Parlement du Canada, ce faisant ils sont « *tout au plus des guides ou des politiques de gestion interne, non contraignants* ».

[37] La plaignante plaide aussi que le *Règlement administratif relatif aux députés* n'est pas véritablement un règlement et le *Manuel des allocations et des services aux députés* l'est encore moins, de sorte qu'ils n'auraient « *aucun effet juridique en ce qui a trait à la détermination de la compétence d'attribution dans le présent dossier* ».

[38] Pour appuyer cet argument, elle fait valoir que les règlements administratifs du bureau de régie interne ne sont soumis à aucune formalité d'adoption (article 52.5 (2) et (3) de la *Loi sur le Parlement du Canada*) et qu'ils sont réputés ne pas être des textes réglementaires pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires* (article

¹⁴ [1941] S.R.C. 111, p. 115.

52.5 (4) de la *Loi sur le Parlement du Canada*), donc non assujettis aux processus d'entrée en vigueur prévus à cette loi.

[39] À l'instar de la doctrine de l'exclusivité des compétences, elle croit que la doctrine de la prépondérance fédérale serait également inapplicable puisque celle-ci requiert à la base un « *conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont valablement adoptées, mais qui se chevauchent* » alors que dans la présente affaire, il n'y en a pas, en référence à sa prétention voulant qu'il n'y ait aucune loi fédérale opérante venant créer un régime juridique particulier concernant la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada.

[40] Pour éviter un vide juridique, la plaignante invite le Tribunal à ne pas écarter l'application de la LNT, en suggérant qu'il s'agit d'une « *ingérence accessoire dans un champ de compétence non exclusif et inoccupé* » acceptable dans les circonstances.

LES MOTIFS

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

[41] Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'attribuent pas la compétence en matière de relations et de conditions de travail au Parlement fédéral ou au Parlement provincial¹⁵, et encore moins, lorsqu'il s'agit du cas particulier des salariés qui travaillent pour des membres de leurs assemblées législatives, dont les députés de la Chambre des communes du Canada.

[42] Certes, l'article 91 (8) de la même loi édicte une compétence fédérale exclusive lorsqu'il s'agit de salariés du Gouvernement du Canada, sauf que cette disposition est inapplicable en l'espèce, puisqu'il est acquis que la plaignante travaillait pour une députée de la Chambre des communes et non pour le Gouvernement du Canada¹⁶.

[43] Il importe, par ailleurs, de retenir que le caractère véritable de la LNT ne fait l'objet d'aucun débat dans cette affaire ni le but visé par la législature provinciale qui l'a adoptée (en prenant appui sur sa compétence exclusive en matière de propriété et de droits civils (article 92 (13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), pas plus que l'effet juridique recherché, sinon que cette loi ne peut ou ne devrait pas avoir des effets au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial¹⁷.

¹⁵ *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 CSC 23.

¹⁶ La Cour supérieure est arrivée à la même conclusion dans la décision *Bellemare c. Choquette*, 2017 QCCS 977, notamment en prenant appui sur l'article 61 (1) du *Règlement administratif relatifs aux députés* qui édicte que « *le député est l'employeur des employés de ses bureaux dont le salaire est payé sur son budget de bureau* ».

¹⁷ *PG du Québec c. PG du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, pp. 242 et 243.

[44] De même, le Tribunal retient, selon l'analyse qui a été faite par la Cour d'appel fédérale dans la décision *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*¹⁸, que ni la Chambre des communes ni le parlement ne devraient être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence provinciale ou fédérale :

(p. 378) [...] la chambre exécute la tâche que lui a confiée la Constitution, c'est-à-dire qu'elle participe au processus législatif. Cette tâche ne constitue pas, à mon avis, l'exploitation d'une entreprise, d'une affaire ou d'un ouvrage. Le Parlement n'exploite pas une entreprise, une affaire ou un ouvrage de compétence provinciale ou une entreprise fédérale; la Chambre qui n'est rien d'autre qu'un des éléments du Parlement, ne le fait pas non plus.

(p. 380) Les activités de la chambre sont d'une autre nature : elles sont toutes accessoires à l'exécution de son unique tâche, qui consiste à participer au processus législatif. [...]

[45] Les constats qui précèdent ont une incidence sur l'analyse qui suivra, puisque les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permettent pas de répondre à la question en litige dans le sens où l'exercice d'interprétation dans cette affaire ne consiste pas à déterminer si l'emploi de la plaignante s'exerce dans le cadre d'un « ouvrage », d'une « entreprise » ou d'un « commerce » relevant du Parlement fédéral (compétence directe) ou à une activité faisant partie intégrante d'une entreprise assujettie à la législation du Parlement fédéral (compétence dérivée ou accessoire).

LA DOCTRINE DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES

[46] Dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*¹⁹, la Cour suprême invite à faire preuve de prudence ou de retenue avant de recourir d'emblée à la doctrine de l'exclusivité des compétences, même si elle estime que celle-ci « joue un rôle légitime dans les cas indiqués » :

[47] Pour toutes ces raisons, bien que la doctrine de l'exclusivité des compétences joue un rôle légitime dans les cas indiqués, nous tenons à préciser maintenant que notre Cour ne préconise pas une utilisation intensive de cette doctrine, et nous déclinons l'invitation des appelants d'en faire la première doctrine examinée dans le cadre d'un différend sur le partage des compétences.

[47] Dans la présente affaire, il faut considérer que le « caractère véritable » de la LNT ne prête pas à discussion. Il y a donc, en quelque sorte, une étape de franchise avant d'en arriver à aborder la doctrine de l'exclusivité des compétences.

[48] Il faut toutefois que le cas s'y prête, c'est-à-dire être confronté à une circonstance où « les compétences d'un ordre du gouvernement doivent être protégées

¹⁸ [1986] 2 C.F. 371, pp. 378 et 380.

¹⁹ [2007] 2 R.C.S. 3, par. 47.

contre les empiètements, même accessoires, de l'autre ordre de gouvernement », comme l'indique l'extrait suivant tiré de l'arrêt cité précédemment :

[32] Cela dit, il faut aussi reconnaître que, dans certaines circonstances, les compétences d'un ordre du gouvernement doivent être protégées contre les empiètements, mêmes accessoires, de l'autre ordre de gouvernement. À cette fin les tribunaux ont développée deux doctrines. La première, la doctrine de l'exclusivité des compétences, reconnaît que notre Constitution repose sur des pouvoirs exclusifs, et non parallèles, répartis entre deux ordres de gouvernement, encore que notre réalité constitutionnelle suscite inévitablement une interaction de ces pouvoirs. La seconde, la doctrine de la prépondérance fédérale, reconnaît que dans la mesure où les lois fédérales et provinciales entrent en conflit, une règle doit permettre de mettre fin à l'impasse.

[49] Par ailleurs, pour retenir s'il s'agit d'un cas qui s'y prête, il faut au préalable non seulement constater l'existence d'une compétence fédérale exclusive, mais aussi considérer le principe voulant que « *l'exclusivité des compétences est généralement restreinte au contenu essentiel, ou au cœur, de chaque chef de compétence législative que reconnaît déjà la jurisprudence*²⁰ ».

[50] La relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada sont-elles une compétence fédérale exclusive « *que reconnaît déjà la jurisprudence* » ?

UNE COMPÉTENCE FÉDÉRALE EXCLUSIVE

[51] Selon la plaignante, la notion de compétence exclusive se retrouve seulement aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et non à l'article 18, de sorte que la compétence fédérale en cette matière ne pourrait être « *exclusive* ».

[52] En tout respect, cet argument est un peu court et il ne convainc pas.

[53] Ce n'est pas parce que l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'utilise pas le mot « *exclusivité* » que la compétence fédérale qu'elle édicte ne l'est pas. Il apparaît inconcevable d'envisager, dans le contexte du fédéralisme canadien, une quelconque compétence des législatures provinciales lorsqu'il est question « [...] *des privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes et les membres de ces corps respectifs* ». Selon le Tribunal, il existe une logique d'exclusivité de compétence implicite dans cette disposition.

[54] Quoi qu'il en soit, il est possible de déduire de notre étude de la jurisprudence le principe voulant que la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada soient de compétence fédérale exclusive.

²⁰ Précité, note 13, par.26.

[55] Par exemple, la Cour suprême dans l'arrêt *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*²¹ nous invite à retenir que le Parlement du Canada possède un pouvoir exclusif de légiférer lorsqu'il est question du fonctionnement et de l'administration de ses institutions et de ses organismes (dont la Chambre des communes fait évidemment partie). L'extrait pertinent se lit comme suit:

[...] (p.189) Point n'est besoin de citer de précédent à l'appui du pouvoir exclusif du Parlement du Canada de légiférer relativement au fonctionnement et à l'administration des institutions et organismes du Parlement et du gouvernement du Canada. Ces institutions et organismes sont de toute évidence hors de la portée des provinces.

[56] Par ailleurs, dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*²², la Cour suprême fait mention que les relations entre le Parlement et ses employés relèvent du champ de compétence du Parlement du Canada dans le contexte où elle devait décider que ce ne sont pas toutes les relations du travail qui relèvent du privilège parlementaire et que la *Loi canadienne sur les droits de la personne*²³ pouvait, en outre, s'appliquer :

[...] (p. 683) Or, il est clair que les relations entre le Parlement et ses employés relèvent du champ de compétence du Parlement du Canada. Le libellé de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est suffisamment large, à la simple lecture, pour englober les relations de travail sur la Colline du Parlement. Beaucoup d'arguments militent en faveur de la prétention des intimées, qu'il ne faut pas croire que le Parlement entend priver ses employés des garanties existantes en matière de droits de la personne, alors qu'il lui a lui-même déclarées applicables « dans le champ de compétence du Parlement du Canada » (Loi canadienne sur les droits de la personne, art.2).

[Notre soulignement]

[57] Dans cet arrêt, la Cour suprême fait aussi mention : « [...] qu'historiquement la Chambre des communes de la Grande-Bretagne et celle du Canada avaient toutes deux le pouvoir d'embaucher et de congédier leurs employés²⁴ ».

[58] Pour tous ces motifs, le Tribunal conclut que la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada sont de compétence fédérale exclusive.

UN CHAMP DE COMPÉTENCE OCCUPÉ

[59] Le Tribunal ne retient pas la théorie de la cause de la plaignante voulant que la compétence fédérale soit inoccupée ou qu'il existe un « *vide juridique* » pour le motif qu'il n'y ait pas de loi ou de règlement adopté par le Parlement du Canada venant

²¹ [1975] 2 R.C.S. 182, p. 189.

²² [2005] 1 R.C.S. 667, par. 25.

²³ L.R.C. (1985), c. H-6.

²⁴ Il s'agit d'un fait pertinent à considérer lorsqu'il s'agit d'apprécier la portée des pouvoirs de la Chambre des communes du Canada comme l'indique l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, p. 703.

créer un régime juridique particulier pour encadrer la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes.

[60] Les articles 52.2 (1) b) et 52.3 a) b) de la *Loi sur le Parlement du Canada* édictent que le bureau de régie interne peut « *prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs ou à l'exécution de ses fonctions* » et qu'il est « *chargé des questions financières et administratives intéressant [...] la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel* » et « *les députés* ».

[61] Par délégation de pouvoir du Parlement du Canada, l'article 52.5 prévoit que le bureau de régie interne peut adopter des règlements administratifs lorsqu'il s'agit de « *régir l'utilisation, par ses députés, des fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires* », en plus de lui permettre de « *prendre toute autre mesure utile à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions* ».

[62] Dans le livre de doctrine *Droit constitutionnel*²⁵, les auteurs écrivent à ce sujet ce qui suit :

IX.122 – Dans leurs domaines de compétence les parlements fédéral et provincial peuvent confier des pouvoirs réglementaires à toute espèce d'organisme. Voir Hodge c. La Reine, (1883-84) 9 A.C. 117, 132; Re Gray, (1918) 57 R.C.S. 150, 156-157 et 175-177; Shannon c. Lowe Mainland Dairy Products Board, (1938) A.C. 708, 722. Cela découle du principe de la souveraineté parlementaire ou suprématie législative (supra, chap.VIII).

[63] Les mêmes auteurs ajoutent²⁶ :

IX.124 – En fait, la jurisprudence n'a pas imposé de véritable restriction quant à l'ampleur et à la portée des pouvoirs réglementaires que le parlement peut conférer. En autant que les pouvoirs législatifs qui sont octroyés ne demeurent que des pouvoirs délégués, on ne peut pas voir quelles seraient les limites de la suprématie législative à cet égard.

[64] Dans l'arrêt *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone compagny of Canada*²⁷, la Cour suprême nous invite à considérer que « *les conditions de travail et autres matières analogues* » sont une partie essentielle de l'administration et que le pouvoir de les régler appartient exclusivement à l'ordre législatif concerné :

Le droit de grève et le droit à la négociation collective sont généralement reconnus de nos jours, et les décisions portant sur des sujets tels que la durée du travail, les taux de salaire, les conditions de travail et autres matières analogues constituent à mon avis une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation de toute entreprise

²⁵ Henry BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 761.

²⁶ P. 762.

²⁷ [1966] S.R.C. 767, p. 772.

commerciale ou industrielle. Ceci étant, le pouvoir de réglementer de telles matières dans les entreprises qui tombent sous l'autorité législative du Parlement revient au Parlement et non aux législatives provinciales.

[Notre soulignement]

[65] Bien que cette décision ait été rendue dans le contexte de l'exploitation d'une entreprise commerciale ou industrielle, le Tribunal ne voit pas comment ce principe pourrait s'appliquer différemment ou faire l'objet d'une distinction à l'égard de la Chambre des communes du Canada, « *les conditions de travail et autres matières analogues* » étant une partie tout aussi essentielle pour le fonctionnement et l'administration de cette institution.

[66] Ce simple constat au sujet du « *contenu essentiel* » suffit à écarter la théorie de la cause de la plaignante voulant que pour éviter un « *vide juridique* », il faudrait appliquer la LNT dans le contexte de la présente affaire, en suggérant qu'il s'agirait alors d'une « *ingérence accessoire dans un champ de compétence [...] inoccupé* ».

[67] En effet, selon les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*²⁸, le Tribunal comprend qu'il ne s'agirait pas d'une circonstance pouvant autoriser une législation provinciale, par le biais d'une loi, (la LNT par exemple), à affecter, même accessoirement, le « *contenu essentiel* » d'une compétence exclusive fédérale :

Par ailleurs, nous tenons à rappeler que l'exclusivité des compétences signifie que même si un ordre législatif n'a pas légiféré sur une matière donnée, l'autre ne pourrait pas adopter des lois ayant des effets même accessoires sur ce qu'il est convenu d'appeler le « *contenu essentiel* » de la compétence.

[68] Qu'en est-il de l'argument de la plaignante selon lequel le *Règlement administratif relatif aux députés* et le *Manuel des allocations et des services aux députés* ne peuvent pas être considérés comme une loi ou un règlement du Parlement du Canada et qu'ils sont « *tout au plus des guides ou des politiques de gestion interne, non contraignants* ».

[69] Le Tribunal estime qu'il ne faut pas confondre la qualification d'un acte réglementaire avec les formalités entourant son adoption. Ainsi, ce n'est pas parce que les règlements administratifs du bureau de régie interne ne sont soumis à aucune formalité d'adoption²⁹ et qu'ils sont réputés ne pas être des textes réglementaires pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*³⁰, donc non assujettis aux processus d'entrée en vigueur prévus à cette loi, qu'ils ne sont pas de véritables « *règlements* ».

²⁸ Précité, note 19, par. 37.

²⁹ Voir article 52.5 (2) et (3) de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

³⁰ Voir article 52.5 (4) de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

[70] Le principe de la souveraineté parlementaire peut faire en sorte, comme la *Loi sur le Parlement du Canada* le prévoit, de soustraire les règlements administratifs adoptés par le bureau de régie interne aux formalités prévues à la *Loi sur les textes réglementaires*.

[71] En application de la *Loi sur le Parlement du Canada*, il est vrai que le bureau de régie interne adopte des règlements qui sont qualifiés d'« administratifs » sauf que cela n'affecte pas, du point de vue du Tribunal, le caractère réglementaire de l'acte.

[72] Dans le livre *Droit administratif*³¹, Patrice Garant retient au sujet de la définition et de la nature de l'acte réglementaire ce qui suit :

(p. 253) De façon générale, la doctrine et la jurisprudence enseignent que le règlement est : « un acte normatif en vertu d'une habilitation législative expresse, qui dispose par voie générale et impersonnelle ».

(p. 254) La Cour suprême donne ce qu'elle appelle « une définition générale » comportant les éléments suivants : « le texte comprend une règle de conduite; le texte a force de loi; le texte s'applique à un nombre indéterminé de personnes. La Cour d'appel a adopté la définition que nous avons proposée dans les éditions précédentes du présent ouvrage, soit :

Le professeur Garant, entre autres, retient que le règlement est un acte normatif qui dispose par voie générale et impersonnel en vertu d'une habilitation législative expresse, pareil acte ayant force de loi.

[Notre soulignement et notes omises]

[73] Les règlements administratifs adoptés par le bureau de régie interne dont le *Règlement administratif relatif aux députés* et le *Manuel des allocations et des services aux députés* respectent la définition et la nature de l'acte réglementaire suivant les paramètres reconnus par la doctrine et la jurisprudence.

[74] Les mots utilisés, tels que « règlement administratif », n'ont aucune incidence sur la qualification de l'acte, puisque « le mot règlement employé [...] est un terme générique destiné à englober toute législation déléguée et non pas les seuls actes administratifs qui portent formellement le nom de règlements³² » :

IX.132 – Le mot règlement employé jusqu'ici est un terme générique destiné à englober toute législation déléguée et non pas les seuls actes administratifs qui portent formellement le nom de règlements. Les mots utilisés pour évoquer ce qui peut être effectivement l'exercice de la législation déléguée sont nombreux : règlements, décrets, ordonnances, règles, proclamations, arrêtés, formules, tarifs, lettres patentes, commissions, mandats, instructions [...]

³¹ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, pp. 253 et 254.

³² *Droit constitutionnel*, précité note 25, p. 764.

[75] Enfin, concernant la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, la partie I de cette loi ne s'applique pas au personnel des parlementaires (article 4 (2) e)), les parties II et III ne sont toujours pas en vigueur. Il n'y a donc aucune conclusion à tirer de cette loi dans le cadre du présent litige, sinon que l'article 2 vient, à tout le moins, appuyer la thèse de l'existence d'une compétence fédérale en matière de relations de travail à l'égard notamment des employés des députés fédéraux.

UNE ANALYSE EN DEUX ÉTAPES

[76] Selon l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*³³, le Tribunal retient que « *la doctrine de l'exclusivité des compétences a pour effet d'annuler l'éventuelle incompatibilité entre une loi fédérale et une loi provinciale en rendant la loi provinciale inapplicable dans la mesure où elle entrave l'exercice d'une activité relevant du cœur d'un pouvoir fédéral* ».

[77] Elle résume le cadre d'analyse qui comporte deux étapes :

[27] La première étape consiste à déterminer si la loi provinciale [...] *empiète sur le « cœur » d'une compétence fédérale*. Si c'est le cas, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi provinciale a, sur l'exercice de la compétence fédérale protégée, un effet *suffisamment grave* pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive.

[78] Et, pour déterminer si l'atteinte est « *suffisamment grave* », elle invite l'interprète à considérer ce qui suit :

[45] Le terme « *entrave* » est plus fort que « *toucher* ». Il suppose une incidence qui non seulement touche le cœur de la compétence fédérale, mais le touche d'une façon qui porte à la compétence fédérale une atteinte grave ou importante. Dans cette époque de fédéralisme coopératif souple, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences exige un empiètement important ou grave sur l'exercice de la compétence fédérale. Il n'est pas nécessaire que l'empiètement paralyse la compétence, mais il doit être grave.

L'APPLICATION

La LNT empiète-t-elle sur une compétence fédérale exclusive?

[79] Ayant retenu précédemment que la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada sont de compétence fédérale exclusive, le Tribunal croit que, dans le contexte de la présente affaire, la LNT

33 Précité, note 13, par. 63.

empiète sur celle-ci, lorsqu'on tente de lui conférer des effets qui vont au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial³⁴.

[80] Le recours à l'encontre d'un congédiement fait sans cause juste et suffisante en vertu de la LNT est incompatible avec le régime fédéral qui encadre la relation et les conditions de travail d'un député de la Chambre des communes du Canada.

[81] La LNT permet à un salarié qui croit avoir été congédié sans cause juste et suffisante de déposer une plainte à l'encontre de son employeur si certaines conditions sont satisfaites. Et, si tel est le cas, le Tribunal peut ordonner à l'employeur de réintégrer le salarié et de lui payer une indemnité jusqu'à un maximum équivalant au salaire qu'il aurait normalement gagné s'il n'avait pas été congédié, en plus de rendre toute autre décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.

[82] Le régime fédéral comporte une différence fondamentale en ce qu'il permet à un député de rompre un lien d'emploi sans qu'il existe forcément une cause juste et suffisante. Il n'y a aucune possibilité pour le salarié d'exiger sa réintégration ou des mesures de réparation qui excèdent celles qui ont été adoptées administrativement par le bureau de régie interne, lesquelles consistent essentiellement à donner un préavis et à verser des indemnités de cessation d'emploi ou de départ prédéterminées par certains paramètres, dont la « *période d'emploi continu de l'employé* » et son « *traitement actuel* », étant entendu que les sommes sont versées à même « *le budget central de l'administration de la Chambre* ».

Dans l'affirmative, l'empiètement est-il suffisamment grave pour entraver la compétence fédérale?

[83] Si la LNT devait s'appliquer dans le cadre de la présente affaire, le Tribunal croit que l'empiètement serait suffisamment grave pour entraver la relation et les conditions de travail d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada qui sont de compétence exclusive fédérale.

[84] Son application aurait notamment pour effet de remettre en cause les circonstances en vertu desquelles il est possible de rompre le lien d'emploi entre un salarié et un député ainsi que les mesures de réparation en pareil cas.

EN CONCLUSION

[85] La doctrine de l'exclusivité des compétences permet de conclure que les articles 124 à 131 de la LNT sont inapplicables et inopérants constitutionnellement à l'égard d'un salarié d'un député de la Chambre des communes du Canada.

³⁴ Précité, note 17, p. 242 et 243.

[86] Ce faisant, il n'est pas nécessaire ni opportun de traiter de l'argument subsidiaire de l'intervenante et de madame Perreault fondé sur l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

ACCUEILLE le moyen déclinatoire de **Geoff Regan, en sa qualité de Président de la Chambre des communes du Canada**, fondé sur l'absence de compétence d'attribution;

DÉCLARE inapplicables et inopérants les articles 124 à 131 de la *Loi sur les normes du travail* en regard de la relation de travail impliquant la salariée, **Sylvie Daigle**, et l'employeur, **Manon Perreault**;

DÉCLARE la plainte irrecevable.

François Caron

M^e Jessica Laforest
PAQUET TELLIER
Pour la partie demanderesse

M^e Jean-François Demers
JOLI-COEUR LACASSE S.E.N.C.R.L.
Pour la partie défenderesse

M^e François LeBel
LANGLOIS AVOCATS, S.E.N.C.R.L.
Pour la partie intervenante

M^e Francis Demers (Absent)
Pour la partie mise en cause, Procureur général du Québec

Date de la dernière audience : 11 janvier 2018

/ga