

# Développements récents du contentieux administratif en droit du travail

---

L'honorable juge Denis LEVESQUE\*<sup>1</sup>

<b>INTRODUCTION</b> .....	2
<b>I. L'ATTITUDE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA À L'ENDROIT DES DÉCISIONS DES INSTANCES DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE.</b> ....	2
<b>II. L'APPLICATION DE LA DOCTRINE DE L'ÉPUISEMENT DES RECOURS Y COMPRIS EN REGARD DE LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS.</b> .....	14
<b>CONCLUSION</b> .....	20

---

<sup>1</sup> Cour supérieure du Québec, Montréal, Québec.

Le contentieux administratif en droit du travail a été ranimé à plusieurs points de vue au cours des dernières années. Mon travail se limitera à deux aspects de celui-ci. L'attitude de la Cour suprême du Canada face aux conseils d'arbitrage par rapport aux autres organismes administratifs sur les questions de compétence sera commentée dans un premier temps. Dans un second temps on verra l'évolution de la doctrine de l'épuisement des recours dans les arrêts récents de la Cour d'appel du Québec.

## **I. L'ATTITUDE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA À L'ENDROIT DES DÉCISIONS DES INSTANCES DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE.**

Depuis que la Cour suprême du Canada a élaboré le critère de l'erreur manifestement déraisonnable dans *S.C.F.P. c. Société des alcools du N.-B.*,<sup>1</sup> un grand nombre d'arrêts a été rendu par celle-ci sans qu'elle ne fasse la distinction entre le traitement qu'elle réserve aux arbitres de griefs qui détiennent leur compétence de la loi et de la convention collective et celui qu'elle réserve aux tribunaux de droit administratif qui détiennent directement leurs pouvoirs de la loi.

La Cour suprême du Canada (C.S.C.) a maintenu que les décisions des arbitres de convention n'étaient pas manifestement déraisonnables dans tous les cas sauf celui du *Centre d'accueil Miriam c. S.C.F.P.*<sup>2</sup> et s'est confinée à l'application de ce test. Elle a même jugé sur une requête<sup>3</sup> pour jugement déclaratoire que la notion d'applicabilité (par opposition à l'application) de la convention, développée dans *Proc. gén. du Québec c. Labrecque*,<sup>4</sup> ne s'appliquait pas dans un cas où il s'agissait de déterminer les droits d'ancienneté d'employés qui avaient quitté l'unité de négociation sous l'empire d'une convention collective qui avait été remplacée par une convention collective moins généreuse au moment de leur retour dans l'unité de négociation.

Au Canada, les arrêts les plus récents sont ceux qui ont été rendus en 1985<sup>5</sup> et qui reprennent tous celui du *Synd. des prof. du CEGEP du Vieux-Montréal c. CEGEP*<sup>6</sup> et dans une certaine mesure en 1990 indirectement dans *St. Anne Nackawic Pulp & Paper c. S.C.T.P.*<sup>7</sup>

La situation s'est développée de façon beaucoup plus complexe dans le cas des tribunaux administratifs dont la compétence est conférée directement par la loi comme les commissions des relations de travail, les commissaires du travail ou le Tribunal du travail puisque de la date de l'arrêt *S.C.F.P.* jusqu'à l'arrêt *B.N.C. c. Union des employés de Commerce*,<sup>8</sup> le seul test appliqué a été celui de l'erreur manifestement déraisonnable même pour les questions de compétence d'attribution.<sup>9</sup> Depuis ce dernier arrêt, la C.S.C. est revenue à la distinction qui existe entre l'erreur juridictionnelle dans l'exercice de la compétence et l'erreur intrajuridictionnelle donnant lieu à une erreur manifestement déraisonnable. Le raffinement ultime de la distinction se retrouve dans le jugement rendu dans *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*<sup>10</sup> où monsieur le juge Beetz résume sa pensée écrivant pour la Cour ce qui suit:

*On peut je pense résumer en deux propositions les circonstances dans lesquelles un tribunal administratif excède sa compétence à cause d'une erreur:*

- 1. Si la question de droit en cause relève de la compétence du tribunal, le tribunal n'excède sa compétence que s'il erre d'une façon manifestement déraisonnable. Le Tribunal qui est compétent pour trancher une question peut, ce faisant, commettre des erreurs sans donner ouverture à la révision judiciaire.*
- 2. Si, par contre, la question en cause porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire.*

Il développe ce que l'on appelle aujourd'hui la méthode pragmatique et fonctionnelle lorsqu'il écrit:

*À cette étape, la Cour examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres et la nature du problème soumis au tribunal. L'analyse pragmatique ou fonctionnelle, à cette première étape, convient tout aussi bien pour le cas où l'on allègue une erreur dans l'interprétation d'une disposition qui circonscrit la compétence du tribunal administratif: dans le cas où l'on*

*allègue une erreur manifestement déraisonnable sur une question qui relève de la compétence du tribunal comme dans le cas où l'on allègue une simple erreur sur une disposition qui circonscrit cette compétence, la première étape consiste à déterminer la compétence du tribunal.*<sup>11</sup>

Ces motifs ont été repris dans l'arrêt *L'Alliance de la Fonction publique du Canada c. Sa Majesté la Reine (Canada) et Econosult Inc.*<sup>12</sup> à l'endroit d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Il s'agissait dans cette cause de déterminer si des professeurs employés par un sous-traitant de la Couronne qui dispensaient leur enseignement dans les pénitenciers étaient des employés soumis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.<sup>13</sup> La Commission a répondu dans l'affirmative; la Cour d'appel fédérale dans la négative; la Cour suprême du Canada à la majorité (le Juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et McLachlin; monsieur le juge Cory est dissident) a rejeté le pourvoi. La majorité retient que la Commission a commis une erreur juridictionnelle. De son côté, monsieur le juge Cory émet l'opinion que la Commission n'a pas commis d'erreur manifestement déraisonnable.

On voit que si les principes sont clairs leur application est ardue. D'ailleurs la décision *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*<sup>14</sup> n'a rien fait pour simplifier les choses. Il s'agissait dans cette cause de savoir si les conditions de travail de la convention collective échue demeuraient en vigueur et partant de savoir si la décision de l'Industrial Relations Council permettant à Paccar de changer unilatéralement les conditions de travail était manifestement déraisonnable et susceptible de révision judiciaire.

Tous les juges reconnaissent la compétence de la Commission à décider de la question. Les juges dissidents L'Heureux-Dubé et Wilson trouvent que la décision de la Commission est manifestement déraisonnable et par conséquent la Commission a commis une erreur de compétence. Il n'est pas utile de commenter l'opinion de chacune sauf pour dire que madame le juge Wilson est d'accord avec monsieur le juge La Forest quant à la portée générale du principe

de retenue judiciaire. Madame le juge L'Heureux-Dubé ne fait pas allusion à la retenue judiciaire et commente plutôt la philosophie qu'aurait dû suivre la Commission en raison des textes de loi.

Les juges de la majorité se sont divisés sur l'importante question de la portée du concept de la retenue judiciaire. Monsieur le juge La Forest écrit avec l'accord de monsieur le juge en chef Dickson:

*Lorsque, comme en l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, notre Cour a déclaré qu'elle n'examinera la décision du tribunal que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction; voir Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick, [1979] 2 R.C.S. 227. Le tribunal a le droit de commettre des erreurs, même des erreurs graves, pourvu qu'il n'agisse pas de façon «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire» (p. 237). Le critère de contrôle constitue un «test sévère»: voir Blanchard c. Control Data Canada Ltée, [1984] 2 R.C.S. 476, à la p. 493. Cette portée restreinte du contrôle oblige les cours de justice à adopter une attitude de retenue à l'égard des décisions du tribunal administratif. La retenue judiciaire est plus qu'une fiction invoquée par les cours de justice lorsque celles-ci sont d'accord avec les décisions du tribunal. Un simple désaccord avec le résultat atteint par le tribunal administratif ne suffit pas à rendre ce résultat «manifestement déraisonnable». Les cours de justice doivent prendre soin de vérifier si la décision du tribunal a un fondement rationnel plutôt que de se demander si elles sont d'accord avec celle-ci. L'accent devrait être mis non pas sur le résultat auquel est arrivé le tribunal, mais plutôt sur la façon dont le tribunal est arrivé à ce résultat. Les clauses privatives comme celles contenues aux art. 31 à 34 du Code constituent des exercices permis du pouvoir du législateur et, dans la mesure où elles restreignent la portée du contrôle judiciaire dans le cadre des pouvoirs constitutionnels, la Cour devrait respecter cette restriction et s'en remettre à la décision de la Commission.<sup>15</sup>*

et plus loin, il conclut:

*En fait, j'irais jusqu'à dire que le résultat atteint par la Commission est aussi raisonnable que l'autre solution. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.*

*Selon moi, les tribunaux d'instance inférieure n'ont pas appliqué la bonne norme de contrôle aux décisions de la Commission. Je ne puis que conclure qu'au lieu d'examiner le caractère*

*raisonnable ou rationnel de la décision de la Commission, ces tribunaux ont substitué leur point de vue sur le résultat adéquat. Ce faisant, ils sont devenus les arbitres d'une politique du travail, comme cela ressort de la conclusion portant que si [TRADUCTION] «Dans son ensemble, le Code recherche la stabilité que procure une entente[,c]e nouveau pouvoir crée de l'instabilité découlant d'une action unilatérale». En toute déférence, il est impossible d'imaginer que la Commission n'ait pas tenu compte des conséquences d'une conclusion portant que l'employeur peut modifier unilatéralement les conditions de travail.<sup>16</sup>*

Pour sa part, monsieur le juge Sopinka a reçu l'accord de monsieur le juge Lamer, alors juge puîné, et il écrit:

*Bien que je sois généralement d'accord avec le juge La Forest sur les principes qui sous-tendent la portée et la norme de contrôle des décisions d'une commission des relations du travail, je ne puis accepter qu'il est toujours nécessaire que le tribunal d'examen ne tienne aucun compte de sa propre opinion sur le fond de la décision faisant l'objet du contrôle. Toute décision sur le caractère raisonnable d'une décision doit comporter une appréciation du fond. Le caractère raisonnable n'existe pas dans l'absolu. Quand un tribunal judiciaire dit que la décision faisant l'objet d'un examen est «raisonnable» ou «manifestement déraisonnable», il fait une affirmation au sujet de la relation logique qui existe entre les motifs de la décision et les prémisses qu'il a estimées exactes. Sans le point de référence que constitue une opinion (sinon une conclusion) sur le fond, on ne peut faire pareille affirmation relative.*

*[L]a retenue judiciaire n'entre en jeu que si la cour de justice est en désaccord avec le tribunal administratif. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il est nécessaire de se demander si l'erreur (ainsi découverte) est raisonnable ou déraisonnable.*

[...]

*Du moment que la cour de justice est convaincue de la justesse de la décision du tribunal administratif, toute mention du caractère raisonnable est superflue.<sup>17</sup>*

Cette route parsemée d'embûches le travail des juges d'instance et invite les praticiens à plaider et à traiter les problèmes de révision judiciaire comme des problèmes d'appel où les tribunaux d'appel substituent leur opinion à celle de l'instance inférieure. Même s'il est vrai que

la justesse d'une opinion peut rendre superflue la question de savoir si elle est raisonnable ou déraisonnable, il est dangereux de transporter des débats qui sont de la compétence des tribunaux du travail pour les faire régler par les tribunaux de droit commun; on stérilise ainsi le caractère spécialisé de ces tribunaux et on risque de rendre lettre morte la mission des tribunaux spécialisés en plus d'augmenter le fardeau de travail des tribunaux de droit commun.

Je ne citerai qu'un seul exemple du danger que crée le chemin emprunté dans cette opinion. Dans le jugement de *Canadian Car & Foundry Co. Ltd. c. Dinham*<sup>18</sup> l'employeur avait résilié unilatéralement la relation d'emploi de Dinham par une mise à la retraite à l'âge de 65 ans. Celui-ci s'était prévalu de la convention collective par voie de grief qui a été rejeté par un conseil d'arbitrage. Par la suite, Dinham a intenté une action civile pour congédiement illégal et l'employeur a opposé la sentence arbitrale en disant que de toute façon l'action était mal fondée.

La Cour suprême du Canada a jugé que la sentence liait les parties et qu'elle n'était pas capricieuse ou arbitraire et n'ajoutait pas à la convention collective selon les critères de l'époque mais elle a ajouté:

*The collective agreement is stated to be an agreement "covering wages and working conditions for the designated employees of the Dominion and Turcot Plants, Montreal, Quebec," of the appellant. The determination of a mandatory retirement age, applicable to all employees, is clearly a function of management. While it may well be that the age at which such compulsory retirement should become effective could be made the subject of a collective agreement, the agreement under consideration here, does not touch upon it.*<sup>19</sup>

Durant cette période, un débat faisait rage au niveau des arbitres sur la nature de la mise à la retraite. Cet *obiter* de la Cour suprême du Canada a paralysé les débats jusqu'à ce que les Chartes des droits sur la personne soient édictées.

De surcroît, si un tribunal administratif a le pouvoir de décider une question de façon définitive («*final and conclusive*») en l'absence d'une clause privative excluant le *certiorari* et

autres recours spéciaux, la Cour suprême du Canada a décidé que cette clause privative entraîne la protection prévue par l'arrêt *S.C.F.P.* La distinction établie dans les arrêts qui suivent est à toutes fins pratiques disparue: *Douglas Aircraft c. McConnell*,<sup>20</sup> *Canadian Westinghouse Co. Ltd. and Local 164 Draftsmen's Ass'n of Ontario*,<sup>21</sup> *Regina c. Barber Exp. Warehousemen & Miscellaneous Drivers' Union Local*.<sup>22</sup> D'ailleurs, c'était déjà l'attitude de la Cour dans *Hôpital St-Luc c. Lafrance*.<sup>23</sup>

Cette ambiguïté créée par la Cour suprême du Canada s'est perpétuée d'une façon plus subtile dans deux décisions récentes. La première a été rendue dans un champ étranger au droit du travail proprement dit, *National Corn Growers c. T.C.I.*,<sup>24</sup> où la Cour s'est divisée bien qu'unanime sur le résultat de l'application du concept du caractère déraisonnable de l'erreur. Monsieur le juge Gonthier, dont l'opinion est partagée par les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et McLachlin, s'est engagé dans une analyse détaillée des motifs de la décision du Tribunal de la concurrence pour conclure en donnant au test créé par la Cour dans *S.C.F.P.* l'extension suivante:

*Dans certains cas, le caractère déraisonnable d'une décision peut ressortir sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail le dossier. Dans d'autres cas, il se peut qu'elle ne soit pas moins déraisonnable mais que cela ne puisse être constaté qu'après une analyse en profondeur. Telle était la situation dans l'arrêt S.C.F.P. où on a conclu que l'interprétation donnée par la Commission à la mesure législative en cause était raisonnable même si ce n'était pas la seule raisonnable. De même, la compréhension des questions soulevées par les appelantes en l'espèce quant au caractère raisonnable de la décision du Tribunal exige une certaine analyse de la loi pertinente et de la façon dont le Tribunal l'a interprétée et appliquée aux faits.*<sup>25</sup>

Des explications supplémentaires sont apportées en réponse à l'opinion de madame le juge Wilson:

*J'aimerais faire une dernière observation. Dans les présents motifs, j'ai parfois traité en détail la façon dont le Tribunal est arrivé à sa conclusion. Toutefois, contrairement à ma collègue le juge Wilson, je ne crois pas que les mentions des dispositions du GATT par le Tribunal, ainsi que tous les autres aspects du raisonnement qu'il a tenu pour arriver à son interprétation de la LMSI, n'aient aucune pertinence pour statuer sur la demande de contrôle judiciaire. En toute déférence, je ne comprends pas comment on peut arriver à une*

*conclusion sur le caractère raisonnable de l'interprétation que le Tribunal a donnée à sa loi habilitante sans tenir compte du raisonnement qui la sous-tend et je serais surpris si c'était là l'effet du jugement de notre Cour dans l'affaire S.C.F.P., précitée. Toutefois, je suis d'avis de souligner que cet examen doit être effectué en fonction de la question globale à trancher, savoir si l'interprétation finalement donnée est manifestement déraisonnable.<sup>26</sup>*

Madame le juge Wilson à l'opinion de laquelle se rangent messieurs les juges en chef Dickson et Lamer s'en tiennent à une interprétation plus stricte du «caractère raisonnable» énoncée dans l'arrêt *S.C.F.P.*:

*On doit, à mon avis, commencer par se demander non pas si les conclusions du tribunal sont manifestement déraisonnables, mais bien si ce tribunal a interprété d'une manière manifestement déraisonnable les dispositions de sa loi constitutive qui précisent la façon dont il doit procéder pour répondre à des questions particulières. Si le tribunal n'a pas donné à sa loi constitutive une interprétation manifestement déraisonnable, les cours de justice ne doivent pas alors entreprendre une étude approfondie de la question de savoir si les conclusions du tribunal sont déraisonnables. Il me semble toutefois que c'est ce qu'a fait mon collègue. En même temps, il s'est lancé dans le genre d'examen détaillé des conclusions d'un tribunal administratif qui, d'après ce qui se dégage nettement de la jurisprudence de notre Cour, n'est pas approprié.<sup>27</sup>*

[...]

*En dernier lieu, il me semble qu'entreprendre une analyse approfondie de la mesure dans laquelle la preuve appuiera la décision du Tribunal lorsqu'il existe une clause privative, c'est se livrer précisément au genre d'analyse minutieuse du raisonnement du Tribunal que, d'après ce qui se dégage nettement de l'arrêt *S.C.F.P.*, les cours de justice doivent éviter d'effectuer. Le législateur a créé le Tribunal canadien des importations pour qu'il puisse notamment contrôler les décisions du sous-ministre du Revenu. Le législateur précise en même temps que ni notre Cour ni la Cour d'appel fédérale ne doit agir en tant que cour d'appel ordinaire à l'égard des conclusions du Tribunal canadien des importations. D'où il s'ensuit, selon moi, qu'il ne nous est pas permis d'examiner la justesse de l'appréciation qu'a faite le Tribunal des conclusions du Sous-ministre sur la question de savoir si certaines pratiques commerciales ont occasionné un «préjudice sensible». Compte tenu de l'extrême complexité du commerce international et étant donné la décision non équivoque du législateur de constituer un tribunal chargé de régler les différends surgissant dans ce contexte, il sied fort mal que les cours de justice s'avisent d'apprécier le bien-fondé des conclusions du Tribunal quant aux circonstances dans lesquelles le gouvernement peut*

*riposter aux subventions auxquelles a recours un autre pays. Si les cours de justice devaient prendre sur elles de procéder régulièrement à des examens détaillés de ces décisions, l'efficacité et l'autorité du Tribunal seraient en fait bien vite minées.*

*Qu'implique donc tout cela en l'espèce? À mon avis, il en ressort que l'unique question pouvant être examinée par notre Cour, du moment qu'elle admet que l'interprétation d'une disposition donnée relève de la compétence d'un tribunal administratif, est de savoir si l'interprétation donnée à cette disposition par le Tribunal est «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente». Si l'on décide donc que l'interprétation donnée par le Tribunal canadien des importations à l'art. 42 de la Loi n'est pas «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente», cela met fin à l'examen.<sup>28</sup>*

La seconde décision *Lester (W.W.) c. A.U.C.A. I.P.T., section locale 740*<sup>29</sup> n'éclaire pas plus les tribunaux d'instance et les tribunaux administratifs du travail. Les membres de la Cour se sont divisés 5-4. L'opinion de la majorité composée du Juge en chef Lamer et des juges La Forest, Sopinka, Gonthier et McLachlin applique sans le dire le test élaboré par monsieur le juge Gonthier dans *National Corn* dans une affaire d'obligations du successeur lorsqu'une entreprise est aliénée en tout ou en partie. La Cour a trouvé déraisonnable l'interprétation donnée aux textes du *Labour Relations Act* (Terre-Neuve).<sup>30</sup>

Les opinions minoritaires ont été exprimées par madame le juge Wilson qui reprend essentiellement son raisonnement dans *National Corn* et l'applique à l'espèce tandis que madame le juge L'Heureux-Dubé bien qu'elle se déclare d'accord avec l'approche de monsieur le juge Gonthier dans l'arrêt *National Corn*, partage l'opinion en l'instance avec sa collègue le juge Wilson.

Pour compléter ces commentaires, il est séant d'ajouter que la différence d'attitude de la Cour suprême du Canada à l'endroit des tribunaux d'arbitrage et les tribunaux administratifs qui détiennent leur pouvoir de la loi est particulièrement souligné par les pouvoirs implicites de redressement dont semblent jouir les conseils d'arbitrage à la suite des principes que l'on retrouve dans *Shell Canada c. Travailleurs Unis du Pétrole*<sup>31</sup> et *St. Anne Nackawic Pulp & Paper c. S.C.T.P.*<sup>32</sup>

La Cour d'appel du Québec s'appuyant sur l'arrêt de *St. Anne de Nackawic* a même étendu les pouvoirs à la notion de dommages-intérêts moraux<sup>33</sup> dans le contexte d'un arbitrage tenu selon la *Loi sur les normes du travail*<sup>34</sup> dont l'article 128 se lit comme suit:

*Si l'arbitre juge que le salarié a été congédié sans cause juste et suffisante, il peut:*

1. *ordonner à l'employeur de réintégrer le salarié;*
2. *ordonner à l'employeur de payer au salarié une indemnité jusqu'à un maximum équivalant au salaire qu'il aurait normalement gagné s'il n'avait pas été congédié;*
3. *rendre toute autre décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.*

*Cependant dans le cas d'un domestique, l'arbitre ne peut qu'ordonner le paiement au salarié d'une indemnité correspondant au salaire et aux autres avantages dont l'a privé le congédiement pour une période maximum de trois mois.*

## **II. L'APPLICATION DE LA DOCTRINE DE L'ÉPUISEMENT DES RECOURS Y COMPRIS EN REGARD DE LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS**

Très souvent, les avocats des requérants, sur une demande de révision judiciaire, veulent obtenir une ordonnance avant que l'enquête ne s'engage devant l'instance du travail ou ils se présentent devant la Cour supérieure d'une province avant de faire appel devant les tribunaux administratifs d'appel. Il arrive aussi que dès le début d'une audience les parties soulèvent des objections préliminaires et à la suite de ces objections veulent se présenter devant la cour pour révision avant que la décision finale ne soit rendue. Il peut arriver en quelques occasions que l'autorité administrative quelle qu'elle soit doit faire l'objet d'une ordonnance de prohibition. Cette façon de procéder est susceptible de produire des abus de procédure. Généralement, il est

préférable que toutes les procédures soient engagées devant le tribunal du travail jusqu'à la fin et qu'il soit disposé du dossier. Par la suite, les justiciables pourront présenter devant la Cour supérieure tous les motifs relatifs à la compétence. Il s'agit de l'application de la doctrine de l'épuisement des recours, «*exhaustion doctrine*».

Depuis l'arrêt *Harelkin c. Université de Regina*<sup>35</sup> la question de la discrétion judiciaire s'est orientée vers l'épuisement des recours. La tradition veut que dans les universités, et le cas *Harelkin* provient d'une université, l'intervention judiciaire dans les procédures internes doit être évitée, c'est du moins l'opinion de la majorité.

Les principales raisons qui justifient la doctrine de l'épuisement des recours sont les suivantes:

1. Il faut autant que possible éviter d'arrêter les procédures qui sont engagées devant l'instance administrative du fait que la Cour supérieure arrête le cours normal d'une procédure et sursoit à statuer. Elle peut, à la suite de son propre jugement, être obligée de retourner le dossier pour continuer cette enquête;
2. En pratique, il est facile, durant le cours de l'instance du tribunal administratif de loger les objections au fur et à mesure que la procédure se déroule et de faire en sorte que le dossier les révèle clairement pour, ensuite, présenter une seule requête sur tous les moyens de juridiction devant la Cour supérieure. De cette façon, les délais qui ont beaucoup d'importance en droit administratif sont évités;
3. Lorsqu'une demande d'évocation porte sur le caractère raisonnable de la décision, on ne peut pas réellement obtenir une révision judiciaire avant que la décision ne soit rendue parce que de son essence même la question de compétence ne se pose que sur le caractère raisonnable de la décision;

4. Enfin, la Cour suprême du Canada depuis l'arrêt *S.C.F.P. c. Société des Alcools du N.-B.*<sup>36</sup> a laissé savoir clairement que les tribunaux de droit commun doivent intervenir le moins possible par voie de révision judiciaire dans certains champs particuliers comme le droit du travail.<sup>37</sup>

Cette règle a d'autant plus d'application lorsque la décision d'un organisme est susceptible d'appel, le justiciable doit épuiser ses recours d'appel avant d'avoir recours à la révision judiciaire de common law.

Dans un arrêt récent *Antenucci c. Canada Steamship Lines Inc. et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et Pierre Théroux*,<sup>38</sup> la Cour d'appel du Québec s'est divisée sur cette question. Il s'agissait de savoir si Antenucci avait été victime d'un accident du travail. Au Québec, les lois pertinentes prévoyaient à l'époque trois niveaux administratifs de décision; l'agent de réclamation, l'appel au bureau de révision et l'appel à la Commission des affaires sociales. Les héritiers d'Antenucci ont plaidé devant la Cour d'appel que l'existence d'un appel auprès de la Commission des affaires sociales (C.A.S.) justifiait la Cour supérieure de rejeter la requête en évocation aux motifs que Canada Steamship Lines Limited voulait court-circuiter ce niveau d'appel et ont invité la Cour d'appel à appliquer les commentaires de monsieur le juge LeBel dans son arrêt *Caron c. Beaupré*.<sup>39</sup>

Sur cette question monsieur le juge Chevalier ad hoc écrit que l'article 846 C.p.c. prévoit que l'on peut recourir à l'évocation dans les cas de défaut ou d'excès de juridiction sans recourir à l'appel et, il a strictement appliqué la règle d'interprétation *expresso unius fit exclusio alterius* et a suivi le raisonnement de madame le juge L'Heureux-Dubé alors juge de la Cour d'appel du Québec dans *C.A.T. du Québec c. Valade*<sup>40</sup> pour distinguer l'arrêt *Harelkin* rendu par la Cour suprême du Canada.

Monsieur le juge LeBel constate que l'erreur susceptible d'être commise par la Commission n'est pas juridictionnelle au sens de l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*<sup>41</sup> et écrit:

*Commise à l'origine à l'intérieur de la juridiction, cette compétence initiale existant toujours, cette erreur ne pourrait-elle pas trouver son remède d'abord à l'intérieur du système d'appel administratif? Dans la discrétion que leur accorde l'exercice du contrôle judiciaire, les tribunaux supérieurs ne devraient-ils pas s'abstenir d'intervenir lorsque l'on allègue semblable erreur? Je n'ai pas à trancher la question; je préfère cependant la noter et la réserver pour examen dans l'avenir.<sup>42</sup>*

Après étude des autres motifs, les juges de la majorité accueillent l'appel. Monsieur le juge Beaugrand aurait, si ses collègues avaient été d'accord avec lui sur cette question accueilli les pourvois et laissé l'intimé plaider son appel devant la Commission des affaires sociales et à l'appui, il écrit:

*Le bureau de révision avait juridiction pour examiner la décision de l'agent d'indemnisation. On ne lui fait aucun grief sur la façon dont la procédure de révision a été conduite. On prétend simplement que le bureau de révision a erré en qualifiant l'événement d'accident du travail. Et alors? Le législateur a justement prévu un appel devant la Commission des affaires sociales où tout le débat pourra être repris. La Cour supérieure n'avait aucune raison d'empêcher la Commission des affaires sociales de jouer son rôle. Avec égard pour l'opinion contraire il me semble que le présent dossier est le type même de la cause qui ne devrait pas faire l'objet d'une évocation avant l'épuisement des recours d'appel.*

[...]

*[E]n conséquence déclarer recevable un recours en évocation contre une telle décision de la CSST, laquelle est purement administrative, alors que le législateur a prévu un appel devant un tribunal quasi-judiciaire, me paraît une violation du vœu du législateur et un abus de la procédure extraordinaire qu'est l'évocation.<sup>43</sup>*

Pour ma part, j'ai toujours estimé que l'article 846 C.p.c. n'écartait pas les données de l'arrêt *Harelkin* relativement à la discrétion de la Cour supérieure.

La Cour suprême du Canada a confirmé sans le dire ces principes en prononçant les jugements *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*,<sup>44</sup> *Cuddy Chicks Limitée c. Commission des relations de travail de l'Ontario et l'Union internationale des travailleurs unis de*

*l'alimentation et du commerce, section Locale 175*<sup>45</sup> *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le Sous-Procureur général du Canada et Le Procureur général du Canada c. Marcelle Tétreault-Gadoury*<sup>46</sup> puisque mettant fin à de longs débats, elle a décidé que les tribunaux administratifs avaient au moins la capacité pratique d'appliquer la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Ainsi, la Cour en vient à la conclusion qu'un conseil d'arbitrage formé en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* même s'il n'était pas doté de la compétence pour trancher les litiges relatifs à la Charte pouvait quand même statuer sur des questions constitutionnelles. Pour la Cour, monsieur le juge La Forest écrit:

*Comme je l'ai souligné dans l'arrêt Douglas, précité, à la p. 604, l'un des principaux avantages que présente la contestation de la constitutionnalité d'une loi devant un organisme administratif est l'accessibilité relative de ces organismes comparativement au système judiciaire normal. Comme le dit le juge Lacombe, précité, à la p. 258:*

*«Dans la mesure où la procédure devant ces instances [administratives] ne s'y oppose pas, il devrait être loisible aux justiciables d'invoquer les droits garantis par la Charte devant le forum naturel où ils peuvent s'adresser [...] Il s'agit là de procédures expéditives, peu coûteuses et d'accès facile qui devraient être à la portée immédiate des personnes en faveur de qui elles ont été édictées.»*

[...]

*Est également préservé un autre avantage majeur qu'offre l'examen de questions relatives à la Charte au niveau administratif, à savoir, celui de pouvoir compter sur l'expertise du tribunal. Grâce à sa vaste expérience de l'économie de la Loi, le juge-arbitre apportera un éclairage qui rendra précieuse sa contribution à la décision sur la question constitutionnelle. En outre, cette prise en charge par le juge-arbitre de la compétence sur les questions portant sur la Charte ne compromettra pas la nature du processus administratif.*<sup>47</sup>

Ces jugements ont mis fin à une longue controverse<sup>48</sup> sur la capacité des tribunaux administratifs de se prononcer sur les questions constitutionnelles en faveur somme toute de l'épuisement des recours administratifs avant de faire appel aux tribunaux judiciaires.

Dans *Cuddy Chicks*, la Cour suprême aborde même le problème de l'intérêt des procureurs généraux d'intervenir et d'être mis en cause devant les tribunaux administratifs.

## CONCLUSION

Le droit du travail, on le voit par les décisions commentées, demeure toujours l'un des piliers importants de l'évolution du contentieux administratif.

## FOOTNOTES

1. *S.C.F.P. c. Société des alcools du N.-B.*, [1979] 2 R.C.S. 227 [ci-après *S.C.F.P.*].
2. *Miriam c. S.C.F.P* [1985] 1 R.C.S. 137.
3. *Hémond c. Coopérative fédérée du Québec*, [1989] 2 R.C.S. 962.
4. *Proc. gén. du Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057.
5. *Fraternité des Policiers C.U.M. c. C.U.M.*, [1985] 2 R.C.S. 74; *Syndicat des professeurs du CEGEP (Lévis-Lauzon)*, [1985] 1 R.C.S. 596.
6. *Synd. des prof. du CEGEP du Vieux-Montréal c. CEGEP*, [1977] 2 R.C.S. 568.
7. *St. Anne Nackawic Pulp & Paper c. S.C.T.P.*, [1986] 1 R.C.S. 704 [ci-après *Ste Anne de Nackawic*].
8. *B.N.C. c. Union des employés de Commerce*, [1984] R.C.S. 269.
9. Voir l'opinion de madame le juge Wilson dans *National Corn Growers c. T.C.I.*, [1990] 2 R.C.S. 1324 [ci-après *National Corn*].
10. *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048 à la p. 1086.
11. *Ibid.* aux pp. 1088 et 1089.
12. *L'Alliance de la Fonction publique du Canada c. Sa Majesté la Reine (Canada) et Econosult Inc.*, [1991] 1 R.C.S. 614.
13. S.R.C. 1970, c. P-35.
14. *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983.
15. *Ibid.* aux pp. 1003 et 1004.
16. *Ibid.* aux pp. 1005 et 1006.
17. *Ibid.* aux pp. 1017 et 1018.
18. *Canadian Car & Foundry Co. Ltd. c. Dinham*, [1960] R.C.S. 3.

19. *Ibid.* à la p. 9.
20. *Douglas Aircraft c. McConnell* (1980), 99 D.L.R. (3d) 385 à la p. 401; [1980] 1 R.C.S. 245 à la p. 269.
21. *Canadian Westinghouse Co. Ltd. and Local 164 Draftsmen's Ass'n of Ontario* (1961), 30 D.L.R. (2d) 673 à la p. 675.
22. *Regina c. Barber Exp. Warehousemen & Miscellaneous Drivers' Union Local*, [1968] 2 O.R. 245.
23. *Hôpital St-Luc c. Lafrance*, [1982] 1 R.C.S. 974.
24. *Supra* note 9.
25. *Ibid.* à la p. 1377.
26. *Ibid.* à la p. 1383.
27. *Ibid.* aux pp. 1347 et 1348.
28. *Ibid.* aux pp. 1349 et 1350.
29. *Lester (W.W.) c. A.U.C.A. I.P.T., section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644.
30. S.N. 1977, c. 64, art. 16.1, 17k), 18(1), 24, 25 et 89.
31. *Shell Canada c. Travailleurs Unis du Pétrole*, [1980] 2 R.C.S. 181.
32. *Supra* note 7.
33. *Bell Canada c. Gislaine Foisy*, [1989] R.J.Q. 522; *Confédération des syndicats nationaux c. Louise Béliveau St-Jacques*, [1991] R.J.Q. 279.
34. L.R.Q. c. N-1.1.
35. *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, (1979), 26 N.R. 364.
36. *Supra* note 1.
37. G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes du contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 1982 à la 302 et s.; D.P. Jones & A.S. De Villars, *Principles of*

- Administration Law, Toronto, Carswell, 1985, à la p. 348 et s. et 375; G. Pépin, «Droit administratif» (1979) 39 R. du B. 1070 à la p. 1075 et s.; Jones "Discretionary refusal of judicial review in administratif law" (1981) 19 Alta R. 483; S.A. De Smith, De Smith's Judicial Review of Administrative Action 4<sup>e</sup> éd., London, Stevens, (1980) aux pp. 422 à 428;*
38. *Antenucci c. Canada Steamship Lines Inc. et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et Pierre Théroux, [1991] R.J.Q. 968.*
  39. *Caron c. Beaupré, J.E. 85-137; (1986), 17 Admin. L.R. 31.*
  40. *C.A.T. du Québec c. Valade, [1981] C.A. 37 à la p. 41.*
  41. *Supra note 10.*
  42. *Supra note 38 à la p. 986].*
  43. *Ibid. aux pp. 987 et 988.*
  44. *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College, [1990] 3 R.C.S. 570.*
  45. *Cuddy Chicks Limitée c. Commission des relations de travail de l'Ontario et l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section Locale 175, [1991] 2 R.C.S. 5.*
  46. *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le Sous-Procureur général du Canada et Le Procureur général du Canada c. Marcelle Tétreault-Gadoury, [1991] 2 R.C.S. 22.*
  47. *Ibid. aux pp. 35 et 36.*
  48. *Supra note 44 à la p. 589 et s.*