

# Les conflits de compétence entre tribunaux spécialisés : Une question de textes ou de contextes ?

Christian BRUNELLE\* et Mélanie SAMSON\*\*

---

## I. LES TRIBUNAUX SPÉCIALISÉS : DES CRÉATURES DE LA LOI

1. La prolifération des tribunaux spécialisés et ses conséquences
2. L'expression explicite des intentions législatives dans les textes

## II. LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES : DES RÉVÉLATEURS DE L'INTENTION DU LÉGISLATEUR

1. Des intentions législatives implicites dégagées du contexte
  2. Le nouveau contexte... d'incertitude
- 

[1] L'histoire contemporaine atteste que « le progrès des idéologies égalitaires et démocratiques a amené l'État à dispenser une série de biens et de services et à régler lui-même des relations qu'il avait longtemps abandonnées à la volonté autonome des citoyens ». <sup>1</sup> Sur le plan juridique, ces interventions se sont traduites par la prolifération de lois et de mesures gouvernementales visant à assurer la prise en charge, par l'État, de diverses responsabilités, tantôt pour assurer la protection de la population <sup>2</sup>, tantôt pour rehausser son bien-être et favoriser ainsi l'harmonie entre ses membres et l'équité sociale. <sup>3</sup> Dans les faits, rares sont les domaines « où l'État n'est pas intervenu pour surveiller, contrôler ou réglementer ». <sup>4</sup> Cette multiplication des normes étatiques a « suscité la constitution, à l'extérieur du réseau des ministères et des cours de justice, de nombreux

---

\* Professeur, vice-doyen aux programmes de premier cycle et secrétaire, Faculté de droit, Université Laval; avocat et chercheur au *Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT)*

\*\* Avocate et doctorante, Faculté de droit, Université Laval

<sup>1</sup> BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec sur le projet de loi 130 intitulé Loi sur la justice administrative : présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale à Québec*, Québec, Le Barreau, 1996, p. 1; Jean BEETZ, « Uniformité de la procédure administrative », (1965) 25 *R. du B.* 244

<sup>2</sup> *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154

<sup>3</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 800-801

<sup>4</sup> Denis LEMIEUX, *Justice administrative : loi annotée*, Farnham, Publications CCH, 1997, p. 3

organismes spécialisés, dotés de fonctions judiciaires, rendant des décisions suivant un processus différent de celui des cours ».<sup>5</sup>

[2] Un examen plus attentif de l'évolution historique de ces organismes « révèle que leur apparition n'est pas attribuable à un processus rationnel visant à résoudre les problèmes de l'administration publique »<sup>6</sup> dans une perspective d'ensemble.<sup>7</sup> Pour tout dire, ils semblent « plutôt le produit d'interventions ponctuelles »<sup>8</sup>, « à la pièce, au gré des circonstances et de l'actualité politique et sociale ».<sup>9</sup> Dans un monde idéal où la raison et le bien commun primeraient sur toute autre considération, la cohérence organisationnelle et la planification à long terme seraient assurément des vertus politiques. Toutefois, quand l'horizon de certains parlementaires n'excède pas la durée d'un mandat législatif, cette vision idyllique de la démocratie parlementaire se heurte aux écueils de la réalité.<sup>10</sup> Faut-il dès lors se surprendre que la coexistence de tribunaux spécialisés<sup>11</sup> dans le système juridique débouche parfois sur des conflits de compétence ?

---

<sup>5</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *Les tribunaux administratifs : rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Québec, Ministère de la Justice, 1987, p. 7

<sup>6</sup> COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, Rapport 26, *Les organismes administratifs autonomes*, Ottawa, 1985, p. 5

<sup>7</sup> J. BEETZ, *loc. cit.*, note 1, 250. Voir aussi : D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 4, p. 3

<sup>8</sup> COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *op. cit.*, note 6, p. 5

<sup>9</sup> Michel COUTU et Georges MARCEAU (en collaboration avec Annie Pelletier et Karine Pelletier), *Droit administratif du travail : Tribunaux et organismes spécialisés du domaine du travail*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 148

<sup>10</sup> D'autres avant nous ont fait le constat que le processus législatif « fonctionne à la pièce » et évolue, parfois, « trop à courte vue », « sans emprunter une voie claire, réfléchie », à la faveur d'« une œuvre de bricolage amorcée au gré des contingences techniques et politiques immédiates » : Fernand MORIN, « L'adaptation des lois du travail aux besoins du XXI<sup>e</sup> siècle : carence du processus législatif ou simple absence d'une réelle volonté ? », dans Jean BERNIER et al. (dir.), *L'incessante évolution des formes d'emploi et la redoutable stagnation des lois du travail*, Actes du LVI<sup>e</sup> Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, Presses de l'Université Laval, 2001, chap. 5, p. 109, aux pages 127, 129 et 130.

<sup>11</sup> Pour les fins du présent texte, nous retiendrons cette expression, de préférence à celle de « tribunaux administratifs », parce qu'elle nous paraît plus inclusive. À titre d'exemple, le Tribunal des droits de la personne du Québec, constitué en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. c. C-12, peut difficilement être qualifié de « tribunal administratif », eu égard à sa structure, à sa composition et à son mode de fonctionnement. Il s'apparente, dans les faits, bien davantage à une « cour de justice spécialisée » (*Commission scolaire des Samares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2000] R.J.Q. 2542, 2547 (C.A.) (par. 26)) ou encore à un « tribunal judiciaire spécialisé », comme il se désigne lui-même : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville de) (Service de police de la ville de Montréal (SPVM))*, 2008 QCTDP 23; J.E. 2008-1758 (T.D.P.Q.) (par. 23).

[3] Ainsi, même si ces tribunaux sont des créatures d'un seul et même législateur, il y a des différences notables entre eux. Dans la meilleure des hypothèses, le législateur se fait explicite et dote sa créature d'un encadrement juridique complet qui révèle assez clairement le type de litiges à l'égard desquels elle est compétente (I.).

[4] Cette capacité d'anticipation connaît cependant des limites certaines. Lorsque le législateur se fait moins précis et utilise un langage qui jette le doute sur ses intentions véritables, il incombe aux tribunaux judiciaires de déterminer, parmi les instances spécialisées susceptibles d'être saisies du litige, celle qu'il faut privilégier. Les juges se donnent alors pour mission de rechercher l'intention du législateur afin d'y donner pleinement effet.

[5] De manière traditionnelle, c'est essentiellement par l'analyse des *textes* de loi que les tribunaux tentaient de dégager cette intention. Plus récemment, ils semblent toutefois accorder une importance nettement accrue au *contexte* dans lequel s'inscrit le litige à trancher. Ainsi, alors qu'hier l'on tentait, plutôt simplement, d'appliquer le droit aux faits, voilà que les faits servent de plus en plus à préciser le droit. Pour le citoyen, la détermination du forum compétent pour statuer sur ses droits et obligations ne s'en trouve pas forcément facilitée (II.).

## **I. LES TRIBUNAUX SPÉCIALISÉS : DES CRÉATURES DE LA LOI**

[6] C'est sans doute un truisme de le dire, mais un tribunal spécialisé demeure essentiellement une « créature de l'État ». <sup>12</sup> Il est limité « à exercer le mandat conféré par la loi » et, par conséquent, le pouvoir dont il dispose « lui vient du mandat conféré par la loi ». <sup>13</sup> La propension des élus à confier des mandats particuliers à des tribunaux spécialement créés à cette fin n'est pas nouvelle. Elle a connu une telle intensité au siècle dernier que le législateur en est venu à tisser un écheveau d'instances décisionnelles qui paraît inextricable, ce qui n'est pas sans conséquences pour les justiciables (1.). L'on sait

---

<sup>12</sup> *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, 32 (j. LaForest)

<sup>13</sup> *Douglas/Kwantlen Faculty Association c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, 594 (j. LaForest)

cependant que « la compétence d'un tribunal établi par une loi doit se trouver dans une loi ». <sup>14</sup> À cet égard, l'on observe une grande diversité dans les techniques législatives et les termes employés pour délimiter la compétence des tribunaux spécialisés (2.).

## 1. La prolifération des tribunaux spécialisés et ses conséquences

[7] Les tribunaux spécialisés sont apparus au Canada dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. <sup>15</sup> C'est toutefois à partir du début des années 1940 que « les organismes consultatifs, administratifs et quasi-judiciaires se sont multipliés dans divers domaines de l'activité économique et sociale, et plus particulièrement dans le domaine des lois du travail et de la sécurité sociale ». <sup>16</sup> Dans les faits, la création de tribunaux spécialisés apparaît ni plus ni moins comme « un sous-produit de l'État providence ». <sup>17</sup>

[8] Rapidement, les organismes spécialisés ayant le pouvoir de rendre justice ont acquis « un rôle important dans le contrôle d'un large éventail d'activités des particuliers et des sociétés ». <sup>18</sup> En 1964, le Québec comptait déjà 18 organismes exerçant principalement une fonction d'adjudication ou de régulation. <sup>19</sup> Leur nombre avait grimpé à 22, en 1975, puis à 42 en 1984. <sup>20</sup> En 2006, il avait légèrement régressé à 36. <sup>21</sup>

<sup>14</sup> *Id.*, 595

<sup>15</sup> David J. MULLAN, « Les tribunaux administratifs : leur évolution au Canada de 1945 à 1984 », dans Ivan BERNIER et Andrée LAJOIE (dir.), *Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p. 175, à la page 181; Geneviève CARTIER et Suzanne COMTOIS, « La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien », dans H. Patrick GLENN (dir.), *Droit québécois et droit français : communauté, autonomie, concordance*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, p. 487, à la page 503

<sup>16</sup> Gérard PICARD, « Juridiction des tribunaux du travail », (1961) 16 *R.I.* 354, 355. Voir aussi : Gérard DION (dir.), *Les tribunaux du travail*, Actes du XVI<sup>e</sup> Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, Presses de l'Université Laval, 1961; René H. MANKIEWICZ, « Origine et essor du droit social : droit commun et droit de classe », *Bulletin des relations industrielles*, septembre-octobre 1949, p. 4; D.J. MULLAN, *id.*, 180-183; André ROUSSEAU, « Le tribunal du travail », (1970) 25 *R.I.* 302.

<sup>17</sup> G. CARTIER et S. COMTOIS, *loc. cit.*, note 15, 504. Voir aussi M. COUTU et G. MARCEAU, *op. cit.*, note 9, p. 8, 10.

<sup>18</sup> *Proc. Gén. du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1028-1029

<sup>19</sup> André GÉLINAS, *L'intervention et le retrait de l'État : L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, p. 310

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Les organismes gouvernementaux*, [En ligne]. Adresse URL : <http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/organisation/a-organismes.pdf> (p. 8 du document PDF) (Page consultée le 11 février 2009).

[9] Il importe de ne jamais perdre de vue la mission singulière dont ces tribunaux spécialisés sont investis :

À la différence du tribunal judiciaire de droit commun, un tribunal administratif n'exerce la fonction juridictionnelle que dans un champ de compétence nettement circonscrit. Il est en effet borné, par la loi qui le constitue et les autres lois qui lui attribuent compétence, à juger des contestations relatives à une loi en particulier ou à un ensemble de lois. Sa compétence ne s'étend donc pas à l'intégralité de la situation juridique des individus.<sup>22</sup>

Partant, la détermination du tribunal compétent devient une étape cruciale pour l'exercice des droits et recours reconnus aux citoyens.

[10] À ce chapitre, la multiplication des tribunaux administratifs « à un rythme effréné et sans la moindre cohésion apparente »<sup>23</sup> a rapidement eu des conséquences fâcheuses. En raison de la prolifération de petits organismes exerçant une compétence très ciblée, il est en effet devenu « difficile pour le citoyen ou même pour son conseiller de s'orienter correctement dans la structure complexe de l'appareil administratif [...] et de frapper à la bonne porte ».<sup>24</sup> Les citoyens et leurs conseillers sont pour ainsi dire plongés dans un « labyrinthe d'adjudication »<sup>25</sup>, témoins impuissants d'une sorte de « balkanisation des compétences ».<sup>26</sup>

[11] Plusieurs facteurs compliquent l'identification de l'instance décisionnelle la plus compétente pour entendre un litige. Une première difficulté résulte du fait qu'un même organisme se voit parfois conférer des pouvoirs par plusieurs lois différentes.<sup>27</sup> Dès 1978,

---

<sup>22</sup> Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 360

<sup>23</sup> BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, p. 1

<sup>24</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *op. cit.*, note 5, p. 62

<sup>25</sup> *Id.*, p. 81. L'expression est tirée d'un mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> A. ROUSSEAU, *loc. cit.*, note 16, 308 : « [À] cause de la multiplicité des organismes actuels, seuls des experts réussissent à s'y retrouver, car les règles varient selon le tribunal ou l'organisme et il faut

par exemple, la doctrine déplorait qu'il faille recourir à pas moins de huit lois pour déterminer la compétence du Tribunal du travail.<sup>28</sup> Trente ans plus tard, on constate qu'au moins 31 lois différentes attribuent une compétence au tribunal qui lui a succédé, soit la Commission des relations du travail<sup>29</sup>.

[12] Une seconde difficulté découle du fait qu'un même événement puisse parfois donner lieu à l'exercice de plus d'un recours.<sup>30</sup> Non seulement il n'est pas rare que les compétences de deux ou plusieurs instances spécialisées se chevauchent mais en plus, il n'est pas toujours certain que l'existence de ces instances ait pour effet de priver les tribunaux de droit commun de leur compétence. C'est ainsi qu'un congédiement peut, selon les circonstances, donner ouverture à des recours devant l'arbitre de grief, la Commission des relations du travail, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le Tribunal des droits de la personne ou les tribunaux de droit commun.<sup>31</sup> Il faut convenir qu'une offre aussi diversifiée de voies de recours accroît sensiblement le risque de décisions contradictoires.<sup>32</sup>

[13] Des difficultés de cet ordre peuvent parfois trouver leur solution dans le libellé même des dispositions législatives qui confèrent un mandat à un tribunal spécialisé...

---

rechercher dans un grand nombre de lois les règles attributives de compétence, et les normes régissant la procédure, la preuve et l'interprétation ».

<sup>28</sup> René BEAUDRY, « Le dédale des instances quasi judiciaires en matière de travail », dans André ROUSSEAU (dir.), *La réforme des lois du travail*, Montréal, École de relations industrielles de l'Université de Montréal, 1979, p. 58, à la page 59. Avec une compétence à la fois en matières civile et pénale, en première instance et en appel (René BEAUDRY, « Le tribunal du travail vu sous certains aspects », (1974) 20 *McGill L.J.* 341), ce tribunal du travail constituait manifestement l'archétype du tribunal spécialisé aux pouvoirs multiples.

<sup>29</sup> *Code du travail*, L.R.Q. c. C-27, annexe I

<sup>30</sup> À titre d'exemple, le harcèlement discriminatoire constitue une matière où l'éventail des recours possibles apparaît considérable : Christian BRUNELLE, « La protection quasi constitutionnelle contre le harcèlement », dans BARREAU DU QUÉBEC, Service de la formation permanente, *Développements récents en droit du travail*, vol. 134, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 185, aux pages 208-209.

<sup>31</sup> Cette pluralité de recours n'est pas entièrement nouvelle. À ce sujet, voir : Claude J. DENIS et Alain LANDRY, « Au Québec, en cas de congédiement : une multiplicité de recours », (1981) 41 *R. du B.* 790; A. ROUSSEAU, *loc. cit.*, note 16.

<sup>32</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *op. cit.*, note 5, p. 62 : « La prolifération d'organismes augmente les risques de décisions contradictoires lorsqu'un même événement peut donner lieu à des recours devant des organismes différents. »; Katherine E. SWINTON et Kenneth P. SWAN, « The Interaction Between Human Rights Legislation and Labour Law », dans Kenneth P. SWAN et Katherine E. SWINTON (dir.), *Studies in Labour Law*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 111, à la page 113 : « To ignore such questions is to leave parties with the possibility of conflicting conclusions from different decision-making bodies, costly legal fees, and inconvenience. »

## 2. L'expression explicite des intentions législatives dans les textes

[14] Il arrive que le législateur résolve « à l'avance les problèmes de chevauchements de compétence qui pourraient survenir ». <sup>33</sup> Le législateur peut ainsi conférer expressément à un organisme une *compétence exclusive* pour agir dans des circonstances spécifiques. L'étude de la législation révèle que le législateur emploie couramment plusieurs expressions pour attribuer à un tribunal une compétence propre sur une situation donnée.

[15] Premièrement, dans plusieurs lois, une « compétence exclusive » est explicitement attribuée à un tribunal spécialisé pour disposer d'un certain type de litiges. La Commission de la santé et de la sécurité du travail jouit d'une telle compétence aux termes de l'article 176 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* :

La Commission a compétence exclusive pour examiner et décider toute question au sujet de laquelle un pouvoir, une autorité ou une discrétion lui est conféré. <sup>34</sup>

[16] C'est en des termes semblables que le législateur confère compétence à cette même Commission en application, cette fois, de l'article 349 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* :

La Commission a compétence exclusive pour examiner et décider toute question visée dans la présente loi, à moins qu'une disposition particulière ne donne compétence à une autre personne ou à un autre organisme. <sup>35</sup>

[17] Tout en ayant recours à la même formule, le législateur peut parfois circonscrire plus précisément la matière à l'égard de laquelle la « compétence exclusive » s'impose.

---

<sup>33</sup> À ce sujet, voir : M. COUTU et G. MARCEAU, *op. cit.*, note 9, p. 149-152.

<sup>34</sup> L.R.Q., c. S-2.1 (nos soulignements)

<sup>35</sup> L.R.Q., c. A-3.001 (nos soulignements)

Ainsi, la *Loi sur l'assurance automobile* utilise cette technique dans le cas de la Société de l'assurance automobile du Québec :

Sous réserve des articles 83.49 et 83.67, la Société a compétence exclusive pour examiner et décider toute question relative à l'indemnisation en vertu du [titre II de la Loi].<sup>36</sup>

[18] Deuxièmement, le législateur indique parfois qu'un organisme a compétence « à l'exclusion de tout autre tribunal ». C'est justement l'expression qu'il a retenue à l'article 114, alinéa 2, du *Code du travail* pour décrire la compétence de la Commission des relations du travail :

[...]

Sauf pour l'application des dispositions prévues aux articles 111.0.1 à 111.2, 111.10 à 111.20 et au chapitre IX, la Commission connaît et dispose, à l'exclusion de tout tribunal, d'une plainte alléguant une contravention au présent code, de tout recours formé en application des dispositions du présent code ou d'une autre loi et de toute demande qui lui est faite conformément au présent code ou à une autre loi. Les recours formés devant la Commission en application d'une autre loi sont énumérés à l'annexe I.<sup>37</sup>

[19] De façon similaire, l'article 369 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* comporte une liste de recours sur lesquels la Commission des lésions professionnelles statue « à l'exception de tout autre tribunal » :

La Commission des lésions professionnelles statue, à l'exclusion de tout autre tribunal:

1° sur les recours formés en vertu des articles 359, 359.1, 450 et 451;

<sup>36</sup> L.R.Q., c. A-25, art. 83.41 (nos soulignements)

<sup>37</sup> Précité, note 29 (nos soulignements)

2° sur les recours formés en vertu des articles 37.3 et 193 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1).<sup>38</sup>

[20] L'article 14, alinéa 3, de la *Loi sur la justice administrative* attribue compétence au Tribunal administratif du Québec dans des termes analogues :

[...]

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.<sup>39</sup>

[21] L'article 134.2 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* offre une autre illustration dans le cas, cette fois, de la Commission d'accès à l'information :

La Commission a pour fonction de décider, à l'exclusion de tout autre tribunal, des demandes de révision faites en vertu de cette loi et des demandes d'examen de mécontentes faites en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé ( chapitre P-39.1).<sup>40</sup>

[22] Troisièmement, dans certaines lois, le législateur affirme d'emblée que le tribunal spécialisé est « seul compétent » pour disposer de certaines questions. À titre d'exemple, l'article 11.1 de la *Loi sur le bâtiment* dispose que :

La Commission des relations du travail est seule compétente pour entendre toute question portant sur l'interprétation ou l'application des articles 2, 4, 4.1, 9, 10, 29, 41 et 42 et des règlements adoptés en vertu des paragraphes 1° à 5° de l'article 182 de la présente loi.<sup>41</sup>

[23] Enfin, il arrive aussi que le législateur énonce qu'un tribunal spécialisé décide « de tout litige » portant sur une question donnée. C'est ainsi que les articles 65 et 66 de

<sup>38</sup> Précitée, note 35 (nos soulignements)

<sup>39</sup> L.R.Q., c. J-3 (nos soulignements)

<sup>40</sup> L.R.Q., c. A-2.1 (nos soulignements)

<sup>41</sup> L.R.Q., c. B-1.1 (nos soulignements)

la *Loi sur la fonction publique* prévoient que « la Commission des relations du travail décide de tout litige sur l'exclusion ou l'inclusion effective d'un fonctionnaire » dans un groupe déterminé de salariés.<sup>42</sup>

[24] Ces divers exemples tirés du corpus législatif québécois montrent que le législateur exprime souvent très clairement son intention de conférer une compétence *exclusive* à un tribunal spécialisé. Cette intention ressort alors sans peine de la simple lecture du texte de loi habilitant.

[25] De façon similaire, il arrive que le législateur confère plutôt à un organisme une compétence *conditionnelle*, *discrétionnaire* ou *accessoire*<sup>43</sup> ou qu'il prévoie la compétence *concurrente* de deux instances. Le législateur a opté pour cette dernière solution en affirmant, à l'article 227 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, que :

Le travailleur qui croit avoir été l'objet d'un congédiement, d'une suspension, d'un déplacement, de mesures discriminatoires ou de représailles ou de toute autre sanction à cause de l'exercice d'un droit ou d'une fonction qui lui résulte de la présente loi ou des règlements, peut recourir à la procédure de griefs prévue par la convention collective qui lui est applicable ou, à son choix, soumettre une plainte par écrit à la Commission dans les 30 jours de la sanction ou de la mesure dont il se plaint.<sup>44</sup>

[26] L'article 32, alinéa 2, de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* aménage un pareil droit d'option à la faveur de la personne syndiquée qui subit une mesure préjudiciable du fait qu'elle est victime d'une lésion professionnelle ou qu'elle a exercé un droit reconnu par la loi :

[...]

<sup>42</sup> L.R.Q., c. F-3.1.1 (nos soulignements)

<sup>43</sup> À ce sujet, voir : M. COUTU et G. MARCEAU, *op. cit.*, note 9, p. 150-152.

<sup>44</sup> Précitée, note 34 (nos soulignements). Sur les raisons de cette dualité de recours, voir : *Gauthier c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2007] R.J.D.T. 1376 (C.A.), 1384 (j. Vézina, par. 64).

Le travailleur qui croit avoir été l'objet d'une sanction ou d'une mesure visée dans le premier alinéa peut, à son choix, recourir à la procédure de griefs prévue par la convention collective qui lui est applicable ou soumettre une plainte à la Commission...<sup>45</sup>

[27] Peu importe la limpidité des termes que le législateur emploie pour décrire le mandat de ses créatures, il n'en reste pas moins que celles-ci doivent pouvoir coexister dans l'ordre juridique. Or, comme la plupart de ces tribunaux spécialisés ont été conçus à des périodes différentes, à la pièce, de manière isolée, pour répondre à des préoccupations – notamment politiques – de toute nature, leur interaction ne va pas nécessairement de soi. C'est ainsi que les réalités pratiques atteignent parfois un tel niveau de complexité qu'elles en viennent à obnubiler l'intention première ou véritable du législateur. Il revient dès lors aux tribunaux judiciaires de dégager cette intention et d'en assurer le respect.

## **II. LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES : DES RÉVÉLATEURS DE L'INTENTION DU LÉGISLATEUR**

[28] S'il arrive que le législateur anticipe les conflits de compétence et leur apporte des solutions législatives claires, le contraire se produit aussi. En fait, il est fréquent que les cours de justice soient appelées à trancher des conflits de compétence, que ceux-ci opposent un tribunal spécialisé à un tribunal de droit commun, ou encore deux tribunaux spécialisés. Peu importe la situation en cause, une même méthode est appliquée par les juges pour dénouer l'impasse.

### **1. Des intentions législatives implicites dégagées du contexte**

[29] Au dire de la Cour suprême du Canada, « [i]l n'est pas facile de déterminer lequel de deux tribunaux susceptibles d'être saisis devrait trancher un litige [...] lorsque la loi semble attribuer compétence aux deux. »<sup>46</sup> Pour ce faire, les tribunaux judiciaires ont traditionnellement cherché à identifier la volonté du législateur sur la question, et ce, par

<sup>45</sup> Précitée, note 35 (nos soulignements)

<sup>46</sup> *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 192 (j. McLachlin, par. 7)

une étude approfondie des dispositions habilitantes de chacune des instances décisionnelles en cause. C'est d'ailleurs la méthode que la plus haute cour du pays a privilégiée pendant plus de vingt ans pour départager les domaines de compétence respectifs de l'arbitre de grief et des tribunaux de droit commun.

[30] Dès 1986, dans l'affaire *St-Anne Nackawic*, la Cour accordait la plus grande importance à la recherche de l'intention du législateur, à travers les textes de loi, pour disposer du recours en dommages-intérêts intenté par un employeur dont les salariés avaient fait la grève, malgré l'interdiction de recourir à ce moyen de pression stipulée dans la convention collective et au mépris d'une ordonnance d'injonction.<sup>47</sup> Suivant l'étude qu'elle faisait des dispositions législatives pertinentes et de la jurisprudence antérieure<sup>48</sup>, la Cour retenait que « les griefs et les procédures d'arbitrage prévus par la Loi et consacrés par une prescription législative dans les termes d'une convention collective constituent le recours *exclusif* dont disposent les parties à une convention collective pour son application. »<sup>49</sup> Par conséquent, lorsque les dommages-intérêts « constituent le juste dédommagement pour un acte accompli en violation de la loi et de la convention collective, [ils] peuvent à bon droit être obtenus au cours d'un arbitrage fondé directement sur les termes de la convention collective, et non au cours d'une action devant les tribunaux fondée sur les termes de la loi ». <sup>50</sup> La Cour édictait en quelque sorte une politique judiciaire appelant à « une attitude de respect de la part des juges envers la procédure d'arbitrage ». <sup>51</sup>

[31] La Cour allait franchir un pas additionnel – et considérable – dans la même direction, en 1995, dans l'arrêt *Weber*.<sup>52</sup> Elle devait alors déterminer dans quels cas les parties qui ont convenu de résoudre leurs différends par voie d'arbitrage sous le régime

---

<sup>47</sup> *St-Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Section locale 219 du syndicat canadien des travailleurs du papier*, [1986] 1 R.C.S. 704

<sup>48</sup> Sur ce procédé d'interprétation, voir : Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 1999, p. 686 et ss.

<sup>49</sup> *St-Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Section locale 219 du syndicat canadien des travailleurs du papier*, précité, note 47, 721 (j. Estey, par. 20) (nos italiques)

<sup>50</sup> *Id.*, 728 (par. 32)

<sup>51</sup> *Id.*, 721 (par. 20)

<sup>52</sup> *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929

d'une convention collective peuvent tenter une action en responsabilité délictuelle. L'employeur, qui soupçonnait un salarié de feindre un mal de dos pour soutirer, sans droit, des prestations d'assurance-maladie prévues par la convention collective, avait eu recours aux services de détectives privés qui avaient visité le domicile du salarié sous de fausses identités. Sur la foi des informations ainsi obtenues, l'employeur avait suspendu le salarié. La Cour devait décider si ce salarié syndiqué pouvait tenter une action en justice contre son employeur pour violation des droits qui lui étaient garantis par la Charte canadienne.

[32] Pour répondre à cette question, les juges de la majorité se lançaient à la recherche de l'intention du législateur et s'arrêtaient aux termes du paragraphe 45 (1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario – telle qu'il se lisait alors :

Chaque convention collective contient une disposition sur le règlement, par voie de décision arbitrale définitive et sans interruption du travail, de tous les différends entre les parties que soulèvent l'interprétation, l'application, l'administration ou une prétendue inexécution de la convention collective, y compris la question de savoir s'il y a matière à arbitrage.

La Cour interprétait cette disposition législative à la lumière de la jurisprudence antérieure et en fonction de son libellé et des effets pratiques de chacune des interprétations qu'il était susceptible de recevoir.<sup>53</sup>

[33] Dans les motifs qu'elle rendait au nom de la majorité, la juge McLachlin relevait le fait que le modèle de la compétence exclusive de l'arbitre de grief était tout à fait conforme

---

<sup>53</sup> *Id.*, 951, 955-956 et 959 (j. McLachlin, par. 40, 49 et 58). Notons qu'en s'intéressant ainsi aux conséquences de chacune des interprétations possibles, la Cour suprême du Canada semblait déroger à la doctrine officielle de l'interprétation des lois. Sur cette question, voir : P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 48, p. 10 : « ...les résultats de l'application ne doivent pas, en principe, influencer sur l'interprétation, car l'interprète, en portant un jugement de valeur sur les conséquences de l'application, se substituerait alors au législateur. » La distinction étanche qu'elle établit entre l'interprétation de la loi et son application est d'ailleurs l'un des aspects les plus critiqués de la théorie officielle de l'interprétation des lois (P.-A. CÔTÉ, *id.*, p. 20-21). Sur cette question, voir aussi : Stéphane BEAULAC et Pierre-André CÔTÉ, « Driedger's « Modern Principle » at the Supreme Court of Canada : Interpretation, Justification, Legitimization », (2006) 40 *R.J.T.* 131, 159-162.

au libellé du paragraphe 45 (1) de la *Loi sur les relations de travail*, qu'il concordait avec la position adoptée antérieurement par la Cour et qu'il exauçait « le souhait que la procédure de règlement de litige établie par les diverses lois sur les relations du travail au pays ne soit pas doublée ou minée par des actions concomitantes ». <sup>54</sup>

[34] Elle se disait « d'avis que les clauses d'arbitrage obligatoire comme le par. 45 (1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario confèrent en général une compétence exclusive aux tribunaux du travail pour entendre tous les litiges qui résultent de la convention collective. Dans chaque cas, il s'agit de déterminer si le litige, *considéré dans son essence*, résulte de la convention collective » <sup>55</sup>, que ce soit « expressément ou implicitement ». <sup>56</sup>

[35] L'on aurait pu croire que c'est la qualification juridique du litige, déterminée en fonction des règles de droit invoquées par la partie demanderesse, qui serait le meilleur révélateur de l'« essence » du litige. Or, cette approche – fondée davantage sur l'étude du *droit* applicable que des *faits* auxquels il doit être appliqué – était répudiée en termes non équivoques :

[...] ce n'est pas tant la qualification de la demande sur le plan juridique qui importe que de savoir si les faits entourant le litige sont visés par la convention collective. <sup>57</sup>

En clair, « il faut s'attacher non pas à la qualité juridique du tort, mais aux faits qui donnent naissance au litige ». <sup>58</sup> Il s'agit de savoir si le « comportement reproché » <sup>59</sup>, « l'essence de la conduite » <sup>60</sup> de l'employeur en l'espèce, s'insère « dans le contexte de la convention ». <sup>61</sup> Ainsi, « il faut comprendre que c'est l'essence du différend entre les parties et non le cadre

<sup>54</sup> *Weber c. Ontario Hydro*, précité, note 52, 959 (par. 58)

<sup>55</sup> *Id.*, 963 (par. 67) (nos italiques)

<sup>56</sup> *Id.*, 957 (par. 54)

<sup>57</sup> *Id.*, 953 (par. 44)

<sup>58</sup> *Id.*, 955 (par. 49)

<sup>59</sup> *Id.*, 964 (par. 70)

<sup>60</sup> *Id.*, 965 (par. 73)

<sup>61</sup> *Id.*, 964 (par. 71)

juridique dans lequel le litige est posé qui déterminera le tribunal qui convient pour régler l'affaire. »<sup>62</sup>

[36] Pour conclure que l'arbitre de grief était seul compétent pour statuer sur l'allégation d'atteinte aux droits constitutionnels du salarié, la Cour accordait donc une très grande importance au *contexte* factuel à l'origine du litige.

[37] En 2000, la Cour reprenait la même méthode contextuelle dans l'arrêt *Regina Police*.<sup>63</sup> Elle devait cette fois déterminer qui, de l'arbitre de grief ou des instances disciplinaires constituées en vertu de la loi sur la police, était le tribunal compétent pour statuer sur le cas d'un policier syndiqué qui avait démissionné pour échapper à une inculpation disciplinaire de conduite déshonorante mais qui, après coup, soutenait que sa démission avait été obtenue sous la contrainte et s'assimilait plutôt à un congédiement déguisé.

[38] Là encore, la Cour se livrait à « [l']examen de la nature du litige » pour « en déterminer l'essence ». « Cette détermination », réaffirmait-elle, « s'effectue compte tenu non pas de la façon dont les questions juridiques peuvent être formulées, mais des faits entourant le litige qui oppose les parties »<sup>64</sup> :

Pour déterminer l'essence du litige, nous devons examiner le contexte factuel dans lequel il est né, et non pas sa qualification sur le plan juridique.<sup>65</sup>

Après avoir passé en revue ce « contexte factuel », la Cour concluait que l'objet du litige n'était pas expressément ou implicitement régi par la convention collective. « L'essence du

---

<sup>62</sup> *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967, 970 (j. McLachlin, par. 6)

<sup>63</sup> *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360

<sup>64</sup> *Id.*, 373 (j. Bastarache, par. 25)

<sup>65</sup> *Id.*, 374 (par. 29)

litige est demeurée disciplinaire »<sup>66</sup>, jugeait-elle. Cela étant, elle estimait après étude de la loi sur la police que le législateur avait prévu « un régime complet » pour l'examen et le règlement des affaires disciplinaires et ainsi « démontré l'intention d'assujettir toutes les questions de discipline à *The Police Act* et au Règlement ». <sup>67</sup>

[39] En 2004, dans l'arrêt *Morin*, la Cour suprême va subrepticement revoir sa méthode d'analyse, sans pour autant abandonner la méthode contextuelle. Rappelons qu'en 1997, dans un effort concerté pour tenter d'atteindre l'objectif du « déficit zéro », le gouvernement du Québec et la Fédération des syndicats de la Centrale des syndicats du Québec s'entendaient pour modifier la convention collective alors en vigueur dans le réseau de l'éducation, de manière à ce que l'expérience acquise par les enseignants, au cours de l'année scolaire 1996-1997, ne soit ni reconnue ni comptabilisée. Dans les faits, ce gel de la progression salariale et de l'ancienneté avait relativement peu d'effet sur une majorité d'enseignants plus expérimentés qui avaient déjà atteint le sommet de l'échelle de rémunération. Toutefois, les plus jeunes enseignants ayant peu d'expérience alléguaient que la mesure avait sur leur groupe des effets préjudiciables disproportionnés.

[40] Plutôt que de s'en remettre au syndicat dûment accrédité pour défendre leurs droits, un groupe de jeunes enseignants formait l'*Association de défense des jeunes enseignants du Québec (ADJEQ)* et incitait leurs collègues à déposer une plainte de discrimination fondée sur l'âge à la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*.<sup>68</sup> Pas moins de 13 400 plaintes étaient ainsi acheminées à la Commission qui, après enquête, décidait de saisir le Tribunal des droits de la personne du litige. La jugeant irrecevable, le Procureur général du Québec, les commissions scolaires et les syndicats d'enseignants allaient faire bloc pour contrer la demande au motif que l'arbitre de grief était seul compétent pour en disposer. Saisie de l'affaire en dernier ressort, la Cour suprême concluait que le Tribunal des droits de la personne était compétent pour entendre l'affaire.

---

<sup>66</sup> *Id.*, 378 (par. 36)

<sup>67</sup> *Id.*, 377 (par. 34)

<sup>68</sup> Christian BRUNELLE, « L'émergence des associations parallèles dans les rapports collectifs de travail », (2002) 57(2) *Relations industrielles/Industrial Relations* 282

[41] L'on a vu que dans sa jurisprudence antérieure, la Cour s'intéressait d'abord à l'essence du litige, qu'elle déterminait en fonction du « contexte factuel dans lequel il est né », pour ensuite faire « l'examen de la convention collective afin de déterminer si le litige est visé par ses dispositions ». <sup>69</sup> Cette grille d'analyse est ici sensiblement modifiée à la faveur de « deux étapes connexes » :

La première consiste à examiner les dispositions en cause et ce qu'elles prévoient au chapitre de la compétence de l'arbitre. La seconde — qui s'impose logiquement puisqu'il faut déterminer si le litige relève du mandat conféré par la loi — consiste à se pencher sur la nature du litige et à se demander s'il appert de la loi qu'il est du ressort exclusif de l'arbitre. La seconde étape favorise une plus grande adéquation entre le tribunal et le litige... <sup>70</sup>

[42] Après avoir relevé que l'arbitre de grief dispose d'une compétence *exclusive* « sur toute question liée à la mise en œuvre de la convention collective » <sup>71</sup>, d'une part, et que le Tribunal des droits de la personne est investi d'une compétence qui « n'est pas exclusive » <sup>72</sup> mais qui est tout de même « étendue au chapitre des droits de la personne au Québec » <sup>73</sup>, d'autre part, la Cour précise en ces termes la deuxième étape de sa grille d'analyse :

Pour la seconde étape, soit l'examen du litige afin de déterminer s'il ressortit exclusivement à l'arbitre, il faut prendre en considération tout le contexte factuel de l'affaire. La qualification juridique du litige — la constatation qu'il a trait à la responsabilité délictuelle, aux droits de la personne ou à un contrat de travail — n'est pas déterminante. Il faut se demander si le législateur a voulu que le litige, considéré

---

<sup>69</sup> *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, précité, note 63, 374-375 (j. Bastarache, par. 29 et 30)

<sup>70</sup> *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, précité, note 46 (par. 15)

<sup>71</sup> *Id.*, 195 (j. McLachlin, par. 16)

<sup>72</sup> *Id.*, 196 (par. 19)

<sup>73</sup> *Id.*, 195 (par. 18)

dans son essence et non de façon formaliste, soit du ressort exclusif de l'arbitre.<sup>74</sup>

[43] Alors que la Cour affirmait jusque-là que la qualification juridique du litige ne devait pas être prise en considération pour déterminer son essence, elle se limite ici à dire qu'elle « n'est pas déterminante ». Faut-il en déduire que cette qualification juridique conserve néanmoins une certaine pertinence ? La suite des motifs permet de l'affirmer.<sup>75</sup>

[44] En effet, sous prétexte d'analyser le « contexte factuel » de l'affaire, la Cour s'intéresse en fait à la *qualification juridique* du litige, lequel, juge-t-elle, met « essentiellement en cause le processus de négociation et l'insertion de la clause dans la convention collective »<sup>76</sup> par opposition à sa « mise en œuvre ».<sup>77</sup> Ainsi, elle *qualifie juridiquement* le litige comme en étant un qui porte sur « la négociation ayant précédé [la] signature » de la convention collective, c'est-à-dire sur « le processus ayant mené à l'adoption de la clause tenue pour discriminatoire »<sup>78</sup> – par opposition à un litige qui porterait sur l'application ou l'interprétation de la convention collective. Puisque, selon la Cour, le litige portait « sur une allégation de discrimination dans la formation de la convention collective et sur la validité de celle-ci »<sup>79</sup>, le Tribunal des droits de la personne avait compétence pour en disposer.

[45] Considérant au surplus que la disposition contestée de la convention collective touchait des centaines d'enseignants, la Cour ajoute que le Tribunal des droits de la personne présente une « plus grande adéquation » avec le litige qu'un arbitre nommé pour entendre un grief individuel dans le cadre établi par le *Code du travail*. On comprend donc que les faits ont aussi influencé le choix du forum approprié.

---

<sup>74</sup> *Id.*, 196 (par. 20)

<sup>75</sup> Dans son opinion dissidente, le juge Bastarache ne manque pas de souligner la chose : *id.*, 206 (par. 46) : « La Juge en chef dit maintenant que la qualification juridique entre en jeu même si elle n'est pas déterminante. Je ne vois aucune justification à ce changement de cap. »

<sup>76</sup> *Id.*, 197 (j. McLachlin, par. 23)

<sup>77</sup> *Id.*, 198 (par. 24)

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Id.*, 198 (par. 25)

[46] Toutefois, la qualification juridique du litige apparaît désormais pertinente pour déterminer le forum compétent<sup>80</sup>, un peu comme si cette qualification juridique faisait dorénavant partie intégrante du « contexte factuel » pertinent pour dégager l'essence du litige. D'ailleurs, dans un passage de l'arrêt *Bisaillon* rendu en 2006, la Cour semble donner autant d'importance à la qualification juridique qu'au « contexte factuel ». Elle indique bien qu'au moment de « déterminer l'essence du litige », « il ne faut pas chercher *uniquement* à déterminer la nature juridique du litige. Au contraire, l'analyse doit *aussi* porter sur l'ensemble des faits entourant le litige qui oppose les parties. »<sup>81</sup>

## 2. Le nouveau contexte... d'incertitude

[47] La doctrine, comme la jurisprudence, reconnaissent depuis longtemps que l'interprétation d'une loi doit tenir compte du contexte.<sup>82</sup> Traditionnellement, les tribunaux avaient toutefois tendance à considérer essentiellement le contexte d'énonciation de la loi.<sup>83</sup> Dans cette optique, ils recherchaient l'intention du législateur dans les débats parlementaires et autres travaux préparatoires de la loi.<sup>84</sup>

[48] Particulièrement depuis l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les interprètes de la loi tendent toutefois à reconnaître au contexte une importance accrue et une portée plus large.<sup>85</sup> Ils prennent ouvertement en considération non seulement le contexte d'adoption de la loi, mais aussi celui de son interprétation et de son application.<sup>86</sup> En fait, il semble que plusieurs éléments « contextuels » puissent

---

<sup>80</sup> Pour une critique de cette interprétation, voir Denis NADEAU, « L'arrêt *Morin* et le monopole de représentation des syndicats : assises d'une fragmentation », (2004) 64 *R. du B.* 161.

<sup>81</sup> *Bisaillon c. Université Concordia*, [2006] 1 R.C.S. 666 (par. 31) (nos italiques)

<sup>82</sup> Danielle PINARD, « La « méthode contextuelle » », (2002) 81 *R. du B. can.* 323, 362. L'auteure cite notamment P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 48, p. 355 : « Sans aller jusqu'à prétendre que les mots n'ont pas de sens en eux-mêmes, on doit admettre cependant que leur sens véritable dépend partiellement du contexte dans lequel ils sont employés. »

<sup>83</sup> D. PINARD, *id.*, 362-363

<sup>84</sup> P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 48, p. 550

<sup>85</sup> D. PINARD, *loc. cit.*, note 82, 363-364

<sup>86</sup> Stéphane BEAULAC, *Précis d'interprétation législative : Méthodologie générale, Charte canadienne et droit international*, Montréal, LexisNexis, 2008, p. 127

désormais être pris en compte dans l'interprétation de la loi.<sup>87</sup> Le processus d'interprétation de la loi à la lumière de son contexte élargi fait ainsi une place aux lois connexes<sup>88</sup> mais aussi au contexte social dans lequel la loi doit être appliquée<sup>89</sup> de même qu'au substrat pragmatique de l'affaire en jugement.<sup>90</sup> L'idée tend en effet à s'imposer qu'un droit n'acquiert une signification précise qu'« en fonction des éléments structurant la situation où il est posé comme norme de référence ».<sup>91</sup>

[49] Autrement dit, on remarque un glissement vers une méthode d'interprétation plus « empirique »<sup>92</sup>, plus « concrète »<sup>93</sup>, qui se veut en fait plus « pragmatique ».<sup>94</sup> Une interprétation « consciencieuse » de la loi ne peut plus « se faire sans prendre en considération à la fois le texte de la [l]oi et la réalité dans laquelle elle s'inscrit ».<sup>95</sup> Valable pour les lois ordinaires comme pour les lois constitutionnelles<sup>96</sup>, « la méthode contextuelle moderne manifeste une saine préoccupation d'intégration du droit dans le réel ».<sup>97</sup>

[50] La jurisprudence récente relative aux conflits de compétence s'inscrit parfaitement dans ce courant pragmatique qui se dessine en droits québécois et canadien.

<sup>87</sup> Luc BÉGIN et Yannick VACHON, « L'interprétation contextuelle : pour le meilleur et pour le pire ? », dans Marie-Claire BELLEAU et François LACASSE (dir.), *Claire L'Heureux-Dubé à la Cour suprême du Canada 1987-2002*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 721; D. PINARD, *loc. cit.*, note 82

<sup>88</sup> *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559 (par. 44 et ss.); S. BEAULAC, *op. cit.*, note 86, p. 166 et ss.

<sup>89</sup> *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; D. PINARD, *loc. cit.*, note 82, 327 et ss.; François OST, « Retour sur l'interprétation », dans Andreas AUER (dir.), *Aux confins du droit : essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 111, aux pages 122-123

<sup>90</sup> D. PINARD, *id.*, 326; H. Wade MACLAUCHLAN, « Approaches to Interpretation in Administrative Law », (1988) 1 *CJALP* 293, 316

<sup>91</sup> Luc BÉGIN, « L'internationalisation des droits de l'homme et le défi de la « contextualisation » », (2004) 53 *R.I.E.J.* 63, 74

<sup>92</sup> D. PINARD, *loc. cit.*, note 82, 356

<sup>93</sup> Constantin M. STAMATIS, « La concrétisation pragmatique des normes juridiques », (1993) 31 *R.I.E.J.*

1

<sup>94</sup> 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 82 (j. L'Heureux-Dubé, par. 161); Stéphane BEAULAC, « L'interprétation de la Charte : reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international », (2005) 27 *S.C.L.R.* (2d) 1, 25; Jeanne SIMARD, « L'interprétation législative au Canada : la théorie à l'épreuve de la pratique », (2001) 35 *R.J.T.* 549, 617; Constantin M. STAMATIS, *id.*; Ruth SULLIVAN, « Statutory Interpretation in the Supreme Court of Canada », (1999) 30 *Rev. Dr. Ott.* 175, 178

<sup>95</sup> *Willick c. Willick*, [1994] 3 R.C.S. 670 (j. L'Heureux-Dubé, par. 44)

<sup>96</sup> D. PINARD, *loc. cit.*, note 82, 365

<sup>97</sup> *Id.*, 366

Déjà dans l'arrêt *Weber*, la Cour suprême du Canada avait accordé une importance particulière au contexte factuel dans lequel prenait place le conflit de compétence qui lui était soumis. Dans l'arrêt *Morin*, les juges de la majorité sont allés plus loin en posant une nouvelle grille d'analyse qui a pour effet d'accorder également une place certaine à la qualification juridique du litige dans la détermination de l'essence du litige. Le « contexte factuel » se voit dès lors « enrichi » d'une dimension juridique que la Cour a longtemps jugée non pertinente.

[51] L'ajout de cette nouvelle dimension à la méthode d'analyse apparaît de nature à en accroître la complexité d'application. Certes, la recherche de l'intention du législateur demeure au cœur de l'analyse, mais la gamme des facteurs pertinents pour dégager cette intention semble connaître un élargissement.

[52] Cela étant, la méthode d'analyse pour déterminer le forum compétent connaît au moins trois étapes. À la première étape, largement consensuelle, il importe de tenir compte de l'objet de chacune des lois habilitantes et du libellé de chacune des dispositions attributives de compétence.<sup>98</sup> Cette première étape correspond en fait à la démarche effectuée depuis toujours par les tribunaux judiciaires chargés de trancher des conflits de compétence opposant des tribunaux spécialisés aux tribunaux de droit commun, d'une part, ou opposant des tribunaux spécialisés entre eux, d'autre part. L'examen des dispositions habilitantes a en effet tout à fait sa place au début du processus de détermination du forum approprié. « Chronologiquement parlant, il est normalement approprié de débiter par une analyse du texte législatif afin de voir comment s'[y] est pris le législateur pour communiquer avec les justiciables. Il est donc exact de dire que c'est dans le texte que l'on doit débiter la recherche de l'intention du législateur. »<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, [2004] 2 R.C.S. 223, 240 (j. Binnie, par. 35 et suivants); *Amalgamated Transit Union, Local 583 v. Calgary (City)*, (2007) 75 Alta. L.R. (4th) 75 (C.A.) (par. 43)

<sup>99</sup> S. BEAULAC, *op. cit.*, note 86, p. 51

[53] La deuxième étape, explicitée dans les arrêts *Weber et Regina Police*, accorde une importance déterminante aux faits qui ont donné naissance au litige. C'est le *contexte factuel* de l'affaire à juger qui permet de déterminer l'essence du litige et de décider ainsi du forum approprié.

[54] Une troisième étape, inférée de l'arrêt *Morin*, invite à qualifier juridiquement le litige de manière à prendre également en compte le cadre juridique dans lequel s'inscrit la demande.

[55] Il est relativement rare que la première étape suffise, en elle-même, pour dénouer un conflit de compétence. Le tribunal doit certes interpréter les textes de loi habilitants, mais il doit aussi confronter l'interprétation qu'il en fait aux circonstances de l'espèce.<sup>100</sup> Le plus souvent, la première étape apparaît donc simplement comme un passage obligé vers les deuxième et troisième étapes. Toutefois, le poids respectif de ces dernières dans l'analyse reste à déterminer, ce qui constitue forcément une source d'incertitude pour les justiciables. Selon l'importance relative que les juges accordent aux textes et aux contextes, les résultats peuvent varier sensiblement. Voilà pourquoi la problématique des conflits de compétence demeure si actuelle.

[56] En droit du travail tout particulièrement, ces conflits sont pour le moins nombreux.<sup>101</sup> En 2008 et 2009, la Cour d'appel du Québec a eu à se prononcer sur la compétence de l'arbitre de grief par rapport à celles du Tribunal des droits de la personne du Québec (TDPQ), de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et de la Commission des relations du travail (CRT). Alors que les tribunaux départagent désormais généralement les compétences de l'arbitre de grief, du Tribunal des droits de la personne et de la CSST en fonction du contexte de l'affaire qui leur est soumise, force est de constater que les textes de loi habilitants semblent demeurer l'élément-clé pour trancher les conflits de compétence opposant l'arbitre de grief à la CRT.

---

<sup>100</sup> Friedrich MÜLLER, *Discours de la méthode juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 14 : « La concrétisation de la norme ne se limite pas à un travail d'interprétation puis de qualification » ; « l'analyse des faits emporte avec elle des arguments décidant de la solution du cas d'espèce ».

<sup>101</sup> Sur la particularité du droit du travail à ce chapitre, voir : M. COUTU et G. MARCEAU, *op. cit.*, note 9, p. 148.

- *Le cas de la discrimination (TDPQ vs arbitre de grief)*

[57] L'arrêt *Morin* n'a pas marqué la fin des conflits de compétence opposant l'arbitre de grief au Tribunal des droits de la personne. Déjà en 2005, la Cour d'appel du Québec avait dû revenir sur cette question à deux reprises. Chaque fois, le *contexte* de l'affaire en cause a joué un rôle déterminant.

[58] Dans l'arrêt *Université Laval*<sup>102</sup>, la Cour d'appel du Québec a conclu que le Tribunal des droits de la personne était le forum le plus adéquat pour trancher un litige portant sur une situation de discrimination salariale systémique en raison du sexe. La Cour d'appel est parvenue à cette conclusion parce que tout comme dans l'affaire *Morin*, le litige, lorsque considéré « dans son contexte factuel »<sup>103</sup>, mettait essentiellement en cause le processus de négociation et l'insertion d'une entente discriminatoire dans la convention collective.<sup>104</sup> Le même raisonnement allait plus tard être suivi dans l'arrêt *Université de Montréal*.<sup>105</sup>

[59] Toujours en 2005, la Cour d'appel du Québec a conclu dans l'arrêt *Résidences Laurendeau, Légaré, Louvain*<sup>106</sup> que le Tribunal des droits de la personne était le forum le plus approprié pour trancher un litige découlant de la sexualisation de certains postes dans le secteur de la santé, une mesure qui avait pour but d'assurer le respect des droits à la dignité et à la vie privée des bénéficiaires de soins. Dans ses motifs, la juge Rayle a souligné que « [l]'examen du droit à l'égalité des salariés ne peut pas se faire dans l'abstrait, [mais] doit tenir compte de *tout* le contexte. »<sup>107</sup> Aussi a-t-elle pris en considération non seulement le contexte factuel du litige mais aussi sa dimension

---

<sup>102</sup> *Université Laval c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2005] R.J.Q. 347 (C.A.)

<sup>103</sup> *Id.* (par. 41)

<sup>104</sup> *Id.* (par. 42)

<sup>105</sup> *Université de Montréal c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, D.T.E. 2006T-445 (C.A.)

<sup>106</sup> *Résidences Laurendeau, Légaré, Louvain c. Tribunal des droits de la personne*, [2005] R.J.Q. 1456 (C.A.)

<sup>107</sup> *Id.* (par. 37)

juridique. En l'espèce, « le contexte comport[ait] une dimension additionnelle à celle du droit [à l'égalité] des salari[és], [...], soit le droit tout aussi fondamental et inaliénable des patients et usagers à la dignité et à la vie privée. »<sup>108</sup> Dans ces circonstances, le Tribunal des droits de la personne lui a semblé être un forum préférable à l'arbitrage de grief.

[60] La Cour d'appel est parvenu au résultat opposé dans l'arrêt *Golzarian*<sup>109</sup>, rendu en 2006. Cette fois, la Cour devait déterminer le forum le plus adéquat pour disposer d'un recours intenté par un ancien membre de la Sûreté du Québec et fondé sur des allégations de discrimination et de harcèlement subis en milieu de travail en raison de son origine iranienne. La Cour a conclu que même si les allégations du salarié concernant la discrimination dont il aurait souffert et le harcèlement qu'il aurait subi lorsqu'il était au service de la Sûreté étaient graves et sérieuses, elles relevaient des relations de travail et étaient assujetties au mécanisme de résolution de griefs prévu à la Loi. Il est intéressant de noter que dans une affaire dont les faits étaient comparables, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a plutôt conclu que l'arbitre de grief et le Tribunal des droits de la personne de la province avaient tous deux compétence.<sup>110</sup> Cela démontre bien que la grille d'analyse élaborée dans l'arrêt *Morin* peut conduire à des résultats incertains.

[61] Dans l'arrêt *Désir*<sup>111</sup>, rendu en 2008, la Cour d'appel du Québec a jugé que l'arbitre de grief avait compétence exclusive pour trancher un litige entre un employeur et une salariée qui disait avoir été victime d'un congédiement discriminatoire et abusif. Dans sa requête introductive d'instance déposée à la Cour du Québec, la plaignante alléguait que l'employeur n'avait aucun motif valable de la congédier et qu'au cours de son année de stage comme agente des services correctionnels, elle avait été victime de harcèlement psychologique, de menaces, d'agressions verbales, de bousculades et de discrimination. La plaignante ne souhaitait pas obtenir sa réintégration mais plutôt des dommages-intérêts compensatoires et punitifs. Or, la convention collective applicable

---

<sup>108</sup> *Id.*

<sup>109</sup> *Golzarian c. Québec (Procureur général)*, D.T.E. 2007T-35 (C.A.)

<sup>110</sup> *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, (2008) 290 D.L.R. (4th) 577 (N.S.C.A.)

<sup>111</sup> *Québec (Procureur général) c. Désir*, [2008] R.J.D.T. 1442 (C.A.)

comportait une clause qui privait expressément l'arbitre de grief de la faculté d'accorder des dommages-intérêts en marge d'un grief.

[62] Même si la Cour se disait prête à « supposer que cette clause » puisse être « nulle et inopérante dans la mesure où elle implique une renonciation aux dommages-intérêts en cas de violation des normes antidiscrimination énoncées par la *Charte* », elle concluait ainsi :

De toute façon, la *validité*, la portée ou l'effectivité de cette clause, dans le contexte, doivent être soumises à l'arbitre et il relève de la compétence *exclusive* de celui-ci de se prononcer sur cette question...<sup>112</sup>

[63] Ainsi, l'arbitre de grief aurait « compétence exclusive » pour statuer sur la « validité » d'une clause de la convention collective. Nous aurions pourtant cru que l'arrêt *Morin* affirmait précisément le contraire...

- ***Le cas de l'accident du travail et de la lésion professionnelle (CSST/CLP vs arbitre de grief)***

[64] La Cour d'appel du Québec a également été appelée à départager les domaines de compétence respectifs de l'arbitre de grief et de la CSST. Dans l'arrêt *Société des établissements de plein air du Québec*<sup>113</sup>, la Cour devait déterminer si l'arbitre de grief est compétent pour entendre un grief relatif à la réintégration, avec accommodements raisonnables, d'un salarié victime d'une lésion professionnelle une fois que la CSST a conclu que ce salarié serait incapable de reprendre son emploi, ou tout autre emploi chez le même employeur, sans qu'il n'en résulte une contrainte excessive pour ce dernier.

[65] Au soutien de sa thèse selon laquelle l'arbitre de grief était le forum approprié pour déterminer le contenu de l'obligation d'accommodement de l'employeur, le Syndicat de la fonction publique invoquait l'arrêt prononcé antérieurement par la Cour

<sup>112</sup> *Id.*, 1444 (nos italiques)

<sup>113</sup> *Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) c. Syndicat de la fonction publique du Québec inc.*, [2009] J.Q.(Quicklaw) n° 1348 (C.A.)

d'appel dans l'affaire *Mueller Canada inc. c. Ouellette*.<sup>114</sup> Dans cet arrêt, un salarié, préposé à l'entretien, avait été congédié parce que ses limitations fonctionnelles empêchaient sa réintégration dans un poste existant. La Cour d'appel avait alors souligné que la CSST n'avait pas « la compétence d'imposer, recommander ou suggérer quelque forme d'accommodement que ce soit »<sup>115</sup>, cette question relevant plutôt de la compétence de l'arbitre de grief ou du Tribunal des droits de la personne.<sup>116</sup>

[66] Soulignant que l'arrêt *Mueller* avait été rendu dans un contexte où le salarié souffrait d'une limitation fonctionnelle résultant non pas d'une lésion professionnelle mais plutôt d'une condition personnelle de la nature d'un handicap, la Cour d'appel a déclaré que les principes qu'elle y avait dégagés étaient inapplicables dans les circonstances. En l'espèce, dira la Cour, « la situation est d'un tout autre ordre puisque le plaignant s'est vu privé de son emploi en raison de limitations fonctionnelles qui découlent d'une lésion professionnelle. »<sup>117</sup> Dans ce contexte, l'obligation d'accommodement de l'employeur devait être considérée comme une question relevant de la compétence exclusive de la CSST au sens de l'article 349 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. En somme, c'est le contexte factuel de l'affaire qui a permis à la Cour de déterminer le forum approprié.

- ***Le cas du congédiement (CRT vs arbitre de grief)***

[67] L'évolution vers une méthode de résolution des conflits de compétence qui tienne davantage compte du contexte que du texte ne se fait pas sans détour. Appelée à trancher un conflit de compétence opposant l'arbitre de grief à la Commission des relations du travail, la Cour d'appel du Québec a en effet opté, dans l'arrêt *SFPQ*<sup>118</sup>, pour une approche nettement plus textuelle que contextuelle. Dans cette affaire, la Cour d'appel

---

<sup>114</sup> *Mueller Canada inc. c. Ouellette*, [2004] R.J.Q. 1397 (C.A.). Pour une critique de cette décision, voir Anne-Marie LAFLAMME, « Le droit de retour au travail et l'obligation d'accommodement : le régime de réparation des lésions professionnelles peut-il résister à l'envahisseur ? », (2007) 48 *C. de D.* 215, 235-237.

<sup>115</sup> *Id.*, 1407 (j. Brossard, par. 60)

<sup>116</sup> *Id.*, 1404 (par. 40)

<sup>117</sup> *Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) c. Syndicat de la fonction publique du Québec inc.*, précité, note 113 (par. 14)

<sup>118</sup> *Québec (Procureur général) c. Syndicat de la fonction publique du Québec*, [2008] R.J.D.T. 1005 (C.A.)

devait déterminer devant quel forum un salarié à statut précaire auquel la convention collective ne reconnaît pas le droit au grief en cas de terminaison d'emploi doit exercer son recours aux termes de l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*.<sup>119</sup> Fait à souligner, les prétentions des deux parties au litige reposaient essentiellement sur des arguments de texte.

[68] On se rappellera qu'en 2003, dans l'arrêt *Parry Sound*<sup>120</sup>, la Cour suprême « a étendu la compétence de l'arbitre de griefs en lui donnant droit de regard sur le « contenu implicite » de la convention collective, lequel comprend non seulement les normes d'ordre public contenues dans la législation du travail (par exemple la *Loi sur les normes du travail* ou le *Code du travail*), mais [aussi] les normes constitutionnelles et « quasi constitutionnelles » garanties par les chartes des droits. »<sup>121</sup>

[69] Cela étant, dans l'arrêt *SFPQ*, l'argumentation de la partie patronale reposait sur l'article 114 du *Code du travail* qui confère à la CRT une compétence exclusive pour entendre les plaintes en vertu de l'article 124 *LNT*. Puisque l'intégration implicite de cet article 124 à la convention collective, selon les enseignements de l'arrêt *Parry Sound*, aurait rendu superfétatoire l'article 114 du Code, il fallait en conclure que le recours de l'article 124 ne faisait pas implicitement partie de la convention collective et que son application relevait donc de la compétence de la CRT.

[70] De son côté, la partie syndicale plaidait qu'une interprétation systématique de l'article 124<sup>122</sup> confirmait la thèse de son intégration aux conventions collectives et, par le fait même, de la compétence de l'arbitre de grief. Seule cette interprétation pouvait se concilier avec les exigences des différentes dispositions de la *Loi sur les normes du travail* et du *Code du travail*.

---

<sup>119</sup> L.R.Q., c. N-1.1 (ci-après : LNT)

<sup>120</sup> *Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157

<sup>121</sup> M. COUTU et G. MARCEAU, *op. cit.*, note 9, p. 22-23

<sup>122</sup> Sur cette méthode d'interprétation, voir : P.-A. CÔTÉ, *id.*, p. 387 et ss.

[71] À l'exemple des parties au litige, la Cour d'appel du Québec allait concentrer son analyse sur le texte de l'article 124 et sur ses interactions avec les différentes dispositions législatives donnant compétence à la Commission des relations du travail et à l'arbitre de grief. La Cour s'est également livrée à une étude de la jurisprudence de la Cour suprême relative à la compétence de l'arbitre de grief. De cette étude, la Cour a retenu que les conflits de compétence doivent être résolus par la recherche de l'intention du législateur<sup>123</sup> et dans le respect du régime législatif en place.<sup>124</sup> Pour reprendre ses mots, « les cours de justice ne doivent pas substituer leur préférence à celle retenue par le législateur »<sup>125</sup>, mais « plutôt donner effet à son intention révélée par les textes ».<sup>126</sup> En somme, il lui est apparu que c'est principalement par l'étude du libellé de la loi habilitante et de sa structure ainsi que des lois qui lui sont connexes que le tribunal est le mieux à même d'identifier le forum compétent pour trancher un litige. La question ne serait donc pas de déterminer le forum le plus adéquat, mais plus simplement, de découvrir la voie retenue par le législateur. En l'espèce, la Cour d'appel a estimé que le législateur avait voulu conférer une compétence exclusive à la CRT pour disposer des recours fondés sur l'article 124 L.N.T.

[72] Davantage axée sur le texte que sur le contexte, l'approche préconisée par la Cour d'appel dans l'arrêt *SFPQ* paraît nettement plus classique que celle, hautement plus contextuelle, retenue dans l'arrêt *Morin*. Il sera intéressant de voir quel sort lui réservera la Cour suprême du Canada, maintenant saisie du dossier.<sup>127</sup>

## CONCLUSION

[73] En dépit des efforts de rationalisation faits au cours des dernières décennies, le nombre important de tribunaux spécialisés et l'étendue de leurs domaines de compétence respectifs rendent leur cohabitation juridiquement complexe. Cette situation est

---

<sup>123</sup> (*Procureur général*) c. *Syndicat de la fonction publique du Québec*, précité, note 118 (par. 69)

<sup>124</sup> *Id.* (par. 76)

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> *Id.* (par. 78)

<sup>127</sup> *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2008] C.S.C.R. (Quicklaw) No. 365 (Autorisation) (32772)

susceptible de donner lieu à de « multiples chevauchements de compétence que les tribunaux supérieurs peinent à démêler ».<sup>128</sup>

[74] Traditionnellement, les tribunaux judiciaires ont cherché à confiner la compétence des tribunaux administratifs à l'intérieur du cadre établi par leurs lois habilitantes. Cette approche, qui traduisait une conception plutôt compartimentée du droit, est mise à mal par la réalité contemporaine. Dans les faits, les litiges soumis aux tribunaux comportent de multiples facettes et ont des implications qui transcendent les frontières artificielles tracées par la législation. La détermination du forum le mieux placé pour disposer de ces litiges exige donc une analyse qui doit souvent aller au-delà des textes de loi pour mieux s'incarner dans le réel.

[75] L'approche désormais privilégiée se veut plus « concrète »<sup>129</sup> et plus « contextuelle ».<sup>130</sup> Alors qu'hier les juges s'appliquaient à déterminer d'abord le droit pour ensuite l'appliquer aux faits, l'on observe aujourd'hui que les faits contribuent dans une large mesure à définir le droit en la matière. C'est ainsi que pour identifier le forum compétent, il importe de déterminer l'essence du litige, en fonction de son contexte factuel.

[76] Si ce contexte *factuel* apparaît souvent déterminant, il n'est plus exclu que la qualification juridique du litige en fonction de la nature de la demande puisse également être prise en considération par les juges. Textes et contexte – tantôt dans sa dimension purement factuelle, tantôt également dans sa dimension juridique – sont ainsi mobilisés pour identifier le tribunal spécialisé qui présente la plus grande adéquation avec le litige.

[77] Et comme toute chose qui dépend largement du contexte, le droit subordonné au contexte n'offre que très peu de certitude. C'est bien là la seule chose dont nous pouvons être certains...

<sup>128</sup> M. COUTU et G. MARCEAU, *op. cit.*, note 9, p. 148

<sup>129</sup> C. M. STAMATIS, *loc. cit.*, note 93

<sup>130</sup> L. BÉGIN, *loc. cit.*, note 91; L. BÉGIN et Y. VACHON, *loc. cit.*, note 87, 721; D. PINARD, *loc. cit.*, note 82