

Présentation de M. Louis Morin,  
président de la Commission des relations du travail du Québec  
à la  
Conférence du  
Conseil des tribunaux administratifs canadiens  
le 3 juin 2002  
Centre des congrès d'Ottawa

J'ai été nommé président de la Commission des relations du travail du Québec le 4 février 2002. Lorsqu'au mois de mars, Me LORDON, président du Conseil canadien des relations industrielles et vice-président du Conseil des tribunaux administratifs canadiens, m'a demandé de participer à la plénière portant sur les relations entre les cours de justice et les tribunaux administratifs, j'ai fini par accepter mais je ne me doutais pas de l'ampleur de la tâche, eu égard à la mise en place de la Commission dont je suis président. En effet, un premier vice-président a été nommé à la fin de février, un second vice-président au début du mois d'avril et le directeur général à la fin du même mois, ce qui fait que nous ne sommes que quatre personnes qui travaillent actuellement à la mise en place de la Commission, plus deux secrétaires.

J'espère que vous me pardonneriez de ne pas vous avoir transmis de texte à l'avance et ne pas avoir utilisé les nouvelles formes de communication tel Power Point puisque nous n'en disposons pas encore.

Dans l'optique du thème général de la Conférence de cette année, à savoir « *L'essor du système de justice administrative au Canada, un moyen accessible et efficace de dispenser la justice* », on m'a demandé de traiter de l'expérience québécoise, notamment en relations de travail, parce que le Québec vient de remplacer en ce domaine un système à deux paliers qui était unique au Canada par un système comparable à ce qui existe déjà en Amérique du Nord. On peut, à l'égard des relations du travail, trouver que le Québec a avancé dans ce domaine en dents de scie. C'est en 1944 qu'a été adoptée la Loi des relations ouvrières qui reconnaissait officiellement le droit à l'accréditation et à la négociation de convention collective. On a alors confié l'application de la loi à un organisme quasi-judiciaire en créant la Commission des relations ouvrières chargée de l'application du Régime de rapports collectifs. Au début, cette Commission qui manifestement était un organisme quasi judiciaire, aujourd'hui on dirait un tribunal administratif, ne siégeait presque jamais en présence du public, voire même, elle décidait régulièrement sans entendre les parties. Comme vous voyez, les temps ont bien changé.

Au congrès du Barreau de Québec en 1955, on adopta d'ailleurs une résolution demandant d'amender la Loi des relations ouvrières pour, et je cite : « *que la Commission doit accorder une audition publique à toute partie patronale ou syndicale qui lui soumet un litige.* »

Au surplus, les décisions étaient rarement motivées. Elles étaient prises par tous les membres en séance plénière et l'on passait au vote. En 1959, on décida de permettre des quorums distincts et il y eut une représentation paritaire. En 1964, lors de l'adoption du Code du travail du Québec, la Commission des relations ouvrières fut remplacée par la Commission des relations de travail qui, elle non plus au début, n'entendait pas les parties en débat contradictoire.

En 1969, l'administration d'une importante partie du Code du travail fut confiée à un système à deux paliers. C'est le Bureau du commissaire général du travail, formé de fonctionnaires (agents et commissaires) agissant quasi-judiciairement, qui sera chargé de l'application du Régime des rapports collectifs. Ses décisions seront cependant appelables devant un Tribunal du travail. Ces deux organismes remplacent la Commission des relations de travail.

Le Tribunal du travail fut considéré tantôt comme un tribunal judiciaire, tantôt comme un tribunal administratif. La Cour Suprême l'a qualifié de tribunal administratif dans Super Marché Jean Labrecque Inc. c. Labor Court, [1987] 2 R.C.S. 219. Effectivement, il n'est pas facile de qualifier le Tribunal du travail. Ses membres sont des juges de la Cour du Québec mis en vacances et spécialement affectés à la fonction de membre du Tribunal du travail. Ils sont désignés après consultation auprès du Barreau et du Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre, ils agissent en appel des décisions des commissaires du travail, mais aussi en première instance notamment en matière pénale. Les représentants

des parties ne sont pas obligés d'être avocats sauf en matière pénale. Il y a absence de frais et d'adjudication d'honoraires. La procédure est souple et non formaliste sauf toujours en matière pénale.

On a dit à l'époque que ce mécanisme avait été mis en place parce que la Commission des relations de travail était devenue trop formaliste, qu'elle avait des délais trop longs et que les quorums rendaient des décisions divergentes. Dans le document portant sur les Orientations ministérielles pour un Code du travail renouvelé en mars 2000, la ministre du Travail mentionne que l'un des motifs, justifiant le remplacement de la Commission des relations de travail de l'époque par un système à deux paliers, était l'attitude trop fortement teintée de juridisme de la Commission. Ce qu'on a voulu faire c'était créer une première instance, composée de fonctionnaires, qui déciderait rapidement des affaires tout en chapeautant le tout avec un tribunal complètement indépendant puisqu'il était formé de juges, qui s'occuperaient principalement de l'uniformité de l'interprétation du Code et qui s'assureraient que la règle de droit soit convenablement appliquée.

Récemment, on a décidé de revenir à une Commission des relations du travail. Les motifs sont à peu près les mêmes. Le système à deux paliers engendrait de longs délais et l'uniformité tant recherchée n'était pas toujours atteinte. On veut donc réduire les délais en enlevant le palier de l'appel et adopter un système du type de ceux existant au Canada et aux États-Unis. On trouvait aussi que les

recours de nature pénale alourdisaient le contentieux du travail et ne corrigeaient que rarement en temps utile les manquements aux obligations de la partie fautive. On a constaté qu'une condamnation pénale ne permettait pas d'assainir ou de normaliser les rapports entre les parties. On opte donc pour la création d'un Tribunal administratif dans tout son sens.

Dans les orientations ministérielles, on disait que les délais devaient être réduits par l'intervention rapide d'un agent de relations du travail nanti d'importants pouvoirs d'enquête et de médiation. On y mentionne même que la Commission devrait pouvoir adopter et rendre public un énoncé politique sur certains sujets, ce qui éviterait des procédures aussi longues qu'inutiles. C'est donc un retour aux sources. Je crois que vous avez en main la partie du document qui reflète le désir d'avoir un véritable tribunal administratif et surtout la nécessité qu'il en soit ainsi.

Il faut dire qu'au Québec, il y a une évolution marquée vers les tribunaux administratifs. Comme démontré, on a en relations du travail pris le virage du tribunal administratif que l'on veut distinct du judiciaire, bien que la loi soit contraignante en regard de la nécessité d'une audience et de décisions écrites et motivées en tout état de cause.

Ce virage ne s'applique pas qu'aux relations du travail. C'est ainsi que l'on ne nomme plus de juge à la présidence des différents organismes quasi-judiciaires

de l'État. J'ai dû prendre ma retraite comme juge pour devenir président de la Commission.

Il n'y a pas longtemps le Québec a créé le Tribunal administratif du Québec. Il faut se souvenir que dans le Livre blanc sur la justice contemporaine déposé en 1975, on y souligne que les tribunaux judiciaires auraient certes pu être chargés des affaires confiées à des tribunaux administratifs. On envisageait alors que dans les tribunaux judiciaires, l'on y affecte des personnes spécialisées. Une des recommandations était à l'effet de créer une section administrative à l'intérieur de la Cour du Québec. On le sait, cette voie n'a pas été retenue, on a préféré créer un tribunal administratif, mais je ne pense pas que l'on mette en doute que le système judiciaire aurait pu lui-même répondre à la demande dans bien des cas si, évidemment, il s'était adapté aux exigences ayant amené la création d'un tribunal administratif telles que la spécialisation, la simplification des procédures, la rapidité.

Le but est toujours le même, c'est la volonté de rendre la justice plus efficace, plus accessible à des coûts moindres, donc justice rapide, simple et proche des citoyens. Il ne faut pas non plus oublier l'une des caractéristiques fondamentales des tribunaux administratifs : la spécialisation. On a voulu avec la création du Tribunal administratif du Québec se démarquer du judiciaire. Le professeur Yves OUELLET dans Les tribunaux administratifs au Canada, preuve et procédure, les Éditions Thémis, 1997, souligne que le Législateur a, dans la loi d'application,

procédé à l'épuration des termes jugés sans doute « judiciarisant » dans de nombreux textes. On a fait disparaître les mots « signification, greffe, juridiction ». Le terme « appel » y est systématiquement remplacé par le mot « recours ». Le Tribunal administratif a plusieurs des attributs d'une cour, mais il n'est pas constitué comme une cour de justice et il n'est pas assujéti au Code de procédure civile.

Donc, si l'on se réfère au thème général du colloque « *L'essor du système de justice administrative au Canada, un moyen accessible et efficace de dispenser la justice* », force est de reconnaître qu'au Québec, avec la création du Tribunal administratif et de la Commission des relations du travail, on a largement contribué à cet essor.

Mais ceci ne veut pas dire que l'on est en train de créer un système de justice administrative totalement indépendant et parallèle avec le système de justice judiciaire. En effet, comme vous le savez, il y a au Québec comme au Canada une unicité juridictionnelle. Les tribunaux judiciaires jouissent d'un pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux administratifs. Ils participent à l'élaboration du droit administratif soit en vertu de ce pouvoir de contrôle, soit souvent parce qu'ils siègent en appel de certaines décisions. Par exemple, dans l'élaboration du droit du travail, force est d'admettre que les tribunaux judiciaires ont joué un rôle important. Certains arrêts de la Cour suprême et de la Cour d'appel du Québec ont fixé le droit dans ce domaine. C'est sûrement l'un des

secteurs de droit où les tribunaux judiciaires sont le plus intervenus. En 1992, le professeur Fernand MORIN du Département des relations industrielles de l'Université Laval publiait, chez les Éditions Yvon Blais Inc., un volume s'intitulant Jurisprudence commentée en droit du travail de 1898 à nos jours. Ce volume reprend l'extrait des principaux jugements et arrêts des tribunaux et fait près de 850 pages. La très grande majorité de ces décisions viennent de la Cour suprême et de la Cour d'appel du Québec, voire du Conseil privé de l'époque.

Les cours ont le rôle de maintenir la cohérence du système juridique. Leur rôle consiste à déterminer le cadre dans lequel fonctionnent les différentes institutions de l'État, dont les tribunaux, et à définir la compétence de ces institutions. C'est ce que disait Me Luc HUPPÉ dans Le régime juridique du pouvoir judiciaire, paru chez Wilson & Lafleur, 2000. Il souligne à la page 15 de son volume que « *la fonction judiciaire se caractérise dans son mode de fonctionnement en ce qu'il permet aux justiciables de faire valoir leurs moyens, que les audiences sont publiques, qu'il y a obligation d'impartialité du juge, obligation de motiver, obligation de décider en fonction des règles de droit* ». Bien des tribunaux administratifs ont un mode de fonctionnement comparable. Souvent la grande différence est plutôt reliée à la spécialisation.

Ceci m'amène à vous parler du sujet de cette plénière. Les cours de justice et les tribunaux peuvent-ils unir leurs efforts? On l'a vu, les tribunaux administratifs ont été créés surtout pour trancher les litiges entre l'Administration et les ci-

toyens. Cependant, plusieurs tribunaux administratifs d'adjudication tranchent des litiges entre les citoyens. C'est le cas des tribunaux du travail qui à bien des égards, tranchent des conflits entre employeurs et employés. Au Québec, il y a la Régie du logement qui traite un nombre très important de causes mettant en présence locataires et locateurs. Le Tribunal des droits de la personne dispose régulièrement de litiges opposant des personnes. Ce tribunal se qualifie de tribunal judiciaire spécialisé mais vise « efficacité, célérité et simplicité ».

Le professeur Patrice GARANT de l'Université Laval disait dans Droit administratif, 4<sup>e</sup> édition, vol. 1, p. 171 : « *Les tribunaux administratifs sont les enfants terribles de la famille des institutions publiques. Ce sont apparemment des êtres hybrides rattachés d'un côté au mode de l'administration et de l'autre à celui de la justice, mais qui se sont taillés une place au soleil dans l'univers complexe du droit public contemporain entre les administrations ordinaires, tels les ministères d'une part et les cours de justice d'autres parts.* »

On peut dire sans se tromper que certains tribunaux administratifs auraient pu ne pas voir le jour et leurs activités auraient pu être confiées au domaine judiciaire, comme mentionné précédemment, n'eut été de l'utilité, voire la nécessité, que dans certains domaines l'on doive agir avec célérité sans formalisme et à des coûts raisonnables.

Par ailleurs, toujours au Québec, on a maintenant tendance à ce que les cours de justice se rapprochent dans leur fonctionnement des tribunaux administratifs. C'est ainsi que depuis longtemps la Division des petites créances de la Cour du Québec cherche à appliquer le droit à peu près comme le font certains tribunaux administratifs, sauf la spécialisation. En effet, la procédure a été simplifiée, les juges font appel à l'équité, les règles de preuve et de procédure sont simplifiées, la présence d'avocat est même, règle générale, interdite. On se rapproche là, de certains tribunaux administratifs.

La Cour d'appel a introduit dans son processus de règlement des dossiers, la médiation, ce qui est un élément utilisé par les tribunaux administratifs.

Le Gouvernement du Québec a formé un comité dont le mandat était de réviser le Code de procédure civile qui contient les règles applicables aux divers tribunaux judiciaires. Le comité a déposé récemment son rapport. Il est étonnant de voir comment l'on veut se rapprocher des tribunaux administratifs quant aux modes de fonctionnement. Le comité recommande une révision complète de la procédure civile fondée sur une vision nouvelle, articulée autour du respect des personnes, la responsabilisation des parties, l'intervention accrue du juge, la proportionnalité de la procédure et l'ouverture aux technologies de l'information.

Lorsqu'on a créé les tribunaux administratifs, il me semble que c'était pour les mêmes objectifs. Le comité propose que tous les intervenants soient traités

avec respect, courtoisie, compréhension. Il importe, dit-on également, que l'accès à la justice soit facilité par la simplification des règles. Un peu plus loin, le rapport souligne qu'il importe parallèlement, pour faire en sorte que la justice soit rendue dans des délais et à des coûts raisonnables, d'encadrer le déroulement de l'instance grâce à une intervention accrue et plus hâtive du juge dans la gestion de l'instance.

On conclut ainsi : « *Le Comité souhaite en effet que la révision du Code de procédure civile permette le développement d'une nouvelle culture judiciaire dont les premiers bénéficiaires seraient les justiciables eux-mêmes. Il considère à cette fin que l'engagement de la Magistrature et du ministère de la Justice dans cette réforme de même que la participation des avocats et des autres intervenants, sont essentiels, non seulement pour maintenir des services de qualité, mais également pour en permettre l'amélioration en faisant en sorte que les délais soient raisonnables et les coûts accessibles. Le Comité croit également que la révision atteindra plus facilement ses objectifs si tous les intervenants collaborent et travaillent à la mise en œuvre des changements proposés.* » Vous devez avoir en main le résumé du rapport.

Je ne prétends pas que les tribunaux administratifs sont devenus des cours et vice et versa. Mais force est de reconnaître que sur certains points, il y a rapprochement.

N'y a-t-il pas assez d'intérêts communs entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires et leurs membres pour que des échanges puissent être envisagés? Les tribunaux judiciaires, optant pour une approche justice-citoyen du type des tribunaux administratifs, auraient sûrement intérêt à ce que des échanges soient faits relativement à la façon d'aborder l'audience, le règlement des litiges par voie de médiation, conciliation, conférence préparatoire, les règles de procédure. Quant aux membres composant les tribunaux, il y a là aussi intérêt à discuter de sujets communs comme l'indépendance des décideurs, la déontologie. À défaut d'échanges formels, il pourrait y avoir au moins des échanges informels dans le but, tout le moins, de mieux se connaître. On pourrait penser à de la formation commune sur des sujets d'intérêt commun.

On peut aussi penser à des échanges sur la gestion efficace des rôles, l'éternel problème des remises.

Lorsque j'étais au Tribunal du travail, nous avons régulièrement, dans le cadre de la formation, invité des juges des cours de justice pour nous parler de sujets reliés au Droit administratif. Je sais que la Conférence des juges administratifs du Québec dans le cadre de discussions, a aussi fait appel à des juges des cours de justice. Selon mes informations, l'inverse se produit rarement. Mais je crois qu'il y aurait intérêt à dialoguer. Pensons à l'effet de l'informatique et des changements technologiques au niveau de l'administration des tribunaux, de la publicité des décisions. Il me semble que le domaine juridique dans son ensem-

ble aurait avantage à s'y plonger de façon ordonnée pour, qu'en définitive, les justiciables ne se sentent pas perdus lorsqu'il s'agit de faire valoir un droit.

Devant cette perspective d'avenir, je vous remercie de m'avoir invité à la Conférence.