

CORPS ADMINISTRATIF — BREF DE PRÉROGATIVE*

Laurent E. Bélanger, C.R.**

Cet exposé n'aura pas la forme qu'on donne habituellement aux articles de doctrine. Il prendra celle que beaucoup de praticiens tendent à donner aux mémoires qu'ils déposent à la Cour après la plaidoirie. Pour le lecteur encore aux études, il servira à illustrer comment peuvent être rédigés les mémoires ou factums destinés à fournir au juge ce qu'il lui faut pour rendre sa décision.

Le cas de la Commission de Relations Ouvrières de la Province de Québec au regard du bref de prohibition nous servira d'exemple. En effet, la Loi des Relations Ouvrières, qui la régit, comporte une clause d'exemption des brefs de prérogative et de la surveillance de la Cour supérieure:

41a. — Nonobstant toute disposition législative inconciliable avec la présente,

- a) les décisions de la Commission sont sans appel et ne peuvent être revisées par les tribunaux;
- b) aucun bref de *quo warranto*, de *mandamus*, de *certiorari*, de prohibition ou d'injonction ne peut être émis contre la Commission ni contre aucun de ses membres, agissant en leur qualité officielle;
- c) les dispositions de l'article 50 du Code de procédure civile ne s'appliquent pas à la Commission, ni à ses membres agissant en leur qualité officielle. (14-15 Geo. VI, ch. 36, a. 1 et 1-2 Eliz. II, ch. 15, a. 1).

On sait que les tribunaux de droit commun continuent de permettre l'émanation de brefs de prohibition malgré l'exemption ci-dessus dans les cas d'excès de juridiction. Au tout début, la Commission objectait que le bref de prohibition n'existait que dans le cas d'excès de juridiction et qu'en exemptant la Commission du bref de prohibition le Législateur ne pouvait pas s'être mépris sur la portée de sa disposition législative. Il avait dit: « je vous exempte du bref de prohibition qui n'existe que dans le cas d'excès de juridiction. » Tous savent que cette argumentation n'eut aucun succès.

Le problème fut alors approché d'un autre angle par la Commission. Les tribunaux s'appuyaient surtout sur l'argument qu'en excédant sa juridiction la Commission perdait la protection de sa loi et de la clause d'exemption qu'elle contenait, sautait pour ainsi dire en dehors de sa loi pour tomber dans le droit commun; là elle rencontra sur son chemin les brefs de prérogative. Aussi dans les cas

* Contestation au stage de l'émanation — exception déclinatoire de la juridiction du Tribunal de droit commun.

** Du barreau de Montréal.

de bref émanés avant signification, donc sans qu'elle ait eu la chance de les contester à ce stage de la procédure, la Commission se mit à présenter des exceptions déclinatoires de la juridiction de la Cour supérieure, dont le droit de surveillance aux termes de l'article 50 C.P.C. avait aussi été restreint par le Législateur. Là encore échec.

Aujourd'hui, sans abandonner aucunement les positions déjà prises, la Commission combat plutôt de front le bref de prohibition dès le début des hostilités i.e. au moment de la requête initiale demandant l'émanation du bref. Le mémoire qui suit immédiatement illustre le genre de contestation qu'offre la Commission présentement. Vous noterez qu'il n'y est aucunement question de l'article 41a. de la Loi des Relations Ouvrières ni d'aucune exemption. Dans bien des cas, l'émanation du bref a été refusée à la suite d'une contestation de cette nature qui présuppose l'exercice du droit de surveillance de la Cour supérieure.

Des deux mémoires qui suivent, le premier fut produit dans une instance où la Commission s'opposa victorieusement à l'émanation du bref dès le début. Le second, déposé à l'appui du type d'exception déclinatoire mentionné plus haut, n'eut pas de succès; mais il mérite peut-être d'être lu attentivement.

I

MÉMOIRE PRODUIT POUR S'OPPOSER À L'ÉMANATION DU BREF

Tel qu'entendu lors de l'audition de cette requête pour émission d'un bref de prohibition, voici un sommaire des prétentions de l'intimée, la Commission de Relations Ouvrières de la Province de Québec, et des autorités citées à l'appui.

1. Cause *prima facie*

Au moment de son émission, le bref de prohibition requiert que la partie requérante établisse *prima facie* une cause sérieuse. Seuls les faits peuvent être tenus pour avérés; ce bref ne peut être émis sur un semblant d'argumentation en droit; à tout moment, la Cour est présumée connaître la loi et au moment de sa décision, elle est supposée s'être formé une opinion sur le sérieux ou la frivolité des questions de droit soulevées. L'émission d'un bref de prérogative ne doit pas être placée au même niveau que la réception d'une intervention.

Commission des Relations Ouvrières v. Canadian International Paper Co. et al, 1963 B.R. 181.

2. Bref de prohibition v. Bref de certiorari

Le tribunal inférieur excède sa juridiction au moment où il l'exerce; une fois la décision rendue, la juridiction a été exercée. L'article 1003 C.P.C. ne reconnaît qu'un cas: lorsqu'un tribunal inférieur excède sa juridiction, non pas lorsqu'il faut reviser une décision déjà rendue. Le bref de certiorari est différent.

Le Législateur a reconnu ces deux brefs de prérogative; il y a une distinction précise et voulue entre les deux. Le Législateur n'a pas exprimé de changement de sentiment; la Cour supérieure ne peut pas se substituer au Législateur pour faire un seul bref de deux brefs de prérogative. Si on applique le bref de prohibition comme le bref de certiorari au jugement déjà rendu, la seule différence qui existera entre les deux brefs sera qu'il y aura appel du jugement de la Cour supérieure dans un cas et non pas dans l'autre. On constatera alors une situation inacceptable: c'est le requérant qui aura le choix, suivant ses propres intérêts, de commencer un débat dont les parties pourront appeler ou ne pas appeler.

Vaillancourt v. Cité de Hull, 1949 B.R. 680.

Bissonnette, J. — Etude intéressante à compter de p. 688.

Gagnon v. Barreau de Montréal, 1957 B.R. 621.

Bissonnette, J., à la p. 625.

Major v. Town of Beauport et al, 1951 S.C.R. 60.

Taschereau, J., à la p. 62.

Lagrenade Shoe Mfg. Ltd. v. C.R.O. et al, 1961 C.S. 305.

Sanitary Refuge Collectors v. Comité Paritaire du Camionnage, 1963 B.R. 360.

Burlington Mills Hosiery Co. v. C.R.O. et al, 1962 B.R. 469.
Rinfret, J., à la p. 476.

Highway Paving Co. v. Cour des Sessions et al, 1963 B.R. 295.

Commission de Relations Ouvrières v. Vézina et al, 1963 B.R. 531.

Richstone Bakeries v. C.R.O. et al, 1963 B.R. 568.

On aura noté le refus d'accepter la proposition qu'une décision illégale puisse continuer d'exister et que seule son exécution en soit différée indéfiniment.

3. Les décisions de la commission ne sont pas assujetties à un appel camouflé sous les apparences d'un bref de prohibition

Pour ce qui concerne son champ d'action, la Commission n'est pas assujettie à un appel camouflé sous les apparences d'un bref de prohi-

bition, même si elle s'est trompée au point d'avoir accordé un certificat à l'égard du mauvais employeur; elle est la maîtresse de ses enquêtes, de sa procédure, de l'opportunité de faire tenir un scrutin secret, de l'interprétation de la preuve et des résultats du scrutin.

La recherche du caractère représentatif d'une Union est le rôle primordial de la Commission; ce rôle lui a été confié en exclusivité par le Législateur. Tout ce qui se rapporte à cette recherche, les moyens appropriés pour l'effectuer, la détermination des groupes de salariés, les conclusions à tirer des faits rapportés sont tous de la juridiction exclusive de la Commission. Un tribunal inférieur ne perd pas sa juridiction parce qu'il se trompe en fait ou en droit. Un examen de la Loi des Relations Ouvrières est assez révélateur:

Article 4: Émet le principe de la représentation collective des salariés et des obligations qui en découlent;

Article 5: L'obligation de négocier incombe à l'employeur *selon les décisions de la Commission* « envers la totalité des salariés à son emploi ou envers chaque groupe des dits salariés que la Commission déclare devoir former un groupe distinct pour les fins de la présente loi ».

Morgan & Co. v. C.R.O. et al, 1961 B.R. 673.

Cette décision est absolument au point sur la juridiction de la Commission de former différents groupes parmi les employés.

Article 6: Pour être reconnu on s'adresse par requête à la Commission et celle-ci, après enquête, détermine si cette association a droit d'être ainsi reconnue et quel groupe de salariés elle représente;

Article 7: La Commission s'assure du caractère représentatif de l'Union; elle peut par règlement déterminer les conditions auxquelles une personne peut être reconnue membre;

Article 8: La Commission peut ordonner la tenue d'un vote au scrutin secret dans les cas de contrainte, etc.;

Article 9: La Commission émet un certificat de reconnaissance;

Article 36: La Commission a tous les pouvoirs de commissaires nommés en vertu de la Loi des Commissions d'Enquête 1941 S.R.Q. ch. 9. A l'article 6 de cette Loi nous trouvons que les commissaires peuvent s'enquérir des faits par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs;

Article 38: La Commission peut faire des règlements pour régler l'exercice de ses pouvoirs... la procédure de ses enquêtes... la mise à exécution de la présente loi; voilà un pouvoir volontairement accordé très largement;

Article 39: Exprime encore mieux la latitude accordée par le Législateur à la Commission;

Article 41: La Commission peut pour cause reviser ou révoquer toute décision; voilà encore plus de flexibilité d'accordée à la Commission;

Article 41 (a): Il n'y a pas d'appel des décisions de la Commission.

Le Législateur ne peut avoir parlé plus clairement pour placer toute la question de recherche du caractère représentatif d'une association sous la juridiction exclusive de la Commission. Ce caractère représentatif est nécessairement relié à une unité de négociation ou groupe de salariés dont la détermination tombe sous la même juridiction exclusive. C'est bien ainsi que les tribunaux l'ont compris: aussi la flexibilité et la latitude accordée à cette recherche apparaissent bien dans la décision suivante: *Commissions de Relations Ouvrières v. Vézina et al*, 1963 B.R. 531. Jugement unanime de cinq juges.

Il en est de même des décisions suivantes:

C.R.O. v. International Paper Co., 1963 B.R. 181.

Richstone Bakeries Inc. v. C.R.O. et al, 1963 B.R. 568.

Décision unanime, Banc de cinq juges. Notes de Casey, J.

Confirmant Smith, J., 1963 C.S. 648.

Labour Relations Board v. Traders Service Limited, 1958 S.C.R. 672.

Forest Industrial Relations Ltd. et al and Labour Relations Board of B.C. v. International Union of Operating Engineers, 1962 S.C.R. 80.

Canadian Ingersoll Rand v. C.R.O. et al, 1961 B.R. 97.

Morgan & Co. v. C.R.O. et al, 1961 B.R. 673.

Griffin Steel Foundries v. C.R.O. et al, 1962 R.P. 328.

Montpetit, J., 18 janvier 1960.

C.S. Mtl 485,644, *Bar Realty Corp. v. C.R.O. et al*.

C.S. Mtl 547,476, *Cosmo-Kismet Ltd. v. C.R.O. et al*.

Ouimet, J., 14 septembre 1961.

Transport Boischatel v. C.R.O., 1957 B.R. 589.

St-Jacques, J., p. 595.

Galipeault, J., p. 597.

Rinfret, J., p. 601.

C.S. Mtl 540,093, *Beacon Plastic Ltd. v. C.R.O. et al*.

Montpetit, J., 9 mai 1962.

Confirmé en 1963 par la Cour d'appel, B.R. 7921.

C.S. Mtl 566,827, *Donatelli Shoes Limited v. C.R.O. et al*.

Brossard, J., 5 juillet 1963.

4. Les moyens soulevés par la requérante

Cette partie de notre mémoire est rédigée sous réserve des arguments ci-dessus. (Ici se trouvait une discussion détaillée des moyens soulevés dans le cas particulier, en vue d'établir que la décision de la Commission, d'une part ne résultait pas d'un excès de juridiction, d'autre part était bien fondée).

(fin du premier mémoire)

II

MÉMOIRE DÉPOSÉ À L'APPUI D'UNE EXCEPTION DÉCLINATOIRE PRÉSENTÉE APRÈS L'ÉMANATION DU BREF

L'émanation du bref a été permise avant signification de la requête pour bref de prohibition. Une exception déclinatoire de la juridiction de la Cour supérieure a été présentée par la Commission intimée. Le présent mémoire doit donc être relié à l'argumentation verbale intervenue à l'audition sur l'exception.

Traitant immédiatement du mérite de la question, je soumetts respectueusement les quatre propositions qui suivent :

1. Dans son domaine de législation, la législature provinciale est souveraine, son autorité est suprême tout comme le parlement fédéral ou impérial ;

2. La législature provinciale a indubitablement juridiction exclusive sur l'administration, la création et l'organisation des tribunaux, y compris la procédure civile ;

3. La législature provinciale a clairement, dans le Code de procédure civile même, qui définit la juridiction de la Cour supérieure, enlevé toute juridiction à la Cour supérieure en matière de prohibition quant à la Commission de Relations Ouvrières ;

4. Donc, c'est la Cour supérieure qui présentement excède sa juridiction.

Je désire maintenant élaborer davantage les quatre points plus haut mentionnés.

1. Autorité suprême de la législature provinciale

Voici deux décisions du Conseil Privé :

Hodge v. The Queen, Olmsted, Canadian Constitutional Decisions of the Judicial Committee, Vol. 1, p. 184.

Sir Peacock à la p. 198:

“When the British North America Act enacted that there should be a legislature for Ontario, and that its legislative assembly should have exclusive authority to make laws for the Province and for provincial purposes in relation to the matters enumerated in sect. 92, it conferred powers not in any sense to be exercised by delegation from or as agents of the Imperial Parliament, but authority as plenary and as ample within the limits prescribed by sect. 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow. Within these limits of subjects and area the local legislature is supreme, and has the same authority as the Imperial Parliament, or the Parliament of the Dominion, . . .”

Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick, Olmsted, Vol. 1, p. 263.

Voir Lord Watson à la p. 268.

C'est donc la législature qui a le droit de décider si l'intérêt public requiert telle ou telle législation; c'est elle qui juge des abus à corriger; elle peut venir à la conclusion que dans un domaine particulier les brefs de prérogative font l'objet d'un abus et font plus de mal que de bien, elle peut conclure qu'il résulte moins d'injustice d'une procédure accélérée que de la lenteur des tribunaux.

On ne peut pas objecter que les brefs de prérogative sont au dessus du pouvoir législatif de la législature et que leur domaine ne peut pas être restreint par la législature provinciale, d'abord parce que le Conseil Privé a décidé le contraire tel que nous venons de le voir plus haut mais aussi parce qu'aux termes du Statut de Westminster, 1931:

a) aucune loi des Dominions n'est nulle parce que contraire à la Loi d'Angleterre, art. 2;

b) ce principe s'applique aussi à toute loi d'une province, art. 7, para. 2.

2. Juridiction exclusive de la législature provinciale sur les tribunaux et leur organisation

A ce sujet, il suffit de référer à l'article 92, para. 14, du B.N.A. Act qui se lit comme suit:

« L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ses tribunaux.»

La législature s'est servie de ce droit en déterminant les questions de juridiction dans le Code de procédure civile ainsi que dans la Loi des Tribunaux Judiciaires, 1941 S.R.Q. ch. 15.

Au titre « Distribution des pouvoirs législatifs » l'article 91 du B.N.A. Act n'en accorde aucun au Parlement Fédéral sur les tribunaux; au sous-paragraphe 27, on parle bien de procédures en matière criminelle mais on s'empresse de clarifier que la constitution des tribunaux de juridiction criminelle ne relève pas du Parlement Fédéral.

Cette attribution aux seules provinces du pouvoir législatif en matière de tribunaux était tellement précise et complète qu'un article spécial a dû être ajouté, l'article 101, pour donner au Fédéral le pouvoir dont il s'est servi pour créer la Cour suprême du Canada et la Cour d'échiquier.

Tout ce qu'on peut trouver ailleurs concerne un acte exécutif: la nomination par le *Gouverneur Général* des membres des Cours supérieure, de district et de comté. Les provinces créent les tribunaux, elles les organisent; pour certains de ces tribunaux, le gouvernement fédéral nomme les juges. L'Acte Constitutionnel ne dit rien de plus.

S'appuyant uniquement sur les textes de l'Acte Constitutionnel, il semble logique de conclure que le pouvoir législatif des provinces ne souffre pas de restriction; cependant si ce pouvoir de législation est exercé relativement à un tribunal analogue à ceux de l'article 96 du B.N.A. Act, la nomination de ses juges est réservée au gouvernement central.

C'est donc le pouvoir de nomination qui seul agit comme un frein; si une province crée une Cour analogue à celle prévue à l'article 96, il lui faut laisser le pouvoir fédéral en nommer les juges. Si elle persiste à faire elle-même la nomination des juges, cette Cour ne devient pas inconstitutionnelle en soi mais elle ne pourra pas exercer sa juridiction valablement du point de vue constitutionnel parce que ses membres n'auront pas été nommés valablement. L'article 96 agit plutôt comme un obstacle à l'exercice de la juridiction du tribunal; sans avoir rien à changer dans ses lois constitutives, il suffira de laisser le Fédéral en nommer les membres pour que tout retombe dans l'ordre.

La législature de cette province peut exercer dans sa plénitude son pouvoir législatif relativement aux tribunaux mais à compter du moment où une Cour créée par la province devient une Cour de l'article 96 (within the intendment of section 96, Duff, J., ref. re: *Adoption Act 1938 S.C.R. 398*) cette dernière devra recevoir ses membres du gouvernement fédéral exerçant son pouvoir exécutif.

Ayant le pouvoir de créer, de maintenir et d'organiser les tribunaux, la législature provinciale a aussi le droit de déterminer et de fixer leur juridiction, car autrement le pouvoir accordé ne voudrait rien dire. Il suffit qu'en modifiant la juridiction le tribunal en ques-

tion ne devienne pas un tribunal analogue à ceux mentionnés dans l'article 96 du B.N.A. Act. Or ici il s'agit d'une restriction à la juridiction de la Cour supérieure dont les juges continuent d'être nommés par le Gouverneur Général. Nous soumettons que l'exercice par la province de son pouvoir législatif sur les questions de juridiction et de procédure dans la matière sous discussion n'affecte en rien le pouvoir de nomination du Fédéral.

Les conclusions ci-dessus nous semblent justifiées mais des autorités additionnelles pourront être fournies sur cette question très vaste.

**3. La législature a clairement manifesté son intention
d'enlever à la Cour supérieure toute juridiction sur
les procédures de la Commission de Relations Ouvrières**

On conçoit mal que la Cour d'Echiquier intervienne dans les procédures de la Commission de Relations Ouvrières de Québec même si cette dernière excède sa juridiction ou en abuse; c'est parce que la Cour d'Echiquier ne s'est pas vu attribuer cette juridiction sur les procédures de la Commission.

Un semblable malaise résulterait si la Cour Suprême de la Province d'Ontario ou si la Cour de magistrat de notre province prétendait s'immiscer dans les procédures de la Commission.

Il faut donc que le tribunal qui exerce cette surveillance par bref de prohibition ou autrement ait reçu cette juridiction de la législature qui a le droit de la lui donner; il faut donc:

1. Que le tribunal surveillant ait le droit de surveiller;
2. Que le tribunal inférieur n'ait pas été soustrait à cette surveillance.

La Cour Supérieure a reçu un droit de surveillance générale aux termes de l'article 50 C.P.C., mais par le même texte qui le lui accorde, ce droit lui a été enlevé quant à certains corps politiques, spécialement la Commission de Relations Ouvrières.

Il convient de faire l'historique de l'article 41(a) de la Loi des Relations Ouvrières, 1941 S.R.Q. ch. 162 (a), de l'article 50 du Code de Procédure Civile et de l'article 36 de la Loi des Tribunaux Judiciaires.

1. L'article 41(a) fut introduit au chapitre 162(a) des S.R.Q. par 14-15 Geo. VI, ch. 36, a. 1 en 1951 et se lisait comme suit:

41(a). — Aucun bref de *quo warranto*, de *mandamus*, de *certiorari*, de prohibition ou d'injonction ne peut être émis contre la Commission ni contre chacun de ses membres, en raison d'une décision, d'une procédure ou d'un acte quelconque relevant de l'exercice de leurs fonctions.

L'article 50 du Code de Procédure Civile ne s'applique pas à la Commission.
(Sanctionné le 14 février 1951)

Cet article fut en 1952 modifié par 1-2 Eliz. II, ch. 15, a. 1 pour se lire comme suit:

41 (a). — Nonobstant toute disposition législative inconciliable avec la présente,

- a) les décisions de la Commission sont sans appel et ne peuvent être révisées par les tribunaux;
- b) aucun bref de *quo warranto*, de *mandamus*, de *certiorari*, de prohibition ou d'injonction ne peut être émis contre la Commission ni contre aucun de ses membres agissant en leur qualité officielle;
- c) les dispositions de l'article 50 du Code de Procédure Civile ne s'appliquent pas à la Commission, ni à ses membres agissant en leur qualité officielle.

(Sanctionné le 18 décembre 1952)

2. L'article 50 du Code de procédure civile a aussi été amendé. Il se lisait d'abord comme suit:

50. — A l'exception de la Cour du Banc du Roi, tous les tribunaux ou juges de circuits, magistrats, et autres personnes, corps politiques ou corporations dans la province, sont soumis au droit de surveillance et de réforme, aux ordres et au contrôle de la Cour Supérieure et de ses juges, en la manière et la forme que prescrit la loi.

Il fut amendé par 1-2 Eliz. II, ch. 18, a. 11 pour ajouter: « et de ses juges » après les mots: « à l'exception de la Cour du Banc du Roi ».

Mais en 1957 par 5-6 Eliz. II, ch. 15, il fut amendé pour se lire comme suit:

50. — A l'exception de la Cour du Banc du Roi, les tribunaux relevant de la compétence de la législature de Québec, ainsi que les corps politiques et les corporations dans la province, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour Supérieure, en la manière et dans la forme prescrite par la loi, sauf dans les matières que la loi déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, ou de l'un quelconque de ceux-ci, et sauf dans les cas où la juridiction découlant du présent article est exclue par quelque disposition d'une loi générale ou particulière.

(Sanctionnée le 21 février 1957)

3. Il est peut-être opportun de voir aussi l'article 36 de la Loi concernant les tribunaux judiciaires de la Province, S.R.Q. 1941, ch. 15, qui se lisait comme suit:

36. — A l'exception de la Cour du Banc du Roi, tous les tribunaux, juges de circuit, magistrats et autres personnes, sont soumis au droit de surveillance et de réforme, aux ordres et au contrôle de la Cour Supérieure et de ses juges, en la manière et en la forme que prescrit la loi.

Quant à ce qui concerne les dispositions non abrogées de quelque loi en vigueur dans la province, à l'époque où la Loi 12 Victoria, chapitre 38, est devenue entièrement en vigueur, la Cour Supérieure continue d'être substituée aux Cours du Banc de la Reine abolies par ladite loi.

Ces dispositions non abrogées continuent à s'appliquer à la Cour Supérieure comme elles s'appliquaient autrefois aux Cours du Banc de la Reine.

Ce droit de surveillance, de réforme et de contrôle continue d'être conféré et assigné à la Cour Supérieure et à ses juges. (B.R. 1925, ch. 145, a. 36).

et qui fut amendé par 1-2 Eliz. II, ch. 29, art. 1, sanctionnée le 18 décembre 1952:

1. — L'article 36 de la Loi des Tribunaux judiciaires (S.R.Q. 1941, ch. 15) est modifié en y retranchant le premier alinéa.

La réaction des tribunaux devant des textes à peu près semblables à celui de l'article 41(a) de 1951 est bien illustrée dans la cause suivante de la Cour Suprême:

Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing, (1953) 2 S.C.R. 18.

Voici quelques citations de cette cause relative à l'article 5 [correspondant à notre article 41(a)], de la Loi d'Ontario.

Kerwin, J. à p. 23:

"We start with the proposition that when an administrative tribunal has been set up by a paramount legislative body it is the intention that such tribunal keep within the powers conferred upon it. In England and in Canada the decisions have been uniform that a Superior Court is invested with the power and duty of seeing that such a tribunal as the Ontario Labour Relations Board does not act without jurisdiction."

A p. 26:

"Sections similar to s. 5 of the Act, although differing in form, have been enacted by legislative bodies from time to time but it is unnecessary to set forth the decisions in which they have been considered because, if jurisdiction has been exceeded, such a section cannot avail to protect an order of the Board; and I understood that to be conceded by counsel for the appellant."

Rand, J. à p. 28:

"How, then, are we to reconcile these apparent contradictions? Every such enactment, consciously or subconsciously, lies with a general and vague but nonetheless real scope of action within which the body created is contemplated and intended by the legislature to act; and the privation provision, s. 5, is designated to exclude the control of the courts within that area. *In the absence of a clear expression to the contrary, we are bound by the principle that ultra vires action is a matter for the superior courts: the statute is enacted on that assumption.* Any other view would mean that the legislature intended to authorize the tribunal to act as it pleased, subject only to legislative supervision: but that is within neither our theory of legislation nor the provisions of our constitution. The acquiescence of the legislatures, particularly during the past fifty years, in the rejection by the courts of such a view confirms the interpretation which has consistently been given to the privative clause."

Kellock, J. à p. 36:

"The appellant, however, admits that this section would not deprive a superior court of jurisdiction "if there were a manifest defect of jurisdiction", but

the appellant contends that a mere refusal to permit the cross-examination of a witness does not amount to a "manifest defect of jurisdiction."

A p. 38:

"A provision such as s. 5 of the statute prohibits the court from questioning any decision which has been come to within the structure of the statute itself, but the statute does not endow the board with power to make arbitrary decisions. *The legislature must be taken to have been quite familiar with the principles applicable to decisions of inferior tribunals when questioned in the courts. It has not used apt language if it intended*, as it cannot be presumed to have intended, to place either of the parties to such a proceeding as that here in question in a position permitting of no relief no matter how arbitrary any particular decision of its creature, the board, may be."

Fauteux, J. à p. 40:

"If the controlling power of superior courts over inferior tribunals or administrative bodies performing judicial functions is to be operative in the cases where, in principle, *it is conceded to exist*, the superior court must somehow or other be enabled to see that jurisdiction has not been exceeded or has not been declined."

De cette cause certaines conclusions s'imposent:

1. Deux des juges réfèrent à une admission par une des parties de la juridiction de la Cour ayant émis le certiorari;
2. Tous les juges assument la juridiction de la Cour Supérieure s'il y a excès de juridiction, à moins d'un texte clair au contraire;
3. Pas un seul juge nous dit que la législature provinciale n'a pas le droit d'abolir le bref de prohibition complètement quant à un tribunal inférieur particulier.

En résumé, le raisonnement suivi par les tribunaux pour accorder des brefs de prohibition malgré des articles semblables à l'article 41(a) de la Loi des Relations Ouvrières est le suivant:

1. En l'absence d'un texte clair au contraire, la législature est présumée avoir su que la Cour Supérieure interviendrait lors de tout excès de juridiction ou d'acte *ultra vires*;
2. Le tribunal qui excède sa juridiction n'agit plus à l'intérieur de la loi qui le régit et qui contient l'article limitatif du droit de révision de la Cour Supérieure; ainsi, la Commission de Relations Ouvrières, en sortant de sa loi, n'a plus droit à la protection de l'article 41(a) et demeure donc assujettie au bref de prérogative et au droit de révision créé par le droit commun.

A ce sujet, nous référons à un article très intéressant:

H. SUTHERLAND: *1952 Canadian Bar Review*, p. 69.

Nous avons vu la séquence des amendements apportés à l'article 41 (a) de la Loi des Relations Ouvrières, à l'article 50 C.P.C. et à l'article 36 de la Loi des Tribunaux Judiciaires. Disons que la législa-

ture ne s'était pas prononcée assez clairement, jusqu'en 1957, pour satisfaire les tribunaux.

Mais en 1957, devant les décisions de la Cour à l'effet que l'exemption de l'article 41 (a) ne s'appliquait plus lorsque la Commission excédait sa juridiction ou sortait de sa loi, la législature s'est exprimée très clairement en procédant en sens inverse: elle a amendé la loi général, la loi constitutive de la juridiction de la Cour Supérieure, c'est-à-dire le Code de Procédure Civile, en enlevant à cette dernière le droit de s'immiscer dans les procédures de la Commission de Relations Ouvrières. De cet amendement de 1957, il résulte ce qui suit:

1. La législature s'est prononcée de façon non équivoque;

2. On ne peut plus prétendre qu'en sortant de sa loi la Commission devient assujettie au bref de prérogative prévu par la loi générale, puisque cette dernière crée elle aussi une exemption en faveur des procédures de la Commission.

La législature s'est donc adressée directement à la juridiction de la Cour Supérieure dont elle a restreint le champ lorsqu'il s'agit de la Commission; en prétendant se servir de ce bref, c'est donc la Cour Supérieure qui excède sa propre juridiction.

Les décisions préalables à 1957 ne règlent pas le même problème que celui qui nous occupe; elles ne sont pas applicables au présent cas.

Pour circonvenir l'article 50 C.P.C. tel qu'amendé en 1957, il faudrait établir que le dit amendement ou l'article 41 (a) de la Loi des Relations Ouvrières auquel il réfère sont inconstitutionnels, que la législature est sortie elle-même de sa juridiction en l'adoptant. Or nous venons de voir que son autorité est suprême et que l'administration de la justice et l'organisation des tribunaux ainsi que la procédure sont du domaine exclusif des législatures provinciales.

Comment douter de l'intention de la législature si on compare la chronologie des amendements avec celle des décisions.

En dépit des articles 16 et 17 de la Loi des Commissions d'Enquête (S.R.Q. 1941, ch. 9) rendus applicables à la Commission par l'article 36 de la Loi des Relations Ouvrières, la Cour Supérieure, le 23 septembre 1950, maintient un bref de prohibition contre la Commission dans la cause de *l'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal*. Par la loi 14-15 Geo. VI, ch. 36, sanctionnée le 14 février 1951, le législateur ajoute à la Loi des Relations Ouvrières la disposition suivante:

"41 (a). — Aucun bref de *quo warranto*, de *mandamus*, de *certiorari*, de prohibition ou d'injonction ne peut être émis contre la Commission ni contre aucun de ses membres, en raison d'une décision, d'une procédure, ou d'un acte quelconque relevant de l'exercice de leurs fonctions.

L'article 50 du Code de Procédure Civile ne s'applique pas à la Commission."

Dans la cause de *Canadian Copper Refiners Limited v. Labour Relations Board of the Province of Quebec et al* (1952 C.S. 295) la Cour Supérieure découvre l'article 36 de la Loi des Tribunaux Judiciaires (S.R.Q. 1941, ch. 15) dont le premier alinéa est au même effet que l'article 50 du Code de Procédure Civile et auquel il n'est pas référé dans l'article 41 (a) de la Loi des Relations Ouvrières. Par la Loi 1-2 Eliz. II, ch. 29, sanctionnée le 18 décembre 1952, le législateur retranche ce premier alinéa, et par 5-6 Eliz. II, ch. 15, sanctionnée le 21 février 1957, le législateur amende l'article 50 C.P.C.

Par contre, dans la cause de *Price Brothers & Company Limited v. Letarte et autres* (1953 B.R. 307) en interprétant l'article 34 de la Loi des Différends Ouvriers (S.R.Q. 1941 ch. 167) rédigé dans des termes semblables à ceux de l'article 41 (a) de la Loi des Relations Ouvrières, l'on avait soutenu que les mots « relevant de l'exercice de leurs fonctions » limitaient la portée de l'article. Par la loi 1-2 Eliz. II, ch. 15, sanctionnée le 18 décembre 1952, le législateur modifie l'article 41 (a) en y ajoutant les mots « nonobstant toute disposition législative inconciliable avec la présente », en y ajoutant l'alinéa a) et en remplaçant les mots « en raison d'une décision, d'une procédure ou d'un acte quelconque relevant de l'exercice de leurs fonctions » par les mots beaucoup plus larges « agissant en leur qualité officielle ». Et par le titre de cette loi « Loi pour supprimer les retards dans le règlement des différends entre employés et employeurs », le législateur énonce la raison qui motive, selon lui, l'adoption des dispositions de cette loi.

L'arrêt de *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [(1953) 2 S.C.R. 18] peut tout au plus être cité comme explication du raisonnement suivi pour mettre de côté les textes d'exemption de brefs de prérogative, contenus dans les lois régissant les Commissions, mais ne peut servir d'appui au présent bref; d'abord parce que le texte à interpréter était différent surtout en ce qu'il ne contenait pas les mots introductifs de l'article 41 (a) « Nonobstant toute disposition législative inconciliable avec la présente », et ensuite parce que les avocats de l'appelante avaient admis que le texte qu'ils invoquaient n'avait pas d'application au cas d'excès de juridiction.

Je soumets donc que le doute n'est plus possible car la Cour Supérieure n'a de pouvoirs que ceux qui lui sont conférés par le législateur. Or, le législateur lui a expressément refusé le pouvoir d'entendre ce genre d'instance. Avec tout le respect qui est dû à nos Cours, il faudrait constater qu'en agissant à l'encontre de l'article 41 (a), ceux-ci donneraient l'exemple d'un excès de juridiction. Il serait superflu de rappeler ici que les tribunaux doivent demeurer dans leur rôle d'interprète de la loi et ne doivent pas se substituer au législateur

qui seul, en vertu du mandat qu'il a reçu du peuple, a le pouvoir et la responsabilité de faire la loi.

A date, (celle du mémoire, début 1962), les décisions rendues depuis l'amendement de l'article 50 C.P.C. en 1957, ne contiennent pas de discussion de la question face à une exception déclinatoire, au meilleur de notre connaissance. On se contente de suivre la jurisprudence établie; dans quelques arrêts il est question de l'article 50 C.P.C., mais la discussion ne revêt pas l'aspect que nous venons de voir:

Syndicat du Bas Façonné v. C.R.O., 1960 B.R. 134.

Burlington Mills Hosiery v. C.R.O., 1960 R.P. 64.

Fraternité des Policiers de Granby v. Delaney et al, 1961 C.S. 367.

4. C'est la Cour supérieure qui présentement excède sa juridiction

La législature a parlé clairement. La base de notre constitution c'est la division des pouvoirs en trois groupes: le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Parce que la législature a parlé clairement, le pouvoir judiciaire n'a pas le droit de contrecarrer ses volontés.

Sans doute que l'abus de pouvoir, l'excès de juridiction et l'injustice répugnent tant aux tribunaux qu'aux individus; c'est pourquoi la Cour supérieure tend à intervenir si la Commission de Relations Ouvrières semble excéder sa juridiction. L'individu lui aussi tend à intervenir mais le législateur ne lui en a pas donné le pouvoir; la Cour supérieure elle aussi s'est fait enlever ce pouvoir par la législature.

Il peut y avoir bien des raisons pour cela; c'est la législature qui avait le droit et qui était le mieux en position de voir si les délais causés par les brefs de prérogative étaient plus dommageables à l'intérêt général, en certains cas, que l'injustice individuelle à corriger.

L'on peut comprendre la répugnance des tribunaux à s'abstenir d'intervenir lorsqu'une décision leur paraît injuste. Cependant, si l'on s'arrête un instant, c'est peut-être là qu'apparaît le plus clairement la sagesse du principe de la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif, ayant une vue d'ensemble de la situation, décide ce qui est bon et ce qui est mauvais en vue du bien général. C'est sa responsabilité et sa responsabilité exclusive. Le pouvoir judiciaire, n'ayant devant lui qu'un cas particulier, manque de la vue d'ensemble requise, doit se contenter d'interpréter et d'appliquer la loi, même si dans ce cas particulier, elle lui paraît injuste. C'est là sa seule responsabilité et il ne doit pas en sortir.

Ce n'est donc pas parce que la Commission de Relations Ouvrières est infallible que l'article 41 (a) de la Loi des Relations Ouvrières

a été édictée. Ce n'est pas, non plus, parce que la Cour supérieure est infaillible qu'il n'y a pas d'appel de certains de ses jugements. Ce n'est pas non plus, parce que la Cour suprême du Canada est infaillible qu'il n'y a plus d'appel d'aucun de ses jugements. C'est parce que le législateur a décidé qu'il était d'intérêt public que certains litiges s'arrêtent au tribunal où il a décidé qu'ils devaient s'arrêter, même s'il devait parfois en résulter certaines injustices particulières. S'il n'y a pas d'appel, le justiciable doit exécuter le jugement de la Cour supérieure tout mal fondé qu'il soit.

La législature a parlé de façon non équivoque en limitant directement la juridiction de la Cour supérieure et sa capacité d'intervenir dans les décisions de la Commission de Relations Ouvrières. La Cour supérieure en intervenant nonobstant la législature se trouverait elle-même à excéder sa juridiction.

(fin du deuxième mémoire)

Je me permets maintenant de mentionner deux arrêts rejetant de semblables exceptions déclinatoires malgré l'argumentation contenue dans ce dernier mémoire:

C.S. Mtl 566,827 — *Donatelli Shoe Ltd. v. C.R.O.*

C.S. Mtl 585,467 — *Alfred Lambert Inc. v. C.R.O.*

Dans le premier arrêt, le juge a reporté la question de juridiction au jugement final sur le mérite; dans le deuxième arrêt, on discute de la question soumise mais on s'en tient à la jurisprudence établie, à la doctrine séculaire et à l'opinion que les pouvoirs de la Cour supérieure ne tirent pas leur origine de la codification de nos lois mais remontent d'un acte constitutionnel à l'autre jusqu'à l'origine de l'institution des tribunaux.

A la fin de cet exposé, le lecteur sera sans doute porté à se demander si le législateur peut vraiment restreindre la juridiction de la Cour supérieure en matière de brefs de prérogative et, dans l'affirmative, s'il est possible de rédiger un texte de loi assez clair pour que l'intention non équivoque du législateur ne soit plus mise en doute.