

MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N° 182

*LOI MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL,
INSTITUANT LA COMMISSION DES RELATIONS DU
TRAVAIL
ET MODIFIANT D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Janvier 2001

Document adopté à la 457^e séance de la Commission,
tenue le 26 janvier 2001, par sa résolution COM-457-4.1.1

Michel Devost
Secrétaire de la séance

Recherche et rédaction :

M^e Michel Coutu, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche et de la planification)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
REMARQUES GÉNÉRALES	1
LES RAPPORTS ENTRE LE CODE DU TRAVAIL ET LA CHARTE	3
LA CHARTE ET L'ARBITRAGE DES GRIEFS.....	8
LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL	16
LE TRIBUNAL COMPÉTENT EN MATIÈRE D'ÉQUITÉ SALARIALE	16
CONCLUSION.....	19

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle doit promouvoir ces principes par toutes mesures appropriées et, notamment, relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire, le cas échéant, les recommandations qui s'imposent¹.

Dans le cadre des auditions publiques sur le Projet de loi n° 182, *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*, la Commission désire présenter certaines observations à la Commission de l'économie et du travail. La Commission n'émettra que des commentaires généraux sur les modifications au Code du travail, estimant qu'il n'est pas de son ressort – sauf si des questions de droits et libertés sont en jeu – de faire une étude approfondie des modifications projetées. En revanche, la Commission entend attirer l'attention des membres de la Commission de l'économie et du travail sur un problème qu'elle considère fondamental, celui de l'interaction entre la *Charte des droits et libertés de la personne* et le Code du travail². Cette question fait l'objet de huit recommandations visant, entre autres, la formation des intervenants, le rôle des tribunaux d'arbitrage, et la détermination du forum compétent en matière d'équité salariale.

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 57 et art. 71 (2^e alinéa), paragr. 6.

² L.R.Q., c. C-27.

REMARQUES GÉNÉRALES

Le Projet de loi n° 182, *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives* introduit une réforme majeure, souhaitée depuis longtemps, du Code du travail. La réforme projetée s'attache à trois objets principaux : le plus important, d'ordre institutionnel, vise la mise en place, à l'instar des autres juridictions canadiennes provinciales et fédérale, d'une Commission des relations du travail, instance centrale de régulation des rapports collectifs de travail. La Commission des relations du travail comporterait deux divisions : la Division du soutien aux relations de travail, responsable notamment de la conciliation, de la médiation, de l'enquête, de l'arbitrage des différends et de l'accréditation (en l'absence de litige); et la Division des plaintes et recours, laquelle assumerait, pour l'essentiel, les fonctions placées actuellement sous la responsabilité du Commissaire du travail et du Tribunal du travail.

Sur le plan normatif, la réforme du Code du travail vise, d'une part, à modifier la définition du rapport salarié de manière à y inclure la notion de « travail dépendant », d'autre part, à mieux définir les conséquences juridiques de la cession d'entreprise, de manière à protéger plus adéquatement les salariés visés par cette situation. Le Projet de loi n° 182 introduit également certaines dispositions destinées à favoriser la résolution de conflits de travail de longue durée.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse appuie les objectifs généraux visés par le Projet de loi n° 182, dans la mesure où ceux-ci sont de nature à renforcer, directement ou indirectement, le respect des droits et libertés de la personne. La création de la Commission des relations du travail

permettrait en particulier une centralisation des compétences juridictionnelles et une simplification des voies de recours en matière de rapports collectifs de travail, en plus – du fait notamment de la limitation des possibilités d'appel – de garantir des délais moins longs, par exemple en matière d'accréditation. Ceci a une incidence évidente sur le droit à la liberté d'association (article 3 de la Charte), de même que sur le droit à des conditions de travail justes et raisonnables (article 46 de la Charte). L'introduction de la notion de « travail dépendant » représente également un apport important, qui répond à certaines préoccupations majeures exprimées à cet égard par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. La Commission est fortement préoccupée, en effet, par cette question qui a un impact certain sur la liberté d'association, le droit à l'égalité dans l'emploi (articles 10 et s. de la Charte) et la garantie des droits économiques et sociaux des personnes concernées. Soulignons que la Commission a favorisé la discussion du problème des « Nouvelles formes de travail » dans le cadre d'un colloque organisé à la fin de l'année 1997³, et encouragé la publication d'un ouvrage sur le *Travail éclaté : protection sociale et égalité*⁴. Les propositions contenues à la fin de l'ouvrage, visant les travailleurs autonomes et les travailleurs dépendants, ont été discutées et approuvées par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Au nombre de ces propositions figurent l'accès des travailleurs dépendants à diverses formes de protections sociale, et l'idée d'un rapprochement entre le concept de salariat et de travail dépendant. Les

³ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Nouvelles formes de travail : les droits ont-ils un avenir?* (Lucie France DAGENAIS, dir.), Actes du Forum « Droits et libertés » du 10 décembre 1997.

⁴ Lucie France DAGENAIS, *Travail éclaté : protection sociale et égalité*, (coll. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Études et documents, n° 7), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998.

modifications proposées à cet égard par le Projet de loi n° 182 s'inscrivent donc pleinement dans le sens de cette réflexion.

Enfin, les modifications visant le problème de la cession d'entreprise, sans apporter nécessairement toutes les réponses à cette question complexe, auraient pour effet de garantir le maintien de droits fondamentaux des salariés (au premier chef la liberté d'association), en cas de vente en justice de l'entreprise, ou de transfert de la convention collective du niveau fédéral à la sphère de compétence du Québec.

LES RAPPORTS ENTRE LE CODE DU TRAVAIL ET LA CHARTE

Partant de cet appui général au Projet de loi n° 182, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse entend faire un certain nombre d'observations, lesquelles sont sous-tendues par le problème, fondamental à ses yeux, d'une articulation plus précise des rapports entre la *Charte des droits et libertés de la personne* et le Code du travail. Cette question est très importante, car la Charte québécoise, loi fondamentale à caractère « quasi constitutionnel » suivant la Cour suprême du Canada, a prépondérance (du fait de l'article 52 de la Charte) sur le Code du Travail, et qu'elle énonce en outre un nombre important de normes fondamentales en matière de rapports de travail, normes qui doivent guider l'interprétation et l'application du Code du travail, mais aussi l'énonciation législative de ses dispositions. Ces normes relèvent soit du domaine des libertés et droits fondamentaux (tels la liberté d'expression et d'association), du droit à l'égalité (non-discrimination, interdiction du harcèlement, absence de discrimination dans les conditions de travail, égalité de traitement, etc.) et des droits économiques et sociaux (droit

de toute personne à des conditions de travail justes et raisonnables, qui respectent sa santé et sa sécurité).

Une manière erronée de se représenter l'articulation des rapports entre la Charte et le Code du travail, serait de concevoir ceux-ci sur le strict plan de la complémentarité. Alors que le Code du travail pose les principes généraux applicables en matière de droit des rapports collectifs de travail, la *Charte des droits et libertés de la personne* ferait office, en quelque sorte, de loi complémentaire, venant préciser certaines règles (l'absence de discrimination, notamment) applicables au rapport salarié⁵. Bien que cette complémentarité

⁵ Dans son document *Pour un Code du travail renouvelé. Orientations ministérielles*, le ministère du Travail circonscrit de la manière suivante les rapports entre la Charte et le Code :

« Il faut accepter que certaines règles substantives ou pratiques régissant l'exercice du droit d'association et la détermination des conditions de travail applicables à une collectivité de personnes interfèrent avec les droits individuels, *précisément parce que le Code, sorte de loi cadre ou de Charte, accorde la préséance à la protection des droits collectifs*. Cette observation impose notamment la recherche d'un équilibre, difficile à établir, entre les droits d'une association accréditée et ceux des personnes qui, prises individuellement, en sont membres ou du moins, cotisantes. *Elle impose aussi de prendre conscience que d'autres outils législatifs, sont précisément là pour répondre, dans le domaine du travail, à la mission de protéger les droits individuels. Il en est ainsi de la Charte des droits et libertés de la personne, au premier chef... » (p. 11-12). [Les soulignés sont de nous].*

Cet extrait illustre bien la conception en termes de « complémentarité » des rapports entre la Charte et le Code du travail. On y retrouve deux affirmations, en particulier, avec lesquelles la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne peut qu'être fortement en désaccord :

1. Le *Code du travail* se voit qualifié de « Charte », ce qui non seulement peut être source de confusion, mais accorde au Code un caractère fondamental qu'il ne possède pas. En disant cela, nous ne voulons pas nier l'importance du Code pour l'encadrement des rapports collectifs de travail, mais seulement mettre en évidence un abus de langage, qui ne décrit nullement de manière adéquate la position respective du Code du travail (loi subordonnée) et de la Charte des droits (loi fondamentale), au regard de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique québécois. La référence à la Charte sous le vocable « autre outil législatif » apparaît, également, dans ce contexte, inadéquate.

(...suite)

ne soit pas inexistante, il faut d'abord penser en termes de *subordination* les rapports entre la Charte et le Code; en tant que loi « ordinaire », le Code demeure subordonné à la *Charte des droits et libertés de la personne*, loi fondamentale au regard de l'ordre juridique québécois, à la fois du fait de la nature fondamentale des valeurs et principes dont elle est porteuse, et de sa prépondérance explicite sur la législation ordinaire, tel que l'a voulue l'Assemblée nationale.

Il ne s'agit pas ici d'un pur énoncé de principe. Au contraire, la subordination du Code du travail par rapport à la Charte emporte au moins deux conséquences juridiques primordiales : d'une part, toute disposition du Code du

2. Peut-on décrire la relation entre le Code du travail et la Charte des droits, en voyant dans le premier la consécration des droits collectifs, et dans la seconde, à l'inverse, l'affirmation opposée des seuls droits individuels? Il est courant d'opposer les droits individuels aux droits collectifs; toutefois, cette dichotomie appartient davantage à la philosophie politique qu'à la science du droit. Un auteur souligne avec raison qu'il faut « relativiser l'une des dichotomies les plus artificielles à avoir cours dans les débats juridiques actuels, et certainement l'une des moins fécondes ... la dichotomie entre droits individuels et droits collectifs contribue moins à éclairer le débat qu'à l'obscurcir ». V. Pierre BOSSET, « Synthèse des débats », dans Guylaine VALLÉE, Michel COUTU, Guy ROCHER, Jean M. LAPIERRE, Jean Denis GAGNON (dir.), *Le droit à l'égalité et les tribunaux d'arbitrage*, Actes du « Forum : Droits et Libertés » du 28 avril 2000, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001 (à paraître). Le Code du travail consacre un certain nombre de droits subjectifs susceptibles d'être exercés individuellement (par exemple, en matière de mesures antisyndicales ou de manquements au devoir de représentation); bien sûr, il a surtout pour objet d'attribuer des droits subjectifs à des entités collectives, soit les syndicats. Mais la *Charte des droits et libertés de la personne*, envisage autre chose que l'octroi de droits uniquement « individuels ». Il est évident que la liberté d'association, par exemple, a par définition une portée collective; le droit à l'égalité dans l'emploi a fréquemment aussi une portée collective, dirigée vers l'accès à l'égalité de groupes historiquement discriminés (les femmes, les minorités ethniques et religieuses, etc.). Pour leur part, les droits économiques et sociaux n'ont de sens qu'en raison de leur portée collective. Il est donc réducteur d'associer, sans s'interroger davantage, Charte et droits individuels, Code du travail et droits collectifs. Il faut plutôt penser les rapports entre les deux ensembles normatifs en termes de compatibilité, le Code du travail ayant pour objet, en tant que loi ordinaire soumise à la Charte, d'en étendre les principes fondamentaux (en l'occurrence la liberté d'association, le droit à l'égalité, le droit à des conditions de travail justes et raisonnables, etc.) au domaine des rapports collectifs de travail.

travail qui entre en conflit avec la Charte (sauf disposition expresse au contraire) est dépourvue d'effets juridiques; d'autre part, les normes et valeurs affirmées par la Charte doivent guider l'interprétation et l'application du Code du travail : notamment, précise l'article 53 de la Charte, « si un doute surgit dans l'interprétation de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte ». En outre, tel que mentionné, et en ajoutant que la Charte, vu son statut de loi fondamentale, fait partie de la constitution matérielle du Québec, le Législateur doit lui-même avoir à l'esprit les normes et valeurs portées par la Charte, lorsqu'il énonce les dispositions de la loi, en l'occurrence les dispositions du Code du travail.

Précisons immédiatement, d'une part, qu'il ne nous apparaît pas que les dispositions actuelles du Code du travail, ni les modifications projetées, entrent en conflit avec la Charte; d'autre part, que le Projet de loi n° 182 nous semble bien se rattacher aux principes qui sous-tendent la Charte, notamment en ce qui concerne l'introduction de la notion de « travail dépendant » et l'extension du domaine d'application de l'article 45 du Code du travail⁶ : ces deux éléments rendent davantage effectifs, au regard des rapports collectifs de travail, la liberté d'association et le droit de toute personne à des conditions de travail justes et raisonnables.

Reste toutefois la question cruciale d'une interprétation et d'une application du Code du travail qui se fonde (lorsque cela est nécessaire ou pertinent) sur les normes garanties par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Certes, le Commissaire du travail et le Tribunal du travail, d'une part, et les tribunaux d'arbitrage, d'autre part, se réfèrent à l'occasion aux normes contenues dans

⁶ Disposition relative au maintien de l'accréditation syndicale en cas d'aliénation ou de concession totale ou partielle de l'entreprise.

la Charte québécoise. Toutefois, de l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le recours à la Charte n'apparaît, notamment en matière d'arbitrage de griefs, pas du tout systématique. Ceci dépend en partie, croyons-nous, du fait que les rapports entre la Charte et le Code du travail ne sont pas articulés de manière suffisamment explicites. Pour les motifs précédemment mentionnés, il importe de remédier à cet état des choses.

Le moyen le plus simple de donner des indications claires à l'interprète et de l'orienter vers la prise en compte, lorsque nécessaire ou utile, des normes pertinentes relatives aux droits et libertés de la personne, c'est d'introduire un Préambule ou, mieux encore, une Disposition préliminaire au Code du travail. Le *Code canadien du travail*, comme on sait, comporte un préambule⁷, lequel précise les objectifs fondamentaux visés par le Code, énonce les principes généraux sur lesquels il se fonde (« la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives ») et fait référence aux normes internationales relatives aux droits et libertés de la personne – en l'occurrence la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Le Code civil du Québec renferme pour sa part une Disposition préliminaire, laquelle prévoit notamment que le Code « régit en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens ». L'« harmonie » dont il est question exprime à la fois l'idée de subordination du Code par rapport à la Charte, et celle de complémentarité entre les deux ensembles

⁷ L.R.C. (1985), c. L-2.

normatifs⁸. De l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, il serait souhaitable qu'une disposition préliminaire, tout en énonçant les objectifs poursuivis par le Code du travail, en précise le rapport (de conformité) à la Charte québécoise, ainsi, à l'instar du Code canadien du travail, que le lien existant entre le droit québécois du travail et les normes internationales du travail (en l'occurrence la Convention n° 87 de l'OIT, ainsi que les dispositions pertinentes des Pactes internationaux, en particulier du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*). Ceci démontrerait, de manière explicite, que l'interprétation du Code du travail doit être conditionnée, à la fois par le droit international et par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette approche s'impose d'autant, que le droit international des droits de la personne constitue la source principale d'énonciation des normes garanties par la Charte⁹; en particulier, nombre de dispositions de la Charte relative au travail s'inspirent directement des conventions pertinentes de l'OIT.

RECOMMANDATION

1. La Commission recommande l'insertion d'une Disposition préliminaire dans le Code du travail. Cette Disposition préliminaire, tout en énonçant les objectifs poursuivis par le Code du travail, préciserait que celui-ci régit les rapports collectifs de travail *en conformité* avec la Charte des droits et libertés de la personne. La Disposition préliminaire ferait également référence aux normes internationales du travail, notamment la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail et les dispositions pertinentes du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

⁸ Alain-François BISSON, « La disposition préliminaire du Code civil du Québec », 44 *Revue de droit de McGill*, 539-565, p. 548.

⁹ André MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1-23.

LA CHARTE ET L'ARBITRAGE DES GRIEFS

Au Québec comme dans le reste du Canada, l'une des questions les plus discutées, du point de vue des rapports entre les droits et libertés de la personne et la sphère des rapports collectifs de travail, demeure celle de la mise en œuvre de ces droits et libertés par les tribunaux d'arbitrage. Les arbitres de griefs détiennent en effet le pouvoir d'appliquer ou d'interpréter les lois afin de décider d'un grief, y compris en matière de droits et libertés de la personne. Cette situation soulève un certain nombre de difficultés, quant à la juridiction compétente (à titre exclusif ou concurrent) pour décider d'un grief ou d'une plainte (en contexte syndiqué) en matière de droits et libertés de la personne, quant à l'étendue des pouvoirs de l'arbitre pour accorder une réparation adéquate (par exemple des dommages-intérêts punitifs), quant aux résultats substantifs de l'intervention de l'arbitre – qui souvent n'est pas un spécialiste en la matière – dans le domaine des droits et libertés de la personne.

Les points de vue sont partagés sur l'ensemble de ces questions, lesquelles ont été largement traités par la doctrine juridique. Nous nous en tiendrons ici à l'examen des positions dégagées dans deux rapports officiels concernant respectivement la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et le *Code ontarien des droits de la personne*; nous examinerons ensuite les résultats d'une étude relative à la norme d'égalité en milieu de travail, réalisée au regard de la situation québécoise par une équipe de chercheurs de l'Université de Montréal.

Le rapport relatif à la situation ontarienne réalisé en 1992 par un groupe d'étude indépendant créé par le gouvernement de l'Ontario consacre des

développements substantiels au problème de la mise en œuvre des normes anti-discriminatoires par les tribunaux d'arbitrage¹⁰. Le groupe d'étude, d'une part, estime qu'il faut accroître le rôle des arbitres dans le traitement des plaintes de discrimination et développer en conséquence la formation des représentants patronaux et syndicaux. Il tient compte à cet égard des préoccupations des organisations syndicales et des employeurs, mais prend également en considération les représentations faites par le ministère des Affaires civiques et par la Commission ontarienne des droits de la personne. Pour ceux-ci, il existe des différences importantes entre le processus d'arbitrage des griefs et le cheminement d'une plainte au sens du *Code des droits de la personne* : par exemple, l'absence d'appel d'une décision arbitrale, le manque de ressources de l'arbitre face à des situations très complexes (une plainte de discrimination systémique, par ex.), l'absence d'enquête préalable, le fait que les syndicats et non les salariés concernés décident des cas à soumettre à l'arbitrage.

Ces préoccupations sont visiblement partagées par les membres du groupe d'étude, lequel recommande que seuls les arbitres « accrédités dans le domaine des droits de la personne » par le Tribunal du droit à l'égalité pourraient rendre des décisions relatives à la discrimination. Le Tribunal (dont le rapport recommandait également la formation) aurait été chargé de la formation initiale et continue des arbitres des griefs en matière de droits et libertés de la personne. Le groupe d'étude estime par ailleurs que les salariés doivent pouvoir déposer une plainte en vertu du Code ontarien des droits de la personne ou un grief devant l'arbitre. Et même si une décision est rendue par le Tribunal d'arbitrage, le Tribunal du droit à l'égalité devrait réexaminer le tout, s'il

¹⁰ *Pour réaliser l'égalité. Rapport sur la réforme des droits de la personne*, Groupe d'étude sur le Code des droits de la personne, Toronto, Ministère des Affaires civiques, 1992.

est établi devant lui que l'arbitre n'a pas rendu une sentence conforme à une jurisprudence adéquate en matière de droits de la personne. Enfin, le groupe d'études recommandait de modifier la *Loi sur les relations de travail*, de manière à ce qu'un arbitre dispose des mêmes pouvoirs de redressement que le Tribunal du droit à l'égalité.

Le rapport publié en juin 2000¹¹ par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comporte également une discussion du problème soulevé par l'intervention concurrente, par rapport au Tribunal canadien des droits de la personne, des tribunaux d'arbitrage en matière de discrimination au travail. Le Comité observe que le cumul des recours implique des frais supplémentaires et des retards, comporte un risque de confusion et d'incohérence et risque de se traduire pour les plaignants par des décisions n'ordonnant pas une réparation adéquate. Le Comité souligne lui aussi certaines différences existant entre la procédure de plainte devant la Commission et le recours à l'arbitrage; il remarque ainsi que « les griefs... sont entre les mains du syndicat et le syndicat n'est pas tenu comme la Commission d'agir dans l'intérêt public lorsqu'il comparait devant un tribunal ». Également, les mesures réparatrices en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont plus étendues que celles de la procédure de griefs (sous réserve, souligne-t-on, de la portée à donner aux modifications de 1995 au *Code canadien du travail*). En outre les arbitres de griefs n'ont pas nécessairement l'expertise requise pour interpréter adéquatement la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; enfin, « le mode de sélection des arbitres par les employeurs et les syndicats ne garantit pas que l'intérêt public des questions de droits de la personne sera pris en compte dans ces procédures ». Globalement,

¹¹ *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, Ottawa, Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 2000.

le Comité considère que la victime de discrimination, dans le cadre de la procédure de griefs et d'arbitrage, « est à la merci des intérêts des deux parties puisqu'elle ne contrôle pas le processus ».

Sur la base de ces constats, le Comité estime que « la loi doit reconnaître la compétence et la place particulière du Tribunal comme instance décisionnelle principale dans le domaine des droits de la personne et la meilleure source de l'expertise sur ces questions ». Tout en souhaitant éviter le gaspillage des ressources et la confusion créée par la dualité des recours, le Comité dit croire que le « Tribunal doit exercer un rôle de supervision dans les causes où le plaignant dispose de plus d'une voie de règlement d'un différend sur les droits de la personne ». En conséquence, de manière similaire au groupe d'études ontarien, le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* recommande que le Tribunal puisse rejeter une demande, « si une autre instance compétente de règlement de différends a traité complètement de la question de droits de la personne et a ordonné une mesure réparatrice adéquate ».

Le Comité de révision précise en ces termes le sens de cet recommandation :

« Notre intention n'est pas de créer ici un droit de refaire un nouveau procès dans chaque cas. Le processus des droits de la personne ne serait amorcé que si la première instance a failli à traiter de la discrimination d'une manière adéquate et complète.

(...)

Ceci devrait [inciter les employeurs et les syndicats] à s'assurer que les arbitres sont compétents, qu'ils sont clairement informés de tous les aspects de la discrimination alléguée, y compris de la discrimination systémique, et qu'ils sont en mesure de décider de toutes les questions pertinentes et d'ordonner les mesures réparatrices appropriées »¹².

¹² *Ibid.*, p. 95.

Pour sa part, l'équipe de chercheurs de l'Université de Montréal traitant de la norme d'égalité en milieu de travail conduit essentiellement une recherche empirique, laquelle n'a pas pour objectif de prendre position quant à des choix de politiques. Cette étude analysant de manière comparative les décisions rendues par les tribunaux d'arbitrage et par le Tribunal des droits de la personne du Québec, il est néanmoins très important d'en tenir compte. Les résultats préliminaires de la recherche ont été exposés dans le cadre d'une colloque sur « Le droit à l'égalité et les tribunaux d'arbitrage » tenu en avril 2000¹³. La recherche, portant sur les griefs et les plaintes ayant fait l'objet d'une décision, de 1992 à 1999 inclusivement, a d'abord révélé l'ampleur du rôle assumé par les tribunaux d'arbitrage en matière de discrimination au travail : ceux-ci, pendant la période analysée, ont rendu 137 décisions portant, en tout ou en partie, sur des griefs relatifs à la discrimination au travail, contre 105 décisions du Tribunal, contexte non syndiqué compris. Le taux de réussite des griefs relatifs à la discrimination (36,5 %) est nettement inférieur au taux de succès des demandes présentées devant le Tribunal (51,4 %). Il faut se garder cependant de conclusions trop hâtives, car lorsque c'est une partie privée (possibilité qui existait avant l'arrêt *Ménard*) et non la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse qui se présente devant le Tribunal, le taux d'échec est de 78,1 %.

Les motifs de discrimination traités par les deux instances ne se recoupent pas exactement : les critères soulevés le plus souvent devant l'arbitre sont ceux du

¹³ V. Guylaine VALLÉE, Michel COUTU, Marie-Christine HÉBERT, « La norme d'égalité en milieu de travail : étude empirique de la mise en œuvre de la norme d'égalité par le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux d'arbitrage », dans Guylaine VALLÉE, Michel COUTU, Guy ROCHER, Jean M. LAPIERRE, Jean Denis GAGNON (dir.), *Le droit à l'égalité et les tribunaux d'arbitrage*, Actes du « Forum : Droits et Libertés » du 28 avril 2000, p. 11-82, Montréal, Les Éditions Thémis, 2001 (à paraître).

handicap (31 %), des antécédents judiciaires (19 %), du sexe (12 %), de la grossesse (8 %) et du harcèlement sexuel (6 %), alors que les motifs le plus fréquemment invoqués devant le Tribunal sont ceux du harcèlement sexuel (23 %), du handicap (21 %), de race/couleur et de l'origine ethnique (15 %), et de l'âge (12 %). Cette non concordance s'explique en partie par le fait que le Tribunal intervient surtout en cas de congédiement, de refus d'embauche ou de démission, en cas d'absence ou de rupture du lien d'emploi donc (73 %), alors que l'arbitre s'occupe principalement de la discrimination survenant en cours d'emploi (63 %).

Des différences marquées existent également au regard des sources utilisées dans la motivation de la décision : les tribunaux d'arbitrage font principalement usage de sources provenant du droit du travail (en particulier la convention collective et la jurisprudence arbitrale, suivies des décisions de la Cour suprême du Canada), alors que c'est l'inverse pour le Tribunal des droits de la personne, qui se réfère à la Charte, puis à la Cour suprême et à la propre jurisprudence du Tribunal. Fait significatif, plus du quart des décisions du Tribunal font appel aux normes du droit international des droits de la personne, auxquelles les arbitres de griefs ne se réfèrent à peu près jamais. Ces constats mettent en évidence la moindre proximité et, sans doute, la moindre familiarité des tribunaux d'arbitrage avec la sphère des droits et libertés de la personne. Une analyse qualitative révèle par ailleurs que la motivation fondamentale des décisions arbitrales se fonde, en matière de discrimination au travail, sur des arguments de type « droit du travail » plutôt que « droits de la personne », dans 70 cas sur 137. Encore une fois, il faut se garder de sauter trop vite aux conclusions, parce que l'intervention des arbitres de griefs procède d'une interprétation et d'une application d'ensemble de la convention collective, et non de la seule prise en considération des aspects liés à la discrimination; par

exemple, un argument accessoire portant sur les droits de la personne peut être écarté par l'arbitre, alors que celui-ci fera néanmoins droit, en tout ou en partie, au grief, sur la base des principes prévalant en droit du travail.

Enfin, l'étude fait apparaître des distinctions importantes sur le plan des réparations recherchées et accordées : alors que le Tribunal des droits de la personne accorde des dommages moraux dans 46,7 % des cas et des dommages-intérêts punitifs dans 8,6 % des cas, de tels types de dommages sont rarement réclamés devant les tribunaux d'arbitrage et pratiquement jamais accordés. Cette situation dépend avant tout, suivant l'étude du groupe de chercheurs, des perceptions des organisations syndicales et des arbitres eux-mêmes quant à la nature de leur fonction : « ...les arbitres ne perçoivent pas toujours la nature particulière des griefs portant atteinte aux droits et libertés qui leur sont présentés. Il semble en être de même des organisations syndicales, qui n'ajustent pas toujours la nature particulière des griefs mettant en cause les droits et libertés de la personne... Il en résulte que l'éventail des remèdes disponibles pour réparer l'atteinte au droit à l'égalité n'est pas mobilisé de manière équivalente devant les deux juridictions à l'étude ».

Les éléments relevés dans l'étude empirique sur la situation québécoise fournissent des points de repères plus précis que les rapports ontarien et fédéral, qui se fondent uniquement sur les représentations faites par les institutions et groupes concernés. En même temps, ces éléments appellent à la prudence face aux conclusions trop hâtives qui pourraient être faites, au regard d'une situation complexe.

§ Ainsi, il appert que les représentants des plaignants – en l'occurrence les conseillers syndicaux et agents de griefs au sein des organisations

syndicales – ne possèdent pas tous nécessairement la formation requise pour construire de manière adéquate les litiges en matière de discrimination (et plus largement, doit-on présumer, en matière de droits de la personne), présenter une preuve convaincante et demander une réparation adéquate. Sans vouloir généraliser, nous croyons que des besoins de formation existent à cet égard, quant aux conseillers syndicaux et agents de griefs qui interviennent dans le processus de traitement des griefs.

- § Les membres des tribunaux d'arbitrage ont tendance, dans une certaine mesure, à décider des griefs portant sur la discrimination (et sur les droits de la personne en général) à partir du terrain mieux connu des principes généraux du droit du travail et de la jurisprudence arbitrale. Sans être ignorée, la jurisprudence et la doctrine se rapportant aux droits et libertés de la personne joue un rôle de second plan. Il s'impose ici, pour les arbitres qui ne possèdent pas – ce qui est le cas d'un certain nombre d'entre eux – une connaissance spécialisée des droits de la personne, d'avoir accès à une formation initiale et continue de haut niveau en ce domaine.
- § Une incertitude existe quant à l'attitude que l'arbitre doit prendre, si la question présentée devant lui soulève des questions de Charte, quoiqu'aucun argument ne soit présenté par les parties sur ce point. Il importe que cette incertitude soit levée, compte tenu de l'intérêt public (d'ordre « quasi constitutionnel ») qu'elle met en jeu; celui-ci exige en effet que les questions relatives aux droits et libertés de la personne soient prises en considération, de manière prééminente, par les décideurs juridiques.
- § Une même incertitude se pose quant à la compétence des arbitres d'ordonner une réparation adéquate, y compris des dommages-intérêts punitifs. Il importe que la compétence des arbitres en cette matière soit clairement affirmée par la loi.

§ En revanche, nous ne croyons pas que le fait de confier un droit de regard au Tribunal des droits de la personne, sur le résultat d'une décision arbitrale (pour en vérifier l'adéquation par rapport à la jurisprudence en matière de droits de la personne), constitue la procédure la plus appropriée pour pallier les déficiences, réelles ou supposées, du mécanisme arbitral en ce domaine. Du moment que la compétence et les pouvoirs des tribunaux d'arbitrage sont précisés dans le sens indiqué aux alinéas précédents, le pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux supérieurs offre, *a priori*, une garantie suffisante, davantage en accord avec l'architecture d'ensemble du droit arbitral, pour assurer une mise en œuvre adéquate des droits et libertés de la personne dans les milieux de travail. Cette évaluation pourrait cependant être révisée d'ici les prochaines années, à la lumière des informations plus précises dont disposera la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, sur la base des études en cours, et de l'évolution de la pratique décisionnelle des deux juridictions concernées, au premier chef les tribunaux d'arbitrage, mais aussi le Tribunal des droits de la personne.

RECOMMANDATIONS

2. La Commission recommande que le Code du travail soit modifié, de manière à prévoir que l'arbitre doit soulever d'office toute disposition pertinente de la Charte des droits et libertés de la personne et nécessaire à la décision du grief, que la substance de cette disposition soit prévue ou non à la convention collective.
3. La Commission recommande que le Code du travail soit modifié, de manière à prévoir que l'arbitre peut, en cas d'atteinte illicite à un droit reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne, que ce droit soit prévu ou non à la convention collective, ordonner la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. En

cas d'atteinte illicite et intentionnelle, l'arbitre peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs.

4. La Commission recommande que les mesures nécessaires soient prises par les organismes compétents pour qu'une formation initiale et continue de haut niveau soit donnée aux arbitres de griefs qui ne sont pas des spécialistes du domaine des droits et libertés de la personne.
5. La Commission recommande que les mesures nécessaires soient prises par les organismes compétents pour qu'une formation adéquate soit donnée en matière de droits et libertés, aux personnes qui interviennent dans le processus de griefs, tant du côté syndical que patronal.

LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL

Dans la logique des commentaires qui précèdent, il apparaît indiqué que les membres et le personnel de la future Commission des relations du travail, tant de la Division du soutien aux relations de travail que de la Division des plaintes et recours, puissent également avoir accès à une formation spécialisée en matière de droits et libertés de la personne.

RECOMMANDATION

6. La Commission recommande que les mesures nécessaires soient prises afin qu'une formation spécialisée en matière de droits et libertés de la personne soit donnée aux membres et au personnel de la future Commission des relations du travail.

LE TRIBUNAL COMPÉTENT EN MATIÈRE D'ÉQUITÉ SALARIALE

Le Projet de loi n° 182 aurait pour effet de transmettre à la Cour du Québec la juridiction actuellement conférée au Tribunal du travail eu égard à l'équité salariale. L'article 116 de la *Loi sur l'équité salariale* prévoit en effet que :

« 112. Le Tribunal du travail institué en vertu du Code du travail a compétence pour entendre et disposer de toute demande qui lui est adressée relativement à l'application de la présente loi ».

En vertu des articles 110 et s. du Projet de loi n° 182, c'est désormais la Cour du Québec qui deviendrait le tribunal compétent pour entendre les litiges en matière d'équité salariale. Bien que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit que chaque juge de la Cour du Québec « a compétence sur tout le territoire du Québec et pour l'ensemble de la compétence de la Cour, quelle que soit la chambre à laquelle il est affecté »¹⁴, l'article 194 du Projet de loi n° 182 veut que seuls les juges désignés par le juge en chef aient compétence pour appliquer un certain nombre de lois du travail, dont la *Loi sur les normes du travail*, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la *Loi sur le bâtiment*, etc., à quoi s'ajoute la *Loi sur l'équité salariale*. Implicitement, ceci signifie que les juges compétents en la matière seront des spécialistes du domaine des relations de travail. Toutefois, compte tenu des textes de nature très diverses qu'ils auront à interpréter, ces juges ne seront pas nécessairement des spécialistes en matière d'équité salariale, ni même en matière de droits de la personne en général

¹⁴ L.R.Q., c. T-16, art. 106.

Dans son Mémoire¹⁵ à la Commission parlementaire des affaires sociales sur le Projet de loi n° 35, *Loi sur l'équité salariale*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'était étonnée du choix exprimé en faveur du Tribunal du travail, alors que l'*Avant-projet de loi salariale* prévoyait que l'examen des litiges et toute autre demande pouvant naître de l'application de la *Loi sur l'équité salariale* relevait de la compétence du Tribunal des droits de la personne du Québec. Soulignant que l'équité salariale est un principe inscrit dans la Charte et relève du domaine des droits de la personne, la Commission rappela que le Tribunal des droits de la personne demeure le tribunal tout désigné pour trancher les différends en matière d'équité salariale. À l'appui de cette position, la Commission, rappelait notamment que les membres du Tribunal des droits de la personne ont développé une vaste expertise en matière de discrimination au travail : ils doivent posséder, en effet, comme le précise la Charte, « une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière de droits et libertés de la personne ». Cette expertise s'étend bien évidemment au domaine de l'égalité de traitement¹⁶.

Enfin, on remarque que les décisions de la Cour du Québec, en matière d'équité salariale, seront finales et sans appel. Or, les décisions du Tribunal des droits de la personne (dont les juges sont des membres de la Cour du Québec) sont, sur permission d'un juge de la Cour d'appel, susceptibles d'appel. Compte tenu de l'importance des enjeux en présence il apparaît en conséquence pour le moins étonnant que le droit à l'égalité salariale, dont le fondement repose sur

¹⁵ *Mémoire à la Commission parlementaire des Affaires sociales sur le Projet de loi n° 35, Loi sur l'équité salariale*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le 16 août 1996, résolution COM-402-1.1.

¹⁶ V. en particulier la décision *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Université Laval*, T.D.P. Québec, n° 200-53-000013-982, 02/08/00.

l'article 19 de la Charte, soit soumis à un régime procédural différent des dispositions de la Charte relatives au droit à l'égalité, lesquelles sont susceptibles d'appel.

RECOMMANDATIONS

7. La Commission recommande que le tribunal compétent, en matière d'équité salariale, soit le Tribunal des droits de la personne.
8. La Commission recommande qu'en matière d'équité salariale, un droit d'appel soit prévu, sur permission, devant la Cour d'appel du Québec.

CONCLUSION

La Commission réitère son appui aux objectifs généraux du Projet de loi n° 182. Elle ne doute pas, par ailleurs, que les membres de la Commission de l'économie et du travail examineront avec toute l'attention requise les recommandations précédemment formulées, à savoir :

1. La Commission recommande l'insertion d'une Disposition préliminaire dans le Code du travail. Cette Disposition préliminaire, tout en énonçant les objectifs poursuivis par le Code du travail, préciserait que celui-ci régit les rapports collectifs de travail *en conformité* avec la Charte des droits et libertés de la personne. La Disposition préliminaire ferait également référence aux normes internationales du travail, notamment la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail et les dispositions pertinentes du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.
2. La Commission recommande que le Code du travail soit modifié, de manière à prévoir que l'arbitre doit soulever d'office toute disposition

pertinente de la Charte des droits et libertés de la personne et nécessaire à la décision du grief, que la substance de cette disposition soit prévue ou non à la convention collective.

3. La Commission recommande que le Code du travail soit modifié, de manière à prévoir que l'arbitre peut, en cas d'atteinte illicite à un droit reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne, que ce droit soit prévu ou non à la convention collective, ordonner la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, l'arbitre peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs.
4. La Commission recommande que les mesures nécessaires soient prises par les organismes compétents pour qu'une formation initiale et continue de haut niveau soit donnée aux arbitres de griefs qui ne sont pas des spécialistes du domaine des droits et libertés de la personne.
5. La Commission recommande que les mesures nécessaires soient prises par les organismes compétents pour qu'une formation adéquate soit donnée en matière de droits et libertés, aux personnes qui interviennent dans le processus de griefs, tant du côté syndical que patronal.
6. La Commission recommande que les mesures nécessaires soient prises afin qu'une formation spécialisée en matière de droits et libertés de la personne soit donnée aux membres et au personnel de la future Commission des relations du travail.
7. La Commission recommande que le tribunal compétent, en matière d'équité salariale, soit le Tribunal des droits de la personne.
8. La Commission recommande qu'en matière d'équité salariale, un droit d'appel soit prévu, sur permission, devant la Cour d'appel du Québec.