

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*

- A D D E N D A -

Mars 2001

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*

- A D D E N D A -

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse croit nécessaire, après réexamen des questions posées par la réforme du *Code du travail*¹, de préciser sa position quant à la question des recours concurrents (plainte à la Commission, procédure d'arbitrage des griefs), qu'elle n'a fait qu'évoquer dans son Mémoire du 26 janvier 2001. Elle estime par ailleurs, après réflexion, que le problème du renouvellement des commissaires membres de la Commission des relations du travail exige certains commentaires de sa part, vu l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle se réserve enfin, compte tenu du mandat que lui a confié l'Assemblée nationale, le droit d'émettre en temps opportun tout commentaire additionnel relatif à la réforme du *Code du travail*.

LA QUESTION DES RECOURS CONCURRENTS

La Commission croit nécessaire de préciser sa position quant à une question brièvement évoquée dans son Mémoire sur le Projet de loi n° 182 mais non traitée explicitement, celle de la juridiction compétente (à titre exclusif ou concurrent) pour décider d'un grief ou d'une plainte (en contexte syndiqué) en matière de droit à l'égalité.

L'un des objectifs visés par la réforme du *Code du travail* est de remédier à « l'éparpillement de la compétence juridictionnelle en relations de travail ». Or, un cas où il existe une telle possibilité de recours concurrents demeure, en cas de discrimination dans l'emploi, celui de la procédure de griefs découlant du *Code du travail* et de la procédure de plainte prévue aux articles 74 à 85 de la *Charte des droits et libertés de la personne*².

De manière générale, la Cour suprême du Canada juge que les « clauses d'arbitrage obligatoire », tel l'article 100 du *Code du travail* du Québec, attribuent une compétence

¹ L.R.Q., c. C-27.

² L.R.Q., c. C-12.

exclusive à l'arbitre des griefs pour entendre les litiges résultant de la convention collective. Le critère consiste ici à déterminer si le litige, considéré dans son essence, résulte de la convention collective. Cet examen se fonde strictement sur le contexte factuel qui fonde le litige, et non sur sa qualification sur le plan juridique.

On pourrait penser que suite à l'arrêt *Weber*³, le principe de la compétence exclusive de l'arbitre des griefs s'est définitivement imposé, même en matière de discrimination au sens de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Or la jurisprudence subséquente demeure moins affirmative. L'affaire *Weber* mettait aux prises un « régime législatif complet » (l'arbitrage des griefs, création législative) et un recours général de droit commun, issu de la *common law*. Il est important de souligner cet aspect, car le critère ultime de la jurisprudence administrative, à cet égard, demeure celui de l'intention spécifique du législateur. Dans l'arrêt subséquent *Regina Police Association*⁴, la Cour suprême s'est prononcée sur le conflit juridictionnel entre deux régimes législatifs spécifiques, l'un relatif à l'arbitrage des griefs, l'autre relatif à la compétence attribuée par la *Loi sur la police* albertaine en matière disciplinaire. La Cour suprême a jugé que l'essence du litige était en l'occurrence de nature disciplinaire, et que par conséquent c'est la Commission de police qui avait seule compétence.

La décision la plus proche de la situation qui nous préoccupe ici, c'est l'arrêt *Saskatchewan Human Rights Commission c. Cadillac Fairview Ltd*, décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan, en date du 15 avril 1999⁵. À la différence de la situation caractérisant la décision *Regina Police*, les deux régimes législatifs en cause n'étaient pas mutuellement exclusifs, mais, vu le silence du législateur, pouvaient être interprétés comme se chevauchant. Le litige soulevait un cas de harcèlement sexuel dont avait été saisie la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan. L'employeur a fait objection – lorsque la Commission a déféré la plainte à un

³ *Weber c. Ontario Hydro* [1995] 2 R.C.S. 929.

⁴ *Regina Police Assn. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360.

⁵ [1999] S.J. 217 (C.A.).

Board of Inquiry ayant compétence pour en décider –, soulignant que la plaignante, salariée syndiquée, devait obligatoirement procéder par voie de grief et d'arbitrage. Bien que la convention collective contenait une disposition relative à la discrimination, la Cour d'appel de la Saskatchewan estime que l'essence du litige relève des droits et libertés de la personne, c'est-à-dire de droits fondamentaux prépondérants à valeur « quasi constitutionnelle », et non de l'interprétation ou de l'application de la convention collective. La Cour d'appel a donc affirmé la compétence de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan pour recevoir des plaintes, même dans le cas de salariés visés par une convention collective.

Dans cette dernière décision, un droit d'appel a été refusé par la Cour suprême du Canada⁶. Il n'en reste pas moins que la jurisprudence n'est pas encore définitivement fixée sur la question de la compétence – exclusive ou concurrente – de l'arbitre des griefs vs. celle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, en matière de discrimination au travail. Il faut donc craindre une poursuite du débat judiciaire en cours à ce sujet, débat qui s'avère long, coûteux et inutile, sans parler de ses répercussions négatives sur les salariés victimes de discrimination. À moins, ce que propose la Commission, que le législateur intervienne pour clarifier cette question et mettre fin au débat.

Comment le législateur devrait-il intervenir : dans le sens d'une compétence exclusive de la Commission et du Tribunal des droits de la personne du Québec? ou de l'arbitre des griefs? La Commission ne considère pas que la compétence exclusive de l'arbitre soit une solution appropriée en matière de droits et libertés de la personne. La Commission est d'accord sur ce point avec la position adoptée par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* :

« Nous comprenons très bien les préoccupations de coûts et de confusion possible pouvant découler du recours à différentes procédures pour la même question. Il est indéniable que le manque de ressources est sérieux dans le processus des droits de la

⁶ Décision du 30-03-2000, C.S.C. 27537.

personne et que le cumul des procédures multiples pour la même question risque d'imposer une contrainte additionnelle au système et à ceux qui y sont impliqués. Cependant, nous croyons que divers aspects du processus des droits de la personne peuvent contrebalancer, voire l'emporter sur les préoccupations concernant les ressources. Nous pensons à l'intérêt public et quasi constitutionnel de la recherche de l'égalité, au rôle particulier de la Commission dans les différends, à l'ampleur des mesures réparatrices prescrites par la Loi et à l'expertise du Tribunal »⁷.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime néanmoins que les cas de double recours doivent être autant que possible limités et encadrés, sans tomber pour autant dans une solution rigide (celle de l'exclusivité), qui aurait vraisemblablement un impact négatif, soit sur la mise en œuvre du droit à l'égalité au sens de la Charte québécoise, soit sur la latitude d'interprétation et d'application des accords collectifs de travail. Nous croyons que cet objectif peut être atteint par l'introduction de normes procédurales concordantes dans la *Charte des droits et libertés de la personne* et dans le *Code du travail*.

Le fondement de l'imbroglio jurisprudentiel⁸ repose largement sur le libellé actuel de l'article 77 de la *Charte des droits et libertés de la personne* :

« 77. La Commission refuse ou cesse d'agir en faveur de la victime, lorsque :

- 1° la victime ou le plaignant en fait la demande, sous réserve d'une vérification par la Commission du caractère libre et volontaire de cette demande;
- 2° La victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, l'un des recours prévus aux articles 49 et 80.

Elle peut refuser ou cesser d'agir en faveur de la victime, lorsque :

⁷ *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, Ottawa, Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 2000, p. 93.

⁸ *CHSLD Champlain Manoir de Verdun c. CDPDJ et Pierre Sauvé*, D.T.E. 99T-53 (C.A.), appel rejeté sur requête en appel, n° 500-09-007442-981; *CHUM (Yvan Faucher et Robert Desrosiers) c. CDPDJ et Syndicat des travailleurs et travailleuses de l'Hôpital Notre-Dame et Dumoulong et Roy*, no500-05-050596-996, C.S. Mtl., en appel n° 500-09-009468-000; *Communauté urbaine de Montréal c. CDPDJ*, R.E.J.B. 1999-12967 (C.S.), en appel n° 500-09-010346-005; *CDPDJ c. Résidences Laurendeau, Légaré*, [1999] R.J.Q. 2141 (T.D.P.Q.), [2000] R.J.Q. 888, en appel, n° 500-09-009294-000. Voir aussi : *CDPDJ c. La Procureure générale du Québec et le Comité patronal de négociations pour les commission scolaires francophones*, T.D.P.Q. n° 500-53-000130-003, le 19 septembre 2000, en appel n° 500-09-010164-002, 010165-009.

- 1° la plainte a été déposée plus de deux ans après le dernier fait pertinent qui y est rapporté;
- 2° la victime ou le plaignant n'a pas un intérêt suffisant;
- 3° la plainte est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;
- 4° la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80.

La décision est motivée par écrit et elle indique, s'il en est, tout recours que la Commission estime opportun; elle est notifiée à la victime et au plaignant. »

Jusqu'à maintenant, la Cour supérieure a interprété cette disposition de façon diamétralement opposée. Par exemple, dans l'affaire *CHSLD Champlain Manoir de Verdun c. CDPDJ et Pierre Sauvé*⁹, le juge André Rochon a déterminé que le dépôt par le salarié d'un grief constitue l'exercice personnel du recours prévu à l'article 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, lequel oblige la Commission à refuser ou à cesser d'agir en faveur de la victime de discrimination ayant exercé ce recours (article 77 al.1 (2°)).

Par contre, dans l'affaire *CHUM (Yvan Faucher et Robert Desrosiers) c. CDPDJ et Syndicat des travailleurs et travailleuses de l'Hôpital Notre-Dame et Dumoulong et Roy*¹⁰, le juge Pierre C. Fournier se dit en désaccord avec son collègue Rochon quant à l'interprétation de l'article 77. Il est plutôt d'avis que le dépôt d'un grief « pourrait tout au plus et peut-être, être considéré » comme un autre recours au sens du deuxième alinéa de l'article 77, ce qui confère à la Commission une discrétion pour refuser ou cesser d'agir en faveur de la victime ou du plaignant.

L'article 77, entré en vigueur en 1989, en même temps que la création du Tribunal des droits de la personne, pose – comme on le constate – des problèmes d'interprétation. Ceci provient du fait que cette disposition se réfère à « l'exercice d'un recours prévu aux articles 49 à 80 (...) »

⁹ Décision précitée.

¹⁰ Décision précitée.

ou à l'exercice d'un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80 »¹¹. En effet, le recours prévu à l'article 49 constitue un recours en responsabilité civile pour atteinte illicite à une liberté ou à un droit reconnu par la Charte. Or, la Commission a toujours été d'opinion que ce recours, dans son essence, s'exerce devant un tribunal judiciaire de compétence générale (Cour d'appel, Cour supérieure, Cour du Québec).

Cependant, l'article 49 ne précise aucunement le tribunal compétent pour entendre et accorder les réparations qui y sont prévues. On sait aussi que la Cour suprême du Canada a reconnu, dans de nombreux jugements, que les tribunaux statutaires peuvent appliquer les chartes dans l'exercice de leur compétence particulière. D'où la controverse actuelle, à laquelle, de l'avis de la Commission, il importe de mettre fin par intervention législative.

Les recommandations suivantes s'inscrivent dans la logique développée dans les paragraphes précédents. D'une part, la Commission partage l'objectif d'une réduction des possibilités d'exercice de recours statutaires pour les mêmes faits. D'autre part, elle ne croit pas qu'il faille pour autant adopter une politique rigide d'exclusivité, qui s'exercerait, soit au détriment du domaine de compétence des tribunaux d'arbitrage, soit au détriment – compte tenu de l'intérêt public fondamental et constitutionnel en cause – des voies de recours prévues par le régime institutionnel des droits que garantit la *Charte des droits et libertés de la personne*.

En conséquence, la Commission émet deux recommandations de base. Elle suggère, par modification au *Code du travail*, de permettre au Tribunal d'arbitrage de refuser d'entendre un grief, si une plainte a été portée, pour les mêmes faits, à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Elle présume que l'arbitre vérifiera si le grief porte principalement ou uniquement sur une question de discrimination, auquel cas la voie de recours normale devrait être, en règle générale, le processus prévu au chapitre III (« Plaintes ») de la

¹¹ Soulignons d'ailleurs que l'exercice personnel par la victime ou le plaignant du *recours prévu à l'article 80* constitue, à nos yeux, une impossibilité juridique puisque ce recours, à la simple lecture de l'article, ne peut être exercé que par la Commission.

Charte des droits et libertés de la personne. La Commission estime toutefois que l'évaluation de l'attitude à prendre devrait être laissée à la discrétion du tribunal d'arbitrage. Celui-ci pourrait évaluer que la nature du cas, même s'il s'agit d'un grief de discrimination, se prête néanmoins à l'intervention de l'arbitre, ou encore que le recours à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse apparaît davantage approprié, compte tenu, notamment, de l'existence d'une procédure d'enquête.

De manière similaire, la Commission recommande une modification simultanée à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette recommandation aurait pour effet de permettre à la Commission de refuser ou de cesser d'agir, lorsque le plaignant exerce personnellement, pour les mêmes faits, un recours statutaire, en particulier un recours en grief. En règle générale, la Commission refuserait d'agir si le grief porte principalement sur une question d'interprétation et d'application de la convention collective, et si la question de la discrimination n'est soulevée qu'à titre accessoire. Elle pourrait également considérer que même si le grief soulève principalement une question de discrimination, les circonstances spécifiques du litige n'exigent pas nécessairement une mise en œuvre des voies de recours prévues au chapitre III de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Compte tenu, par ailleurs, que l'arrêt *Weber* de la Cour suprême fait de la présence d'une clause d'arbitrage obligatoire – telle celle que l'on retrouve à l'article 100 du *Code du travail* – le fondement de sa jurisprudence favorable à la compétence exclusive de l'arbitre, il importerait, pour prémunir, contre toute possibilité de contestation, l'articulation que suggère la Commission entre le recours en grief devant l'arbitre et le dépôt d'une plainte suivant la procédure prévue à la Charte et éviter ainsi des litiges inutiles quant à l'interprétation à donner aux modifications suggérées, d'introduire un paragraphe supplémentaire à l'article 100 du Code. Ce paragraphe ferait référence à l'article 77 de la Charte et aussi à l'article éventuel du Code énonçant la modification (Recommandation n° 9). Autrement, il y aurait un conflit apparent entre le principe de l'arbitrage obligatoire prévu à l'article 100 du Code, et la discrétion de l'arbitre d'agir en matière de discrimination.

RECOMMANDATIONS

9. La Commission recommande que le *Code du travail* soit modifié, de manière à prévoir que l'arbitre peut refuser d'entendre un grief, si une plainte a été portée, pour les mêmes faits, à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
10. La Commission recommande que l'article 77 (second paragraphe, 4°) de la *Charte des droits et libertés de la personne* soit modifié, de manière à prévoir que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse peut refuser ou cesser d'agir si la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, un autre¹² recours statutaire dont notamment un recours en grief qui lui est normalement ouvert¹³.
11. La Commission recommande l'insertion d'un alinéa spécifique à l'article 100 du Code, prévoyant que cette disposition s'applique sous réserve de l'article 77 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de l'article ...(correspondant à la recommandation ci-haut, n° 9) du présent Code.

L'INDÉPENDANCE ET L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL

Suivant les articles 137.27 et suivant du Projet de loi n° 182, les commissaires de la future Commission des normes du travail sont nommés, en règle générale, pour 5 ans. Ce mandat peut être renouvelé pour cinq ans, à moins, notamment, « qu'un avis contraire ne soit notifié au commissaire au moins trois mois avant l'exception de son mandat par l'agent habilité à cette fin par le gouvernement ». Le renouvellement d'un mandat, précise l'article 137.30 est examiné suivant la procédure prévue par règlement; un tel règlement détermine « les critères dont le comité tient compte » et les « renseignements que le comité peut requérir du commissaire et les consultations qu'il peut effectuer ».

¹² V. la note qui suit.

¹³ Il faudrait alors prévoir, par souci de concordance, que la Commission refuse ou cesse d'agir en faveur de la victime, lorsque la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, le recours prévu à l'article 49 de la Charte devant un tribunal judiciaire de compétence générale (article 77, 1^{er} paragraphe, 2° de la Charte).

L'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit que :

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle ».

La notion de « tribunal indépendant » (laquelle se retrouve également à l'article 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*), a été interprétée par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Valente* et *Matsqui*. Dans l'arrêt *Valente*, la Cour suprême s'exprime notamment de la manière suivante :

« On admet généralement que l'indépendance judiciaire fait intervenir des rapports tant individuels qu'institutionnels : l'indépendance individuelle d'un juge, qui se manifeste dans certains de ses attributs, telle l'inamovibilité, et l'indépendance institutionnelle de la Cour ou du tribunal qu'il préside, qui ressort de ses rapports institutionnels ou administratifs avec les organes exécutif et législatif du gouvernement »¹⁴.

Ces critères sont précisés, en regard des tribunaux administratifs, dans l'arrêt *Matsqui* :

« L'indépendance institutionnelle vise à faire en sorte qu'un tribunal soit doté d'une structure juridique qui permette que ses membres soient, dans une mesure raisonnable, indépendants des personnes auxquelles ils doivent leur nomination... Le problème réside dans le pouvoir discrétionnaire lui-même, puisque la raison d'être de la doctrine de l'indépendance institutionnelle consiste précisément à faire en sorte que la question de l'indépendance d'un tribunal ne soit pas laissée au pouvoir discrétionnaire de ceux qui en nomment les membres... L'indépendance institutionnelle et le pouvoir discrétionnaire de prévoir cette indépendance (ou de ne pas la prévoir) sont deux choses bien distinctes. L'indépendance qui repose sur un pouvoir discrétionnaire n'est qu'illusoire »¹⁵.

En 1995, dans son *Mémoire à la Commission des institutions sur le projet de loi 130, Loi sur la justice administrative*¹⁶, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est prononcée sur la question de l'indépendance institutionnelle du Tribunal administratif du

¹⁴ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, paragr. 20.

¹⁵ *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, paragr. 104.

¹⁶ 398^e séance de la Commission, 9 février 1996, COM-398-7.1.4.

Québec. La Commission n'a pas soulevé d'objections à un régime de mandats à durée déterminée, « en autant que le processus de renouvellement garantisse que les membres compétents et qui remplissent leurs fonctions adéquatement soient maintenus en place »¹⁷. Toutefois, la Commission soulignait l'importance qu'il y a à ce que la durée déterminée du mandat soit contrebalancée par « l'instauration d'un processus de renouvellement absolument transparent »¹⁸. À cet égard, un avis de non renouvellement de trois mois semblait trop court et de nature à « affecter la sérénité du décideur »¹⁹.

Plus largement, la Commission disait s'inquiéter de la très large discrétion assumée par l'exécutif en matière de renouvellement de mandat. Comme c'est le cas dans l'actuel Projet de loi n° 182, le gouvernement :

- fixe la composition et le mode de nomination des membres du comité de renouvellement;
- détermine les critères dont le comité tient compte;
- ne précise pas si le mandat du comité est décisionnel ou relève simplement de la recommandation.

Enfin, le membre qui reçoit un avis de non-renouvellement ne semble disposer d'aucun recours, pas plus qu'il n'a un droit formel d'être entendu par le comité. Face à cette situation, identique, répétons-le, à celle qui caractériserait « l'indépendance » de la nouvelle Commission des relations du travail, la Commission se disait d'avis que « le pouvoir discrétionnaire que possède le gouvernement en matière de renouvellement de mandat ne nous apparaît pas suffisamment balisé pour satisfaire à une des dimensions essentielles du concept d'indépendance du tribunal garantie par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* », soit l'inamovibilité.

¹⁷ *Id.*, p. 8.

¹⁸ *Id.*, p. 9.

¹⁹ *Id.*, p. 9. La Commission faisait observer que le Projet de loi 105 de 1993 prévoyait plutôt un délai de six mois.

La position de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse n'a pas changé en ce domaine.

RECOMMANDATIONS

12. La Commission recommande que l'avis prévu à l'article 137.29, 1°, soit de six mois plutôt que de trois mois.
13. La Commission recommande que les article 137.27 et suivants soient modifiés, de manière à y introduire les principes suivants :
 - a. Le renouvellement d'un mandat est la règle;
 - b. Les causes de non renouvellement doivent être prévues par la loi;
 - c. le comité chargé d'examiner le renouvellement d'un mandat doit permettre au commissaire de présenter ses observations;
 - d. l'avis de non renouvellement doit être motivé et notifié au membre au moins six mois avant l'expiration du mandat.
14. La Commission recommande qu'en cas de non-renouvellement, le commissaire dispose d'une voie de recours auprès d'une instance appropriée.

MC/cl