

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

PROJET DE LOI N° 31

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

Mai 2001

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

PROJET DE LOI N° 31

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

Ce document est une refonte, avec mise à jour, du mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 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*) (1^{ère} sess., 36^e lég.) adopté à la 457^e séance de la Commission, tenue le 26 janvier 2001, par la résolution COM-457-4.1.1

Rédaction :

Me Michel Coutu (conseiller juridique, Direction de la recherche et de la planification)

Traitement de texte :

Guylaine Montpetit (Direction de la recherche et de la planification)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
REMARQUES GÉNÉRALES	2
L'INDÉPENDANCE ET L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL.....	4
LES RAPPORTS ENTRE LE CODE DU TRAVAIL ET LA CHARTE.....	7
LA CHARTE ET L'ARBITRAGE DES GRIEFS	12
LA QUESTION DES RECOURS CONCURRENTS	19
LA CHARTE ET LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL.....	27
LE TRIBUNAL COMPÉTENT EN MATIÈRE D'ÉQUITÉ SALARIALE.....	27
CONCLUSION.....	29

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° 31, *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. Sauf en ce qui concerne la reconnaissance du travail autonome, 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 recommandations visant, entre autres, la formation des intervenants, le rôle des tribunaux d'arbitrage, le problème des recours concurrents 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° 31, *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*, reprend en partie le contenu du Projet de loi n° 182 qui l'a précédé. Le Projet de loi n° 182 visait à introduire une réforme majeure, souhaitée depuis longtemps, du Code du travail. Cette réforme poursuivait trois objets principaux : le plus important, d'ordre institutionnel, visait 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 aurait comporté 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 aurait assumée, pour l'essentiel, les fonctions placées actuellement sous la responsabilité du Commissaire du travail et du Tribunal du travail. Le Projet de loi n° 31 propose lui aussi l'institution d'une Commission des relations du travail, sans reprendre toutefois d'une subdivision de la Commission en deux composantes.

Sur le plan normatif, le Projet de loi n° 182 visait, 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 introduisait également – tout comme le Projet de loi n° 31 – certaines dispositions destinées à favoriser la résolution des conflits de travail de longue durée.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a donné son appui aux objectifs généraux visés par le Projet de loi n° 182, dans la mesure où ceux-ci demeuraient de nature à renforcer, directement ou indirectement, le respect des droits et libertés de la personne. Elle donne par conséquent son appui aux objectifs poursuivis par le Projet de

loi n°31, dans la mesure toutefois où des reculs ne sont pas observés –comme c'est le cas en matière de travail dépendant- quant à la protection des droits fondamentaux des salariés.

En particulier, la création de la Commission des relations du travail permettrait 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). Également, 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.

Toutefois, comme nous venons de le mentionner, le Projet de loi n°31, à la différence du Projet de loi antérieur, laisse complètement de côté la question du travail dépendant. Dans son Mémoire relatif au Projet de loi n°182, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse soulignait que «l'introduction de la notion de 'travail dépendant' représente 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

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.

*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.

L'abandon complet de toute référence à la question du travail autonome et aux droits des travailleurs dépendants dans le Projet de loi n°31 n'apparaît pas compatible avec les articles 3, 10 et 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, et c'est pourquoi la Commission émet la recommandation qui suit.

RECOMMANDATION

1. La Commission recommande que le Projet de loi n°31 reconnaisse le droit à la liberté syndicale et le statut de salariés, au sens du Code, des travailleurs dépendants, de manière à ce que les droits fondamentaux de cette catégorie de travailleurs soient pleinement garantis.

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

Suivant les articles 137.18 et suivant du Projet de loi n° 31, 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'expiration de son mandat par l'agent habilité à cette fin par le gouvernement ». Le renouvellement d'un mandat, précise l'article 137.21 est examiné suivant la procédure prévue par règlement; un tel règlement détermine « les critères dont le

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.

comité tient compte » et les « renseignements que le comité peut requérir du commissaire et les consultations qu'il peut effectuer ».

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 »⁵.

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 »⁶.

⁵ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, paragr. 20.

⁶ *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, paragr. 104.

En 1995, dans son *Mémoire à la Commission des institutions sur le projet de loi 130, Loi sur la justice administrative*⁷, 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 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 »⁸. 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 »⁹. À cet égard, un avis de non renouvellement de trois mois semblait trop court et de nature à « affecter la sérénité du décideur »¹⁰.

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° 31, 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

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

⁸ *Id.*, p. 8.

⁹ *Id.*, p. 9.

¹⁰ *Id.*, p. 9. La Commission faisait observer que le Projet de loi 105 de 1993 prévoyait plutôt un délai de six mois.

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

RECOMMANDATIONS

2. La Commission recommande que l'avis prévu à l'article 137.20, 1°, soit de six mois plutôt que de trois mois.
3. La Commission recommande que les articles 137.18 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
4. La Commission recommande qu'en cas de non-renouvellement, le commissaire dispose d'une voie de recours auprès d'une instance appropriée.

LES RAPPORTS ENTRE LE CODE DU TRAVAIL ET LA CHARTE

De manière plus générale, 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 salarié¹¹. Bien que cette complémentarité ne soit pas inexistante, il faut

¹¹ 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)

d'abord penser en termes de *subordination* les rapports entre la Charte et le Code¹²; 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 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

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.

¹² V. Christian BRUNELLE, *Discrimination et obligation d'accommodement en milieu de travail syndiqué*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p.114 : « Contrairement aux lois du travail...les chartes et lois sur les droits de la personne nichent au faite de la hiérarchie des normes ».

que la Charte, vu son statut de loi fondamentale, revêt une valeur constitutionnelle pour l'ordre juridique québécois¹³, 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.

En outre, le statut prééminent de la Charte québécoise **doit** se traduire par une interprétation et une application du Code du travail qui se fonde (lorsque cela est nécessaire ou pertinent) sur les normes relatives aux libertés et droits 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 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 toujours 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 préambule¹⁴, 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).

¹³ Cela apparaît clairement à la lecture du Préambule de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, L.Q. 2000, c. 46 : « Considérant que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres;»

¹⁴ L.R.C. (1985), c. L-2.

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 normatifs¹⁵. 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 Charte¹⁶; en particulier, nombre de dispositions de la Charte relative au travail s'inspirent directement des conventions pertinentes de l'OIT.

RECOMMANDATION

5. 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*.

¹⁵ Alain-François BISSON, « La disposition préliminaire du Code civil du Québec », 44 *Revue de droit de McGill*, 539-565, p. 548.

¹⁶ 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'arbitrage¹⁷. 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

¹⁷ *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 civiles, 1992.

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 puissent 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 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 2000¹⁸ 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

¹⁸ *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, Ottawa, Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 2000.

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 comparaît 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, 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 »¹⁹.

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 2000²⁰. 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

¹⁹ *Ibid.*, p. 95.

²⁰ 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).

(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 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 jouent 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

RECOMMANDATIONS

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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 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*²¹.

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 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*²², 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*²³, 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

²¹ L.R.Q., c. C-12.

²² *Weber c. Ontario Hydro* [1995] 2 R.C.S. 929.

²³ *Regina Police Assn. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360.

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 1999²⁴. 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 *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 Canada²⁵. 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

²⁴ [1999] S.J. 217 (C.A.).

²⁵ Décision du 30-03-2000, C.S.C. 27537.

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 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 »²⁶.

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*.

²⁶ *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.

Le fondement de l'imbraglio jurisprudentiel²⁷ 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 :

- 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*²⁸, 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°)).

²⁷ *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.

²⁸ Décision précitée.

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*²⁹, 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 discretion 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 (...) ou à l'exercice d'un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80 »³⁰. 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

²⁹ Décision précitée.

³⁰ 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.

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 *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

10. 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.
11. La Commission recommande que l'article 77 (deuxième alinéa, 4°) de la *Charte des droits et libertés de la personne* soit modifié, de manière à ce que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse puisse refuser ou cesser d'agir si la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, un autre³¹ recours statuaire dont notamment un recours en grief qui lui est normalement ouvert³².
12. 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° 10) du présent Code.

³¹ V. la note qui suit.

³² 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).

LA CHARTE ET 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 puissent également avoir accès à une formation spécialisée en matière de droits et libertés de la personne.

RECOMMANDATION

13. 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° 31 aurait pour effet de transmettre à la Commission des relations du travail la juridiction actuellement conférée au Tribunal du travail eu égard à l'équité salariale. L'article 112 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 102 et s. du Projet de loi n° 31, c'est désormais la Commission des relations du travail qui deviendrait le tribunal compétent pour entendre les litiges en matière d'équité salariale. Dans son Mémoire³³ 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 traitement³⁴.

Enfin, on remarque que les décisions de la Commission des relations du travail, 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 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.

³³ *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.*

³⁴ 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.

RECOMMANDATIONS

- 14.** La Commission recommande que le tribunal compétent, en matière d'équité salariale, soit le Tribunal des droits de la personne.
- 15.** 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 de la réforme du Code du travail. 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 que le Projet de loi n°31 reconnaisse le droit à la liberté syndicale et le statut de salariés, au sens du Code, des travailleurs autonomes, de manière à ce que les droits fondamentaux de cette catégorie de travailleurs soient pleinement garantis.
2. La Commission recommande que l'avis prévu à l'article 137.20, 1°, soit de six mois plutôt que de trois mois.
3. La Commission recommande que les articles 137.18 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
4. La Commission recommande qu'en cas de non-renouvellement, le commissaire dispose d'une voie de recours auprès d'une instance appropriée.
 5. 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*.
 6. 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.
 7. 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.
 8. 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.

9. 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.
10. 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.
11. 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 autre³⁵ recours statuaire dont notamment un recours en grief qui lui est normalement ouvert³⁶.
12. 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.

³⁵ V. la note qui suit.

³⁶ 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).

13. 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.

14. La Commission recommande que le tribunal compétent, en matière d'équité salariale, soit le Tribunal des droits de la personne.

15. La Commission recommande qu'en matière d'équité salariale, un droit d'appel soit prévu, sur permission, devant la Cour d'appel du Québec.