

MÉMOIRE

Projet de loi no 182 ♦ *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*

Février 2001

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC
SUR LE PROJET DE LOI NO 182**

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

**Présenté à la Commission de l'économie et du travail
de l'Assemblée nationale du Québec**

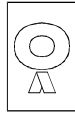
Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec
1er trimestre 2001

MEMBRES DU COMITÉ SUR LE DROIT DU TRAVAIL

Me Marie-France Bich, présidente
Me Pierre Verge, c.r.
Me Pierre L. Baribeau
Me Nicola Di Iorio
Me Gaston Nadeau
Me Daniel Rochefort
Me Théodore Goloff
Me Guy Wells, c.r.i.
Me Louise Laplante
Me Claude L'Écuyer
Me François Leduc

Me Marc Sauvé, secrétaire
Service de recherche et de législation
Barreau du Québec

Ce mémoire a été approuvé par le
Comité administratif du 16 février 2001



LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ème} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 18 900 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 41% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
<u>SECTION I-COMMENTAIRES GÉNÉRAUX</u>	3
L’objectif de déjudiciarisation	3
L’indépendance de la Commission des relations du travail et de ses membres	6
L’abolition du Tribunal du travail.....	9
La procédure et les délais.....	10
Les difficultés de rédaction	11
Les conséquences du retard dans la mise en vigueur des lois.....	13
<u>SECTION II – COMMENTAIRES PARTICULIERS</u>	14
- Article 1	14
- Article 6	15
- Article 7	15
- Article 13	16
- Article 17	16
- Article 18	17
- Article 19	17
- Article 31	17
- Article 38	17
- Article 61	18
- Article 75	18
- Article 83	21
- Articles 110 à 121	21
- Article 194	21
CONCLUSION	23

INTRODUCTION

Dans le contexte d'un monde du travail en pleine mutation et d'une économie de plus en plus intégrée à l'échelle nord-américaine, une réforme du *Code du travail* s'impose depuis un certain temps déjà. Comme la ministre du Travail l'a elle-même souligné lors de sa conférence de presse du 20 décembre dernier au sujet du projet de loi 182, le *Code du travail* a été adopté au milieu des années 60 et n'a été modifié qu'à deux reprises de façon assez substantielle. Depuis presque une vingtaine d'années cependant, les modifications au Code n'ont été que ponctuelles et légères.

En 1987 et en 1989, le Barreau du Québec a fait connaître ses commentaires et préoccupations au sujet du projet de loi 30¹ qui a été adopté en 1987 mais qui n'a jamais été mis en vigueur. Ce projet de loi visait notamment la mise en place d'une commission des relations du travail. Les circonstances économiques et sociales ont changé, les rapports de travail ont évolué mais les principes de justice restent les mêmes.

Suite au dépôt des orientations ministérielles au printemps dernier², des représentants du Barreau du Québec ont eu l'occasion de rencontrer la ministre du Travail pour lui faire part des inquiétudes et des préoccupations du Barreau au sujet de la réforme envisagée, notamment en ce qui concerne l'abolition du Tribunal du travail et en ce qui a trait aux garanties nécessaires d'indépendance et d'impartialité de la Commission des relations de travail proposée. À cette occasion, le Barreau a aussi réitéré l'importance de procéder à l'uniformisation et à l'intégration des diverses lois du travail.

¹ Mémoire sur les relations du travail, Barreau du Québec, juin 1987; Mémoire complémentaire sur les relations du travail, Barreau du Québec, avril 1989.

² *Pour un Code du travail renouvelé*, orientations ministérielles, ministère du Travail, 2000.

Le projet de loi 182 présenté par la ministre du Travail en décembre dernier et intitulé *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives* suscite certaines inquiétudes et de nombreux commentaires de la part du Barreau du Québec.

La première section du mémoire fait état de commentaires généraux, lesquels s'articulent autour des thèmes suivants :

- ❖ L'objectif de déjudiciarisation
- ❖ L'indépendance de la Commission des relations du travail et de ses membres
- ❖ L'abolition du Tribunal du travail
- ❖ La procédure et les délais
- ❖ Les difficultés de rédaction
- ❖ Les conséquences du retard dans la mise en vigueur des lois.

La seconde section du mémoire porte de façon plus particulière sur diverses dispositions spécifiques du projet de loi qui méritent des commentaires ou des observations.

Il n'entre évidemment pas dans l'intention du Barreau de commenter la politique du gouvernement en matière de relations du travail. Il s'agit plutôt pour le Barreau d'assumer et d'accomplir son mandat général de protection du public à la lumière de principes reconnus de droit et de justice.

SECTION I – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

L'OBJECTIF DE DÉJUDICIARISATION

La recherche d'une plus grande efficacité par la déjudiciarisation des relations de travail constitue un des principes sur lesquels repose la révision du *Code du travail*. Dans sa conférence de presse du 20 décembre dernier, la ministre du Travail déplore la multiplicité des recours juridiques pour contester, par exemple, les requêtes en accréditation. Elle constatait par ailleurs une judiciarisation inopportune quant à l'interprétation de certains articles du Code, notamment l'article 45, qui a pour effet inévitable d'entraîner des délais, de l'incertitude et des litiges inutiles, nuisibles au développement économique du Québec et à l'établissement de rapports harmonieux entre les parties.

Le Barreau du Québec est d'avis que la notion de « judiciarisation » est vague et imprécise. Cette notion regroupe des réalités et des problèmes qui apparaissent tout autant dans un contexte administratif que judiciaire. La lourdeur et les délais que l'on déplore dans le régime actuel trouvent en partie leur source dans les déficiences administratives du Bureau du commissaire général du travail : inefficacité dans le traitement des demandes d'accréditation, peu de rigueur dans l'obtention de remises d'audition, longueur des délais de contestation, absence de conférence préparatoire, manque de personnel, etc.

Nous signalons, par ailleurs, que de nombreuses dispositions du projet de loi 182 sont de nature à alourdir inévitablement et inutilement les relations de travail et à les judiciariser davantage. En voici quelques exemples non exhaustifs :

- La définition d'« entrepreneur dépendant » ou de « prestataire de services dépendant » à l'article 1 du projet de loi est susceptible de faire naître de nombreux litiges. Aucune jurisprudence n'existe pour permettre de délimiter la portée de cette nouvelle définition. C'est la Commission qui devra donner son avis quant à

l'application de cette définition à une situation de dépendance économique donnée : de nombreuses difficultés sont à prévoir (voir page 14).

- L'article 13 du projet de loi remplace l'article 25 du *Code du travail* en prévoyant une procédure lourde et confuse pour la requête en accréditation.
- L'article 17 du projet de loi modifie l'article 28 du *Code du travail* en apportant un nouveau paragraphe d.1 qui est, comme on le verra plus loin, susceptible de créer des litiges et qui comporte d'importantes difficultés d'application (voir page 16).
- Le manque d'uniformité dans les délais et la procédure des plaintes prévues notamment aux articles 11 à 15 du *Code du travail*.
- La création à l'article 116 du projet de loi de deux divisions au sein de la Commission à savoir la Division du soutien aux relations de travail et la Division des plaintes et recours est susceptible d'entraîner des inefficacités et de la lourdeur dans l'exécution des fonctions de la Commission. (Voir pages 18 et 19).
- Les garanties insuffisantes d'indépendance des commissaires associées à l'absence de recours adéquat en révision ou en appel des décisions de la Commission ne manqueront pas de faire naître de multiples recours en évocation à la Cour supérieure.

Le Barreau du Québec est favorable à l'approche non judiciaire des résolutions de conflits par médiation, conciliation ou arbitrage. À son avis, l'accès à la justice passe par ces modes de résolution de conflits, particulièrement dans le domaine des relations de travail. Il ne faut cependant pas sacrifier des principes de justice et des garanties procédurales fondamentales pour favoriser une plus grande efficacité administrative; de l'avis du Barreau, ni les employeurs, ni les syndicats n'ont intérêt à verser dans de tels excès. Il existe des solutions administratives aux lourdeurs du régime sans que l'on ait à affecter indûment les droits des parties.

Pour compenser l'absence d'un appel des décisions de la Commission sans pour autant nuire à l'efficacité du processus proposé, il est nécessaire de prévoir un mécanisme adéquat de révision pour erreur de droit. Celui qui apparaît à l'article 137.4 proposé au *Code du travail* (art. 75 du projet de loi) est nettement inadéquat et insuffisant (voir page 20).

Le Barreau du Québec croit que l'amélioration du système de droit en relations de travail passe nécessairement par l'établissement de structures administratives efficaces et solides de façon à ce que l'adjudication en ce domaine devienne le recours ultime et la négociation, la règle. Il est acquis depuis longtemps que les conflits en matière de services essentiels reposent en bonne partie sur des problèmes de relations de travail. Dans cet ordre d'idées, n'y aurait-il pas lieu de transférer la juridiction du Conseil des services essentiels à la Commission proposée? Puisque les services essentiels impliquent très souvent des organismes publics, l'indépendance de la Commission par rapport à l'État doit cependant être garantie et assurée avant même d'envisager un tel transfert de juridiction.

Une approche globale et efficace de résolution des conflits milite en faveur d'une commission qui aurait juridiction sur l'ensemble des questions de relations de travail et des rapports collectifs de travail. On doit cependant s'interroger sur la question du forum approprié pour traiter des recours de nature pénale et de nature individuelle en matière de droit du travail.

Le projet de loi prévoit à l'article 83, le transfert à la Commission de nombreux recours individuels actuellement sous la juridiction du Tribunal du travail. Le projet de loi prévoit, par ailleurs, le transfert à la Cour du Québec de certaines infractions pénales qui découlent de plusieurs lois en droit du travail. Déjà, la Cour du Québec a juridiction en matière de recours civils, notamment en ce qui a trait aux réclamations de salaires. Une chambre du travail à la Cour du Québec en matière civile et pénale permettrait le développement d'une expertise en droit du travail par une cour de justice.

Tous ces recours individuels ou de nature pénale, ne pourraient-ils pas être traités efficacement par le Tribunal du travail si l'on décidait de le maintenir? Ces recours ne pourraient-ils pas de la même façon être traités efficacement par une chambre spécialisée de la Cour du Québec? La Commission est-elle le forum approprié pour traiter de recours individuels? Ces questions demeurent ouvertes.

L'INDÉPENDANCE DE LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL ET DE SES MEMBRES

L'indépendance et l'impartialité sont de l'essence même de la justice. Ces garanties, avant tout conçues pour le bénéfice des justiciables, sont énoncées à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* :

«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 justice, qu'elle soit de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, doit reposer sur l'indépendance et l'impartialité des personnes qui exercent des pouvoirs d'adjudication. Les membres des tribunaux administratifs doivent détenir un statut leur garantissant l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

La Commission des relations du travail succéderait pour plusieurs recours au Tribunal du travail. Ce transfert fait ressortir d'une façon particulière la mission juridictionnelle de la Commission : relèveraient désormais de la Commission des relations du travail des recours portant sur des matières que le législateur croyait, auparavant, devoir laisser dans le giron du Tribunal du travail.

De l'avis du Barreau, le projet de loi 182 n'octroie pas aux commissaires toute l'indépendance nécessaire à l'exercice de leur importante mission. En particulier, le gouvernement conserve encore une trop grande discrétion en matière de renouvellement des mandats. Le nouvel article

137.27 proposé au *Code du travail* prévoit que la durée du mandat d'un commissaire est de cinq ans, sous réserve de certaines exceptions. Par ailleurs, l'article 137.29 prévoit que le mandat d'un commissaire est renouvelé pour cinq ans à moins qu'un avis contraire ne soit notifié au moins trois mois avant l'expiration de son mandat. Par ailleurs, l'article 137.30 prévoit qu'un renouvellement de mandat est examiné suivant la procédure établie par règlement du gouvernement. Un tel règlement peut notamment autoriser la formation de comités, fixer la composition des comités et le mode de nomination de leurs membres et déterminer les critères dont le comité tient compte.

Comme l'observait fort pertinemment le juge Le Dain, au nom de la Cour suprême du Canada, dans le célèbre arrêt *Valente* :

«L'indépendance et l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace.»³

Le Barreau du Québec estime que le projet de loi 182 n'accorde pas aux membres de la Commission le statut nécessaire pour assurer leur indépendance; le processus de renouvellement des mandats apparaît déficient. L'absence d'une sécurité d'emploi adéquate risque d'avoir des effets psychologiques insoupçonnés sur les décisions d'une personne qui pourrait être plus préoccupée de plaire aux parties ou au gouvernement que de rendre justice, surtout en fin de mandat.

Le Barreau est d'avis que le mandat d'un membre s'étant adéquatement acquitté de ses responsabilités devrait être renouvelé à moins que ce renouvellement ne soit contraire aux critères prévus dans un règlement pertinent ou préférablement, dans la loi elle-même. On trouverait dans ledit règlement ou la loi les normes objectives précisant en somme ce que signifie

³ *Valente c. La Reine* [1985] 2 RCS 673, p. 689.

l'obligation de s'acquitter adéquatement de ses fonctions. Un refus de renouvellement devrait être motivé, une telle décision ne pourrait être prise sans avoir donné au membre l'occasion d'être entendu. Au chapitre du renouvellement des mandats, il nous est impossible de nous satisfaire des dispositions du projet de loi puisque l'essentiel se trouvera dans un texte réglementaire qui n'a pas été rendu public et dont on ignore le contenu.

En somme, le processus de renouvellement des mandats des membres de la Commission ne doit pas reposer sur des critères vagues ou incertains, révisables à des fréquences variables selon la bonne volonté de l'Exécutif et laissant une grande place à l'arbitraire. Il est impératif que cette procédure soit précise, détaillée et incorporée au texte législatif.

Une autre façon d'assurer une meilleure sécurité aux commissaires et de garantir leur indépendance serait de permettre leur mobilité à l'intérieur d'organismes ou de tribunaux administratifs. Cette sécurité serait de nature à fournir des garanties additionnelles d'indépendance et d'impartialité. De plus, on assurerait l'intérêt renouvelé du personnel pour leurs fonctions.

Aussi, pour assurer l'autorité morale et l'image d'indépendance et d'impartialité de la Commission, le Barreau recommande que le président de la Commission ait un statut de juge comme c'était le cas à l'époque de la Commission des relations de travail avant 1969. Ajoutons que les pouvoirs et prérogatives du président et des vice-présidents de la Commission sont considérables, notamment au point de vue de l'administration et de la déontologie. Ces officiers auront une influence importante et déterminante sur la bonne marche et sur la crédibilité de la Commission.

Au niveau de l'impartialité structurelle de la Commission, il convient d'éviter les situations de la nature de celles qui ont été portées à la Cour suprême, notamment dans l'affaire de la *Régie des permis d'alcool*⁴. Le projet de loi ne semble pas poser de difficultés à ce chapitre, sous réserve de nos commentaires au sujet des deux divisions de la Commission (voir pages 18 et 19).

À défaut de rencontrer les exigences requises d'indépendance et d'impartialité particulièrement, au chapitre du renouvellement des mandats des commissaires, la nouvelle Commission des relations du travail risque de faire l'objet de débats judiciaires de la nature de celui qui implique le Tribunal administratif du Québec devant la Cour d'appel.⁵

Par ailleurs, le législateur doit assurer dans la loi la présence d'un nombre suffisant de commissaires ayant une formation juridique allant au-delà d'une simple « *connaissance de la législation applicable* »⁶ et une expérience pertinente dans le domaine des relations de travail. Le Barreau reconnaît la nécessité d'une multidisciplinarité au sein des tribunaux administratifs. Toutefois, dans l'intérêt des justiciables, le Barreau a toujours considéré que les membres des tribunaux administratifs appelés à trancher des questions de droit doivent être membres du Barreau du Québec ou minimalement avoir une formation juridique et une expérience pertinente. En outre, l'indépendance constitue une des valeurs fondamentales du juriste.

L'ABOLITION DU TRIBUNAL DU TRAVAIL

La création de la Commission des relations du travail entraînerait, selon les dispositions du projet de loi 182, l'abolition du Tribunal du travail. Le projet de loi prévoit par ailleurs le transfert de certaines juridictions du Tribunal du travail à la Cour du Québec, notamment en ce qui a trait aux infractions de nature pénale.

⁴ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, C.S. Can. J.E. 96-2212.

⁵ *Barreau de Montréal, c. Québec (Procureur général)*, C.S. no 500-05-039664-980, 16 décembre 1999; Inscription en appel, 17 janvier 2000, C.A.M. (500-09-009146-002).

⁶ Article 137.22 du Code tel que modifié par l'article 75 du projet de loi.

Le Tribunal du travail a développé, au fil des ans, une expertise considérable et respectée en matière de relations de travail. Ce Tribunal jouit d'une excellente réputation au sein de la communauté juridique et offre des garanties d'indépendance et d'impartialité supérieures à celles que l'on retrouve à la Commission des relations de travail que l'on propose de mettre sur pied dans le projet de loi 182.

À défaut, par le législateur, d'apporter au projet de loi 182 les importantes modifications que nous recommandons, notamment au chapitre des garanties d'indépendance, du mécanisme de révision élargi et de la formation des commissaires, le Barreau plaide pour le maintien du Tribunal du travail et l'abandon du projet de Commission des relations de travail. La Commission devra être indépendante, efficace et compétente.

Si le Tribunal du travail devait être maintenu, on pourrait alors envisager notamment d'étendre sa juridiction relativement aux infractions pénales prévues dans différentes lois du travail dont la *Loi sur les normes du travail* et la *Loi sur les décrets de la convention collective* de manière à tirer avantage de la familiarité du tribunal avec les problèmes du travail, familiarité que ne possèdent pas nécessairement tous les juges.

LA PROCÉDURE ET LES DÉLAIS

Plusieurs dispositions du *Code du travail* devraient être revues de façon à uniformiser la procédure et les délais afin d'améliorer l'efficacité de la loi et son intelligibilité. Il s'agit notamment des articles 11 à 15 du Code. Il faut que les aspects de la procédure et des délais soient traités de façon cohérente et intégrée à l'intérieur d'une même section du Code. Le projet de loi 182 n'améliore pas la situation, loin de là; par exemple, c'est seulement à l'article 130, tel que modifié par l'article 75 du projet de loi que l'on traite des délais applicables aux recours des articles 12 et 13.

Il faut par ailleurs clarifier et mettre de l'ordre dans les pouvoirs d'ordonnance et de réparation que l'on retrouve à l'article 15 avec la procédure et les délais requis.

Plusieurs autres dispositions dans le projet de loi comportent des délais de rigueur dont l'article 13 qui remplace l'article 25 du *Code du travail*. L'article 25 proposé en matière de requête en accréditation mènera vraisemblablement à une véritable guerre de délais; il doit être simplifié.

LES DIFFICULTÉS DE RÉDACTION

Comme nous le verrons dans la présente section du mémoire, plusieurs dispositions du projet de loi sont vagues, imprécises et de nature à faire naître des litiges inutiles.

À titre d'exemple, mentionnons l'article 18 du projet de loi qui remplace notamment les articles 29 et 31 du Code. On mentionne à l'article 29 proposé que l'agent de relation de travail peut, de sa propre initiative ou à la demande de la Commission, effectuer une enquête sur une contravention appréhendée à l'article 12. L'agent n'agit-il pas pour et au nom de la Commission et non comme instance indépendante de la Commission? Le mot « appréhendée » ne pourrait-il pas par ailleurs être remplacé avantageusement par le mot « possible »? Par ailleurs, l'article 31 proposé n'a pas de sens en cas d'entrave de l'employeur. En effet, si malgré cette entrave l'association est représentative, elle doit être accréditée. Cette disposition n'a de sens que dans le cas de domination de l'employeur. Par ailleurs, le non-respect de l'article 12 doit être soulevé d'office par la Commission.

L'article 31 du projet de loi remplace l'article 46 du Code. Le paragraphe 3 de l'article 46 proposé donne à la Commission le pouvoir très vaste et important d'accorder, de modifier ou de révoquer une accréditation. Pour éviter de faire perdre des droits aux salariés dans le contexte de l'application des articles 45 et 45.1, il nous semble opportun de limiter les pouvoirs prévus au paragraphe 3 aux cas de rationalisation ou de fusion des unités de négociation. Ainsi, les pouvoirs prévus au paragraphe 3 ne devraient s'appliquer que dans la situation du paragraphe 2,

c'est-à-dire en cas de modification ou de fusion d'unités de négociation. La révocation pourrait aussi être possible dans certains cas de transfert de juridiction du fédéral au provincial.

Par son imprécision, le dernier alinéa de l'article 46 proposé est de nature à faire naître des litiges et de vifs débats. En effet, à l'occasion de sa conférence de presse du 20 décembre dernier, la ministre du Travail a déclaré :

«L'autre élément qui est proposé à l'article 46, c'est le fait que l'article 45 pourrait ne pas s'appliquer dans le cas où les parties s'entendraient sur les conséquences d'une concession partielle d'une entreprise.»

Dans le projet de loi, il n'est pas question d'une entente spécifique sur les conséquences d'une concession partielle d'entreprise. Il s'agit plutôt d'une suspension de l'application de l'article 45 si la Commission « *est d'avis que la convention collective dispose des conséquences d'une telle concession sur l'emploi et les conditions de travail des salariés de l'employeur cédant* ». Des précisions semblent nécessaires pour permettre de mieux traduire l'intention du législateur. Pour plus de précisions, on aurait pu s'inspirer du régime de changements technologiques qui apparaît au *Code canadien du travail* aux articles 51 et suivants dont l'exclusion ou la non application exige la négociation de clauses spécifiques dans la convention collective.

Dans l'optique de déjudiciarisation et d'efficacité administrative, il y a donc lieu de faire les efforts de rédaction qui s'imposent afin de rencontrer les objectifs recherchés. En somme, un important travail de révision doit être fait pour éviter des litiges inutiles et divers problèmes d'application. Le législateur se doit de refléter dans ce projet de loi, une nouvelle philosophie des relations de travail au Québec qui annonce la création d'un organisme administratif plus accessible, moins formaliste, plus expéditif dans ses décisions tout en maintenant un tribunal indépendant.

Ainsi, cette nouvelle Commission des relations du travail pourra être reconnue par les principaux intervenants et par l'ensemble des citoyens du Québec comme étant un organisme indépendant pouvant faciliter leurs relations et régler leurs litiges.

LES CONSÉQUENCES DU RETARD DANS LA MISE EN VIGUEUR DES LOIS

Le projet de loi 182, s'il est adopté, aura pour effet d'abroger la *Loi constituant la Commission des relations du travail et modifiant diverses dispositions législatives* qui a été adoptée en 1987 mais qui n'a jamais été mise en vigueur. Il y a plusieurs autres exemples de lois ou de dispositions législatives adoptées depuis longtemps par l'Assemblée nationale mais qui n'ont jamais été mises en vigueur.⁷

Le Barreau considère de son devoir d'attirer l'attention du législateur sur les conséquences du retard dans la mise en vigueur des lois. L'adoption d'une loi privée d'effet, en partie ou même totalement comme dans le cas présent, présente des inconvénients sérieux dont le législateur se doit d'être conscient.

D'abord, par rapport à l'ensemble de l'activité législative, surtout s'il ne s'agit pas alors d'un fait isolé mais d'une autre manifestation ou d'une habitude de plus en plus fréquente en ce sens dans divers domaines, un tel retard à mettre en vigueur la loi adoptée contribue à l'érosion, à la longue, de l'autorité des lois en général dans la société : le public s'explique mal en effet l'inefficacité d'une loi pourtant votée.

De plus, dans le présent cas, la coexistence pendant une longue période du *Code du travail* dans sa teneur actuelle et du Code amendé même s'il n'est pas en vigueur entraîne notamment les inconvénients suivants :

⁷ Par exemple, il y a notamment : *Loi modifiant de nouveau la Loi sur la probation et les établissements de détention concernant la surveillance intensive*, L.Q. 1987, c-36; *Loi modifiant la Loi sur la Santé publique*, L.Q. 1990, c-55; *Loi sur l'Institut québécois de réforme du droit*, L.Q. 1992, c-43; *Loi sur l'Aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.Q. 1993, c-54; *Loi sur la Société du tourisme*, L.Q. 1994, c-27; d'autres lois comportent de nombreuses dispositions non mises en vigueur.

- La loi cesse d'être un facteur certain de planification de l'activité des entreprises, des syndicats et des autres justiciables;
- Il devient difficile pour les conseillers juridiques de jouer efficacement le rôle de conseiller et d'intervenant de façon préventive auprès de ces justiciables;
- On engendre de l'insécurité chez les titulaires actuels des fonctions que la loi remet en cause, ce qui ne peut que diminuer le rendement des institutions et entraîner la perte de personnel compétent.

Ici, la mise en application différée de la loi adoptée en décembre 1987 trahit vraisemblablement une absence initiale de consensus de la part des partenaires sociaux sur son objet même, à savoir la création d'une commission des relations du travail. Nous sommes d'avis que le législateur doit adopter des lois qui répondent à des besoins sociaux établis et qu'il doit faire preuve de célérité dans leur mise en vigueur. À défaut, c'est la crédibilité du processus législatif qui risque d'en être atteint aux yeux de la population et des justiciables en général.

En conséquence, le législateur doit s'abstenir d'adopter des lois qui ne répondent pas à des besoins, qui ne reflètent pas de consensus social suffisant et dont il ne peut justifier la mise en vigueur. Le législateur devra s'abstenir d'adopter le projet de loi 182 s'il constate l'absence de consensus social suffisant ou l'absence d'acceptation des milieux concernés.

SECTION II – COMMENTAIRES PARTICULIERS

- Article 1 :

L'article 1 du projet de loi modifie l'article 1 du *Code du travail*, notamment par l'insertion du paragraphe k.1 où l'on définit la notion d'entrepreneur et de prestataire de services dépendants. Cette définition n'est pas fondamentalement différente de celle de salarié. On insiste sur le

critère de la dépendance économique alors que d'autres critères doivent aussi définir la situation de l'entrepreneur dépendant : l'entrepreneur qui n'a qu'un seul client est-il un entrepreneur dépendant? De nombreux litiges sont à prévoir ...

Pourquoi ne pas avoir adopté l'approche du *Code canadien du travail* d'entrepreneur dépendant pour laquelle il existe une jurisprudence bien établie? En effet, puisque l'on recherche une harmonisation du *Code du travail* dans le contexte nord-américain, pourquoi ne pas adopter l'approche fédérale ou celle de l'Ontario ou encore celle du Manitoba dont les limites et les contours ont été déterminés par la jurisprudence?

- **Article 6** :

Cet article apporte des amendements à l'article 15 du Code. Nous sommes d'avis que les pouvoirs d'ordonnance et de réparation prévus à l'article 15 doivent faire l'objet d'un remaniement pour y incorporer la procédure et les délais afférents de façon à rendre la loi plus cohérente et efficace dans son application. Il faudrait par ailleurs y greffer des mécanismes de médiation et de conciliation comme il existe actuellement au niveau fédéral. Une formation adéquate doit être dispensée aux commissaires et aux employés de la Commission pour leur permettre d'agir de façon efficace.

- **Article 7** :

Cet article modifie l'article 16 du Code en imposant un délai de 30 jours pour la mesure visée à l'article 15 du Code. La *Loi sur les normes du travail* prévoit un délai de 45 jours pour un recours semblable prévu aux articles 123 et suivants. On devrait harmoniser ces délais à 45 jours. En outre, tous les recours devraient être traités dans une section spécifique du Code avec la procédure afférente et les délais applicables. Il n'est pas acceptable que l'on retrouve, par exemple, les délais applicables pour les recours des articles 12, 13 et 14 à l'article 130 du Code.

- Article 13 :

La loi devrait prévoir que la requête en accréditation est soumise à la Commission et transmise à l'employeur selon les règles de pratique adoptées par la Commission. Nous soumettons que ces règles de pratique devraient être simples et les délais réduits au minimum.

Il y est prévu que la transmission à l'employeur de cette requête peut être signifiée par un huissier... Voilà une bonne façon de débiter un processus administratif déjudiciarisé! L'employeur pourrait recevoir copie de la requête avant la Commission : les impacts d'une telle mesure ont-ils été évalués? Par ailleurs, aucune obligation d'informer l'employeur du droit de contester la requête ne semble être imposée au syndicat qui transmet copie de la requête en accréditation.

- Article 17 :

L'article 17 modifie l'article 28 du Code en y insérant notamment les paragraphes d.1 et e. Le paragraphe d.1 n'est pas utile car il sera difficile d'application dans le cas où des entrepreneurs dépendants seraient impliqués, dans le cas où il y aurait des professionnels et des cols blancs concernés par la requête en accréditation et dans le cas de salariés travaillant dans le secteur des nouvelles technologies. Par ailleurs, qu'arrivera-t-il si la décision de la Commission affecte le caractère représentatif de l'association sur lequel l'agent de relations de travail s'est prononcé? Pourquoi ne pas prévoir d'accréditation intérimaire comme dans le cas du *Code canadien du travail*?

En conséquence, cette disposition qui accorde des pouvoirs à l'agent de relations de travail en matière d'accréditation et d'association nous semble irréaliste et difficile d'application. Elle devrait être retirée.

Par ailleurs, des précisions doivent être apportées à l'article 28 e) du Code tel que modifié pour assurer que l'imposition du scrutin ne s'applique que dans les cas prévus aux articles 37 et 37.1 du Code alors qu'aucune association n'a un caractère représentatif. Aussi, il faut préciser que l'accord constaté par l'agent de relation de travail existe entre l'employeur d'une part et les associations requérantes, d'autre part.

- **Article 18 :**

Voir commentaires généraux page 11.

- **Article 19 :**

Minimalement, on devrait prévoir à l'article 32 proposé le droit des parties de faire valoir leurs observations. Par ailleurs, la décision doit être motivée succinctement.

- **Article 31 :**

Voir commentaires généraux, page 11.

- **Article 38 :**

Cette disposition du projet de loi ajoute un nouvel article 57.2 au Code qui prévoit que lorsqu'une grève ou un lock-out perdure, une partie peut demander l'intervention de la Commission pour faciliter le règlement du différend.

La notion de « grève ou lock-out qui perdure » est imprécise. Il faut se référer à une durée anormale ou inhabituelle du conflit compte tenu des circonstances. Ne pourrait-on pas envisager une durée précise?

Le pouvoir général d'ordonnance prévu au premier paragraphe de l'article 134 proposé, est-il limité par le 2^e alinéa de l'article 57.2?

Par ailleurs, quels sont les critères qui permettent à la Commission de demander au conciliateur de faire une recommandation aux parties et de la soumettre au vote : la durée du conflit, la mauvaise foi d'une partie?

- **Article 61 :**

Cette disposition vient modifier l'article 100.2 du *Code du travail* en prévoyant que l'arbitre de grief peut, si les parties y consentent, tenir avec elles, une conférence préparatoire à l'audition du grief. Nous sommes d'avis que dans une perspective de leadership et d'efficacité, la conférence préparatoire devrait être tenue par l'arbitre de grief lorsque celui-ci le juge opportun, sans prévoir dans la loi le consentement des parties. Évidemment, si les parties n'y consentent pas, il ne pourra y avoir de conférence préparatoire. Cependant, nous jugeons qu'il est inutile de faire référence au consentement des parties dans le texte de loi lui-même.

- **Article 75 :**

Cet article apporte un nouveau chapitre VI du titre I et concerne la Commission des relations de travail. À l'article 114 proposé, on mentionne que la Commission a pour objet de surveiller l'application du Code. Nous croyons qu'il serait avantageux de prévoir en lieu et place que la Commission a pour mandat de veiller à l'application des dispositions du Code. Par ailleurs, il n'y a pas de raison d'exclure les articles 111.1 et 111.2 de la juridiction de la Commission. D'autres articles sont exclus sans raison apparente.

L'article 115 devrait prévoir que le président et que les deux vice-présidents de la Commission ont un statut de juge afin d'assurer l'indépendance de la direction de la Commission et son autorité morale.

L'article 116 prévoit que la Commission comporte deux divisions, à savoir la Division du soutien aux relations du travail et la Division des plaintes et recours. La séparation de la Commission des relations de travail en deux divisions indépendantes est de nature à alourdir le fonctionnement de la Commission ce qui est contraire à l'objectif d'efficacité recherché. On comprend cependant la prudence du législateur qui cherche ici à assurer l'impartialité de la Commission et à éviter une crainte raisonnable de partialité structurelle de la part des justiciables. Bien sûr, il faut éviter le cumul et la confusion des fonctions d'enquêteur, de médiateur, de conciliateur et de décideur et protéger l'indépendance décisionnelle des commissaires. Le Barreau du Québec souscrit à ces objectifs. Cependant, la rigidité de ces divisions semble excessive.

En effet, pourquoi un commissaire ne pourrait-il pas procéder à la médiation entre les parties, quitte à ne pas être celui qui serait appelé par la suite à trancher la question sur le fond en cas de mécontentement? Ne pourrait-on pas prévoir le caractère confidentiel du processus de médiation, ce qui ajouterait aux garanties d'impartialité recherchée en cas de mécontentement? L'impartialité structurelle est aussi une question d'organisation. Rien n'empêcherait l'adoption, par la Commission, de mesures administratives internes et rigoureuses visant à protéger son impartialité structurelle. En somme, l'existence de deux divisions séparées n'est pas en soi une garantie d'impartialité structurelle de la Commission. Qu'il y ait une ou deux divisions, le législateur doit éviter de soulever une crainte raisonnable de partialité aux yeux des justiciables.

Les articles 118 et 129 proposés portent respectivement sur la compétence de la Division du soutien aux relations de travail et de la Division des plaintes et recours. On constate une confusion de juridiction en regard de l'application de l'article 12 du Code. En effet, à l'article 12 tombe sur la juridiction des 2 divisions dans le cadre de l'accréditation ou de la formation d'une association de salarié. Par ailleurs, quelle division pourra agir en matière de délais, de rejet de requête en accréditation ou sur une question constitutionnelle? L'existence des deux divisions amène donc le problème du choix de la juridiction compétente.

On devrait accorder à l'article 117, un pouvoir de délégation au président de la Commission et au vice-président de la Division au soutien aux relations de travail. Par ailleurs, on note une contradiction entre les articles 117 et 125 en matière de nomination d'arbitre, médiateur ou conciliateur. À l'article 117, c'est le président de la Commission ou le vice-président de la Division qui décide alors que pour toute requête ou demande, c'est un membre du personnel de la Division qui décide.

À l'article 120 proposé, on utilise des expressions personnes intéressées et parties intéressées. Un effort d'harmonisation devrait être fait pour éviter des complications et des problèmes d'interprétation inutiles.

À l'article 122, nous croyons que la Commission doit davantage faire preuve de leadership et de dynamisme dans la recherche d'une solution au différend. Il faut prévoir que le membre du personnel de la Division de soutien aux relations du travail peut rencontrer les parties et tenter d'en arriver à un accord sans faire référence dans la loi au consentement des parties.

L'article 137.4 proposé porte sur le recours en révision ou en révocation d'une décision de la Commission. Généralement, pour assurer de meilleures garanties d'indépendance et le redressement d'erreur de droit, le Barreau est favorable au maintien d'un recours en appel devant une cour de justice des décisions des tribunaux administratifs. Tenant compte du contexte particulier des relations de travail et de l'existence de partenaires sociaux structurés et vigilants, une Commission des relations de travail efficace et indépendante pourrait être envisagée sans recours en appel au Tribunal du travail ou à une cour de justice. Cependant, un mécanisme de révision plus ouvert doit être prévu pour permettre le redressement d'erreurs de droit. La recevabilité de cette demande en révision pourrait être décidée sur dossier. Une telle demande de révision serait formulée dans les trente (30) jours de la décision de la Commission avec réplique des autres parties, dans les trente (30) jours.

- Article 83 :

Ici, il faut se demander si les recours prévus à l'annexe I ne devaient pas être transférés à la Cour du Québec compte tenu de leur nature propre. En effet, il s'agit ici de droits individuels et non de rapports collectifs de travail.

- Articles 110 à 121 :

Ces dispositions du projet de loi ont pour effet de transférer le recours en équité salariale, du Tribunal du travail à la Cour du Québec. C'est actuellement le Tribunal du travail qui a compétence pour entendre et disposer de toute demande qui lui est adressée relativement à la *Loi sur l'équité salariale*. Les décisions du tribunal à ce sujet sont finales et sans appel.

La *Loi sur l'équité salariale* a pour objet de corriger la discrimination salariale faite aux personnes qui occupent des emplois dans les catégories d'emplois à prédominance féminine. Dans ce contexte, l'équité salariale ne relève pas seulement du domaine des relations du travail mais surtout de celui des droits de la personne en ce qu'elle vise à éliminer la discrimination systémique faite aux femmes en matière salariale.

Nous sommes d'avis que le Tribunal des droits de la personne est habilité à traiter des questions d'équité salariale car il possède une expertise et une compétence en matière de discrimination attribuée par la *Charte des droits et libertés de la personne*. En confiant à ce tribunal le soin d'entendre le litige découlant de la *Loi sur l'équité salariale*, le législateur assure une cohérence et une harmonisation dans le traitement des questions d'égalité et de discrimination.

- Article 194 :

On modifie ici l'article 106 de la *Loi sur les Tribunaux judiciaires* de façon à prévoir la compétence de juges de la Cour du Québec désignés par le juge en chef pour l'application de diverses lois en relations de travail. Cela revient implicitement à constituer une chambre du

travail à la Cour du Québec. Si tel est l'objectif recherché, pourquoi ne pas l'exprimer explicitement dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*?

Les commentaires qui ont été formulés ne sont pas exhaustifs et n'épuisent pas le sujet. Des commentaires et observations additionnels au sujet du projet de loi 182 sont susceptibles d'être soumis aux autorités concernées, si le Barreau l'estime nécessaire.

CONCLUSION

De nombreux redressements devront être apportés au projet de loi 182 afin de le rendre acceptable pour éviter une judiciarisation inutile des rapports de travail et rendre l'administration de la loi plus efficace.

La juridiction du Tribunal du travail devra être maintenue à défaut par le législateur de fournir les garanties requises d'indépendance et d'impartialité, les garanties nécessaires de compétence juridique et de prévoir un mécanisme de révision adéquat des décisions de la Commission des relations du travail. Pour être crédible et acceptée par la communauté juridique, la Commission devra être impartiale et indépendante et jouir, par ailleurs, de tous les pouvoirs nécessaires pour être pleinement efficace.

Finalement, nous croyons que le législateur ne doit pas oublier l'importante recommandation de la Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail (Commission Beaudry)⁸ à l'effet que les diverses lois du travail doivent être uniformisées et harmonisées de façon à former un tout plus cohérent et plus accessible. En effet, la multiplicité et l'enchevêtrement des lois du travail abondamment modifiées au cours des ans et trop souvent sans concordance, créent des difficultés sérieuses de compréhension et d'application de ces mêmes lois. Une codification intégrale des lois du travail aurait pour effet de conférer une relative autonomie au droit du travail tout en lui conservant suffisamment de souplesse pour qu'il puisse s'adapter aux besoins nouveaux suscités par le développement des rapports collectifs du travail, de la technologie et de l'évolution de la conjoncture.



⁸ Le travail : Une responsabilité collective. Rapport final de la Commission consultative sur le travail et la révision du *Code du travail*, 1985, Gouvernement du Québec, 490 pages, pages 115 et 116.