

**Mémoire sur le projet de loi
modifiant le *Code du travail*,
instituant la Commission des
relations du travail et modifiant
d'autres dispositions législatives**

**présenté par la Centrale des syndicats du
Québec (CSQ)**

Février 2001

La centrale des syndicats du Québec (CSQ), anciennement la CEQ, représente environ 140 000 membres dans 240 syndicats affiliés regroupés en 13 fédérations. S'ajoutent également l'Association des intervenantes en milieu familial (ADIM) et l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (AREQ).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé, des services sociaux, du loisir, de la culture et des communications. Parmi ses membres, 67,3 % sont des femmes.

Depuis quelques années, l'effectif de la CSQ se renouvelle. Actuellement, près du quart de celui-ci est formé de jeunes de moins de 35 ans.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE | |
| A. La raison d'être du <i>Code du travail</i> | 9 |
| B. Le projet de loi, un <i>Code du travail</i> renouvelé? | 11 |
| C. L'entrepreneur dépendant : la définition..... | 14 |
| D. Le processus d'accréditation | 17 |
| 1. Le dépôt de la requête | 17 |
| 2. Les pouvoirs de l'agent de relations de travail..... | 18 |
| 3. La révocation d'une accréditation..... | 19 |
| 4. La cotisation syndicale minimale..... | 19 |
| E. La transmission des droits et des obligations..... | 21 |
| F. Les conflits de longue durée | 27 |
| G. Le vote sur les propositions patronales..... | 29 |
| DEUXIÈME PARTIE | |
| A. Une Commission des relations du travail..... | 31 |
| 1. La proposition gouvernementale | 32 |
| 1.1 La division du soutien aux relations du travail..... | 32 |
| 1.2 La division des plaintes et recours..... | 33 |
| 1.2.1 Les pouvoirs de redressement | 34 |
| 1.2.2 La révision..... | 35 |
| 1.2.3 Les commissaires : la nomination..... | 36 |
| 1.2.4 L'administration de la Commission | 36 |
| 1.2.5 Le pouvoir de réglementation | 37 |
| B. La disparition du Tribunal du travail | 38 |
| C. Autres dispositions | 39 |
| CONCLUSION | 40 |

INTRODUCTION

Le *Code du travail* constitue la loi-cadre en matière de rapports collectifs du travail. La raison d'être de celui-ci est de remédier à la vulnérabilité de la travailleuse ou du travailleur isolé face à son employeur. Par son contenu, le *Code du travail* doit répondre à cette finalité en permettant aux travailleuses et aux travailleurs d'exercer leur droit d'association et de négociation collective de leurs conditions de travail.

Il n'est pas vain de répéter qu'un instrument législatif comme le *Code du travail* est un outil de régulation des relations de travail. Le rapport de force qu'il permet d'exercer ne peut être à l'avantage d'une seule des parties. Sa nature, son esprit et sa finalité sont le produit d'un consensus social issu de luttes pour le respect des droits fondamentaux dont le droit d'association et le droit à une négociation collective.

Aujourd'hui, force est de constater que le projet de loi modifiant le *Code du travail* instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives vient affaiblir ce consensus social et risque de mettre en péril la cohésion indispensable à une société démocratique.

Tout au long du mémoire, nous chercherons à démontrer que la modernisation du *Code du travail* qui nous est proposée n'en est pas une. Ce projet de loi ne constitue pas non plus une adaptation aux nouvelles réalités du marché du travail. C'est une réforme avant tout administrative. Plus encore, nous considérons que si ce projet de loi était adopté tel qu'il est présenté, il porterait atteinte aux droits déjà reconnus.

Depuis des années, la Centrale des syndicats du Québec réclame une réforme du *Code du travail*. Notre organisation a régulièrement plaidé pour la création d'un nouvel organisme qui puisse non seulement administrer les rapports collectifs du travail, mais également déjudiciariser l'approche qui prévaut actuellement. Ce nouvel organisme devait, à notre avis, être doté de pouvoirs lui permettant d'agir rapidement et efficacement dans le règlement des problèmes qui surgissent entre les parties. Le projet de loi déposé crée cet organisme. Mais là où le bât blesse, c'est que ce nouvel organisme sera chargé d'appliquer de nouvelles dispositions introduites dans le projet de loi qui ne reflètent pas la finalité que le Code doit rechercher. En effet, et nous en ferons la démonstration dans ce mémoire, les modifications présentées dans ce projet de loi s'attaquent à l'esprit même du *Code du travail*. Les pouvoirs accordés dorénavant au commissaire par le nouvel article 46 vident la portée de l'article 45 du *Code du travail*, dont le but est de préserver l'accréditation et la convention collective ainsi que les droits en découlant tant pour les salariés que pour les associations.

Ce projet de loi fait aussi silence sur les nouvelles réalités du marché du travail. Pour paraphraser la sociologue québécoise Mona-Josée Gagnon, le salariat a bien des défauts, mais il permet à tout le moins l'organisation collective de travailleuses et de

travailleurs qui ont un statut, de sorte qu'on n'a pas le droit d'en disposer selon son bon vouloir. Comment devons-nous interpréter le fait qu'on ne retrouve aucune disposition, dans le projet de loi à l'étude, visant à faciliter le droit d'association de ces travailleuses et travailleurs non traditionnels, si ce n'est la définition d'entrepreneur dépendant, formule plus qu'imparfaite? Ces travailleuses et ces travailleurs constituent une part de plus en plus importante du marché du travail et demeurent complètement ignorés par le gouvernement. Que devons-nous comprendre de l'hésitation ministérielle à effectuer les changements essentiels à la notion d'employeur? Il est urgent d'adapter le Code à ces transformations des entreprises qui affectent le cadre dans lequel les individus travaillent, sinon des milliers de personnes ne pourront se regrouper pour contrer leur vulnérabilité accrue par leur isolement face à l'employeur.

La Centrale des syndicats du Québec déplore l'absence d'une réelle réforme du *Code du travail*. C'est pourquoi nos principales remarques viseront particulièrement à identifier les lacunes du projet de loi et aussi à démontrer les effets pervers de plusieurs des dispositions proposées. Notre attention se portera principalement sur la finalité d'un *Code du travail*, les définitions qu'elle doit énoncer, le processus d'accréditation, l'effet pervers de l'article 46, la gestion des conflits syndicaux et sur tout ce qui entoure la création de la Commission des relations du travail.

PREMIÈRE PARTIE

A. La raison d'être du *Code du travail*

Le *Code du travail* constitue la loi-cadre en matière de rapports collectifs du travail. Sa raison d'être est de remédier à la vulnérabilité de la travailleuse ou du travailleur isolé face à son employeur. Par son contenu, le *Code du travail* doit répondre à cette finalité en permettant aux travailleuses et aux travailleurs d'exercer leur droit d'association et de négociation collective de leurs conditions de travail.

Actuellement, le *Code du travail*, à l'exception de la reconnaissance faite à l'article 3, est muet sur cet objectif premier qu'il doit viser, soit de favoriser l'exercice du droit à l'association. L'article 75 du projet de loi introduit l'article 114 au *Code du travail* de la façon suivante :

114. La Commission a pour objet de surveiller l'application des dispositions du présent Code, sauf celles prévues aux articles 111.0.1 à 111.2 et 111.10 à 111.20, en vue notamment :

1° d'assurer l'application diligente et efficace de la procédure d'accréditation;

2° de veiller à l'établissement et au maintien de saines relations de travail;

3° de favoriser et susciter le règlement ordonné des conflits de travail.

(...)

À ces fins, la Commission exerce les fonctions, pouvoirs et devoirs qui lui sont attribués par le présent Code et par toute autre loi.

Cet article fait abstraction du fondement d'une législation, d'une telle importance qu'elle doit non seulement reconnaître le droit à l'association, mais en favoriser l'exercice.

Pour respecter la finalité que sous-entend une loi-cadre en matière de relations du travail, celle-ci doit l'exprimer clairement. Le *Code du travail* est avant tout un véhicule législatif qui doit permettre la réalisation de ce droit fondamental que sont le droit d'association et le droit à une négociation collective. En ce sens, par l'affirmation de ces valeurs fondamentales au sein de notre société, le législateur réitérera ses engagements internationaux, entre autres celui sur le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* auquel le Québec est lié depuis le 19 août 1976 dont l'article 8 se lit ainsi :

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

- a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;

Le moins que puisse espérer la CSQ est que, dans un futur projet de loi, le législateur exprime de façon claire que le *Code du travail* a pour but de favoriser le droit d'association des travailleuses et des travailleurs et celui de la négociation collective entre les partenaires.

B. Le projet de loi, un *Code du travail* renouvelé?

Un *Code du travail* renouvelé devrait assurer la réalisation de l'objectif principal d'une telle loi, soit de favoriser le droit d'association des travailleuses et des travailleurs. Pour ce faire, les dispositions contenues dans celui-ci doivent être actualisées et modernisées. La raison en est simple : le *Code du travail*, par ses dispositions, ne reflète plus les réalités du monde du travail. Il brime le droit à la syndicalisation d'un très grand nombre de travailleuses et de travailleurs isolés, vulnérables et précaires. C'est le lot des travailleuses et des travailleurs dont la relation avec l'employeur ne correspond pas au modèle traditionnel. Sous le couvert d'une fausse autonomie, les conditions de travail de ceux-ci sont régies par le donneur d'ouvrage. Les clients, le prix et le travail sont déterminés par l'entreprise qui donne les contrats. Souvent, ces travailleuses et ces travailleurs sont d'anciens salariés de l'employeur, que celui-ci travestit en travailleurs autonomes. La proposition soumise dans le projet de loi concernant les entrepreneurs dépendants ne répond pas au but d'actualiser réellement la définition de « salarié ». Nous y reviendrons.

Un *Code du travail* renouvelé doit également tenir compte des changements survenus dans les concepts d'employeur et d'entreprise. En effet, la mondialisation, entre autres, a provoqué des réorganisations qui affectent le cadre de travail habituel.

Aujourd'hui, plusieurs employeurs peuvent exercer ensemble les attributs conférés auparavant à un seul. Les salariés de celui-ci seront rémunérés par l'un et dirigés au quotidien par un autre. Dans l'état actuel du droit du travail, les solutions qui s'offrent sont imparfaites quant à la détermination de l'employeur. La déclaration d'employeurs conjoints par l'instance appropriée éviterait de perpétuer des situations où l'identification d'un seul employeur a pour effet d'exclure un acteur important de la négociation. Les salariés pourraient être accrédités auprès de ces différents employeurs et négocier avec ces employeurs conjoints, liés à la convention collective qu'ils concluraient. Le projet de loi n'en parle pas.

Le Code actuel n'offre pas de remède vraiment efficace à la situation par laquelle un employeur se départit, au profit d'un autre, d'une partie de ses activités, tout en gardant le contrôle effectif de celles-ci. Ce procédé permet à l'employeur dont le personnel est syndiqué de contourner les obligations prévues au *Code du travail* en transférant le travail vers une autre entreprise non syndiquée. De plus, par la création de différentes entreprises associées ou connexes, les employeurs réussissent à camoufler l'identité du réel employeur, ce qui a pour effet d'entraîner des litiges juridiques longs et coûteux qui pourraient être évités.

À l'instar du *Code canadien du travail* et de plusieurs lois provinciales sur les relations du travail, la déclaration d'employeur unique par l'instance appropriée permettrait d'identifier comme employeur une ou plusieurs personnes morales ou physiques. Cette modification permettrait au Québec de rattraper le retard sur ce sujet et de régler les

problèmes fort complexes suscités par l'absence du concept d'employeur unique dans notre législation. Le projet de loi n'en parle pas.

De plus, dans le but de concrétiser réellement le droit d'association du salarié, le *Code du travail* devrait prévoir la possibilité pour les salariés de différentes accréditations de pouvoir se regrouper. Actuellement, il est vrai que le *Code du travail* prévoit qu'une convention collective est une entente entre une ou plusieurs associations accréditées et un ou plusieurs employeurs ou associations d'employeurs, mais la réalisation de celle-ci est souvent difficile. Par contre, la négociation comme telle fait référence à une association accréditée et à un employeur.

La négociation regroupée permettrait à de petites unités, ainsi qu'à des entreprises plus restreintes, de pouvoir s'organiser entre elles. Dans ces cas, la négociation par établissement est, parfois, logiquement impensable et le regroupement des associations accréditées pour fins de négociation collective constitue un moyen de s'assurer que les salariés possèdent réellement les moyens pour négocier leurs conditions de travail avec les employeurs.

Le *Code du travail* doit s'ajuster à cette réalité qui touche un grand nombre de petites et moyennes entreprises et permettre à plus de salariés de pouvoir négocier réellement leurs conditions de travail. Le projet de loi n'y change rien.

Tous s'entendent pour reconnaître que le travail autonome occupe une grande part du marché du travail au Québec depuis une vingtaine d'années. Ce type de travail n'est pas couvert par le *Code du travail*, alors qu'un nombre croissant de travailleuses et de travailleurs y ont recours pour assurer leur gagne-pain. Ces travailleuses et ces travailleurs négocient leurs conditions de travail individuellement et bénéficient de très peu de protection sociale. L'utilisation systématique de ce statut vise même, la plupart du temps, à les en priver.

Là aussi, ces travailleuses et ces travailleurs devraient pouvoir se regrouper par secteur ou encore par territoire dans le but de négocier collectivement les conditions de travail qui leur sont communes et qui sont souvent marquées par l'instabilité et la pauvreté. Plus de 70 % des femmes qui détiennent un emploi autonome gagnent moins de 10 000 \$ par année¹. Dans ces circonstances, prôner que le travail autonome est un choix volontaire relève de l'aveuglement ou de l'indifférence. Le recours à ce type de main-d'œuvre permet aux entreprises de diminuer leurs coûts, n'ayant pas à assumer les charges sociales normalement défrayées pour le salarié d'une entreprise. Quoique le *Code du travail* ne nous semble pas nécessairement le véhicule législatif approprié pour assurer le droit d'association de ces travailleuses ou travailleurs, il nous apparaît urgent qu'une loi spécifique adaptée à leur réalité puisse leur permettre de s'associer et de pouvoir se regrouper dans le but de négocier collectivement avec les employeurs d'un secteur ou d'un territoire donné.

¹ Québec (Province), Ministère du travail (1997) « L'évolution de l'Emploi atypique au Québec » dans *Le Marché du travail*, mai 1998, p. 22.

Dans le passé, le *Code du travail* a déjà permis d'atteindre les objectifs au regard de la relation employeur-salarié. Aujourd'hui, le *Code du travail* ne répond pas aux mutations du marché du travail et son cadre juridique empêche un très grand nombre de travailleuses et de travailleurs d'être représentés et de négocier collectivement. En ce sens, le *Code du travail*, par sa désuétude, exclut de la syndicalisation une grande partie de celles et ceux qui sont sur le marché du travail et qui sont privés de l'exercice de ce droit d'association. Un *Code du travail* vraiment renouvelé serait celui qui, par des modifications législatives, faciliterait le droit d'association pour le plus grand nombre de travailleuses et de travailleurs, et ce, en conformité avec l'esprit de ce *Code du travail*.

C. L'entrepreneur dépendant : la définition

L'article 1, 4° du projet de loi introduit la définition d'entrepreneur dépendant en ajoutant le paragraphe k.1 à l'article 1 du *Code du travail* et qui se lit ainsi :

k.1) entrepreneur ou prestataire de service dépendant : une personne qui réalise un ouvrage matériel ou intellectuel pour une autre personne ou lui fournit un service dans un cadre et selon les méthodes et les moyens que cette autre personne détermine et qui, de l'avis de la Commission :

1° sont assimilables à ceux qui, en matière de direction ou de contrôle, sont généralement applicables à un salarié;

2° sont tels qu'elle est placée dans un état de dépendance d'ordre économique envers cette autre personne;

(...)

Le projet de loi veut clarifier le statut de l'entrepreneur dépendant. Le procédé utilisé consiste à prévoir une définition de l'entrepreneur dépendant ou prestataire de services dépendants et d'ajouter un paragraphe à la définition de l'employeur. La notion d'entrepreneur dépendant n'est pas prévue à celle de salarié, mais elle complète plutôt celle de l'employeur. On ajoute à la définition de salarié que l'entrepreneur dépendant est assimilé à un salarié.

Cette définition soulève des ambiguïtés tant par la technique utilisée que par le contenu. La jurisprudence québécoise a déjà statué à plusieurs reprises que certaines personnes qualifiées d'entrepreneurs indépendants, mais qui possédaient les attributs d'un salarié, étaient des salariés au sens du *Code du travail*. En pareilles circonstances, l'analyse reposait sur l'absence d'obligation d'exécution personnelle, la propriété des outils, le degré de contrôle, le risque des pertes et la chance de faire des profits. Les entrepreneurs dits « indépendants » qui ne répondent pas à ces critères sont **qualifiés** par la jurisprudence de salariés. Ils ne sont donc pas **assimilés** à des salariés tel que le prévoit la modification à la définition de salarié au paragraphe 5 de l'article 1 du projet de loi. Être « assimilés » implique que ces entrepreneurs ne sont pas des salariés comme tels, mais qu'ils peuvent exercer les mêmes droits que les salariés. À notre avis, cette distinction sera source de débats juridiques, qui devraient être évités par l'utilisation de termes non équivoques. La définition proposée crée une nouvelle catégorie d'entrepreneurs dépendants, alors que ceux-ci étaient déjà identifiés comme salariés lorsque dépendants économiquement et juridiquement de l'employeur qui leur confiait le travail.

Les termes utilisés dans cette disposition imposent la démonstration que le cadre, les méthodes et les moyens utilisés par l'entrepreneur ou le prestataire de services en question sont déterminés par l'employeur. En réalité, les entrepreneurs dépendants ou les prestataires de services peuvent posséder une certaine latitude quant à la détermination des méthodes et moyens dont ils disposent pour exécuter leur travail, sans pour autant être de réels entrepreneurs indépendants. La propriété de certains moyens ou encore le choix concernant les méthodes de travail par ce prestataire de services n'empêchent pas nécessairement l'exercice du contrôle par le donneur d'ouvrage ainsi qu'une dépendance économique à son égard.

L'approche retenue ne se limite pas à codifier la jurisprudence en cette matière. Elle a pour effet de resserrer les critères qui, pourtant, par rapport au *Code canadien du travail*, étaient déjà plus stricts. Le test imposé par cette définition dans le projet de loi exclura un bon nombre de travailleuses et de travailleurs dont l'indépendance réelle est inexistante par rapport au donneur d'ouvrage. Au fédéral, la notion d'entrepreneur dépendant fait référence aux modalités d'exécution qui sont telles que la personne qui exécute le travail pour une autre est dépendante économiquement de cette autre personne.

Il y a fort à parier que certaines personnes qui ont été qualifiées de salariées en regard du texte actuel de l'article 11) du *Code du travail* risqueraient de ne pas passer le test de la nouvelle définition. Ce ne serait pas une amélioration de la situation, mais plutôt un recul.

À la CSQ, les responsables des services de garde en milieu familial, regroupées au sein de l'Alliance des intervenantes en milieu familial, portent le statut de travailleuses autonomes alors que la réalité est tout autre. Elle est essentiellement composée de femmes qui obtiennent une reconnaissance du Centre de la petite enfance leur permettant d'assurer la garde d'enfants dans leur milieu familial. La responsable du service de garde est tributaire du centre de la petite enfance quant au territoire qu'elle peut couvrir. Son territoire est limité par celui du Centre de la petite enfance, à qui le ministère de la Famille octroie un nombre de places en installations (anciennes garderies) qui varie selon les secteurs à desservir.

Le revenu de la responsable du service de garde en milieu familial est composé essentiellement de la contribution de 5 \$ provenant des parents et des subventions que le CPE lui accordera en fonction du nombre d'enfants présents chaque jour. Le droit à la subvention s'applique dans la mesure où le parent bénéficie d'une place à contribution réduite. Il est donc interdit par la loi que la responsable fixe elle-même un autre prix, étant donné cette possibilité pour le parent d'obtenir une place à 5 \$. De plus, pour avoir droit à ces places à 5 \$, la responsable doit offrir un nombre d'heures maximum, un repas et des collations, tout en appliquant le programme éducatif déterminé par le CPE.

La *Loi sur les centres à la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* (L.R.Q., c. C.-8.2) prévoit également un pouvoir de surveillance et de contrôle de la part du CPE. L'exercice de ce pouvoir est discrétionnaire et porte tant sur le programme éducatif que sur la sécurité, l'hygiène, l'aménagement intérieur et extérieur, et l'administration du service offert par la responsable en milieu familial. Le CPE détient un pouvoir de discipline, qu'il exerce en refusant d'attribuer les subventions dues à une responsable qui ne s'est pas conformée à la norme décidée par le CPE ou encore en suspendant ou en révoquant la reconnaissance que le CPE lui a accordée. Dans ces circonstances, la responsable ne pourra obtenir une reconnaissance d'un CPE couvrant un autre territoire.

Ce pouvoir de contrôle peut être tel qu'il implique une perte des moyens de subsistance pour les responsables des services de garde en milieu familial. L'encadrement dans lequel s'exécute le travail de ces travailleuses ne répond pas à celui d'une travailleuse autonome. L'autonomie dont on dit qu'elles bénéficient est tributaire de règles strictes qui leur sont imposées et sur lesquelles elles n'ont aucun contrôle. Une travailleuse ou un travailleur autonome a, contrairement à ces travailleuses, la capacité de décider du prix, des clients, des moyens d'exécution du travail et de la personne qui l'exécutera. Ce n'est pas le cas des responsables des services de garde en milieu familial.

La définition retenue dans le projet de loi revêt des caractéristiques tellement strictes que peu de travailleuses et de travailleurs, dont nos responsables des services de garde en milieu familial qui dans les faits sont dépendants d'un employeur, seront couverts par celle-ci.

La définition d'entrepreneurs dépendants doit être élargie pour permettre à toutes les travailleuses et à tous les travailleurs ainsi qu'aux entrepreneurs qui dépendent économiquement d'un donneur d'ouvrage pour lequel ces personnes travaillent, d'être considérés comme des salariés.

D. Le processus d'accréditation

1. Le dépôt de la requête

L'article 13 du projet de loi traite du dépôt de la requête en accréditation et remplace l'article 25 par le suivant :

25. L'accréditation est demandée par une association de salariés au moyen d'une requête accompagnée des formules d'adhésion prévues au paragraphe *b* du premier alinéa de l'article 36.1 ou de copies de ces formules ainsi que d'une preuve à l'effet qu'une copie de cette requête a été transmise à l'employeur.

La transmission à l'employeur peut être faite par télécopieur, messagerie ou courrier recommandé ou certifié ou par signification par un huissier.

La requête doit être autorisée par résolution de l'association, signée par ses représentants mandatés, indiquer le groupe qu'elle veut représenter et être accompagnée de tout document ou information exigé par un règlement du gouvernement.

L'employeur doit, au plus tard le jour ouvrable suivant celui de sa réception, afficher copie de cette requête dans un endroit bien en vue. Il doit également mettre sans délai à la disposition de l'agent de relations de travail les renseignements et documents que celui-ci requiert pour la confection de la liste des salariés visés par la requête.

L'agent transmet une copie de cette liste à l'association requérante et à l'employeur qui doit l'afficher dans le délai et à l'endroit prévus au quatrième alinéa.

Avec cette modification, le syndicat qui dépose une requête à la Commission doit transmettre avec celle-ci une preuve qu'une copie a été envoyée à l'employeur. Cette obligation, concernant la preuve de transmission à l'employeur, fait fi des pratiques existantes lorsqu'une association dépose une requête. À ce stade, la discrétion s'impose tant et aussi longtemps que le dépôt de la requête n'est pas réellement effectué. La raison en est fort simple : ceci évite des tractations de la part d'un employeur qui, une fois informé du dépôt éventuel, pourrait être tenté d'intervenir. S'il est vrai que l'employeur doit être avisé du dépôt d'une requête, il nous apparaît inconcevable qu'il le soit avant l'organisme qui en disposera. Permettre qu'il en soit autrement suscitera des difficultés énormes pour l'association qui cherche à être accréditée pour un groupe donné. Le *Code du travail* doit offrir des procédures facilitatrices, et, pour ce, certaines conditions doivent être respectées. Parmi celles-ci, le moment du dépôt d'une requête qui s'inscrit dans un cadre stratégique, établi par l'association, doit demeurer hors de la connaissance de l'employeur.

La confection de la liste de salariés par l'agent de relations de travail constitue un autre élément soulevé par cet article. Auparavant, la liste était faite par l'employeur, et l'agent devait la vérifier en vertu des pouvoirs accordés à l'article 28. Dorénavant, l'agent devra constituer la liste à partir des documents et des renseignements qu'il obtiendra auprès de l'employeur. À notre avis, cette nouvelle façon de procéder aura pour effet d'inonder l'agent des relations du travail d'informations, de telle sorte qu'il lui sera difficile d'élaguer, faute de connaissances particulières du milieu de travail en question. Dans ces conditions, l'objectif de rapidité et d'efficacité ne pourra être atteint. Pour nous, l'article 25 actuel doit être maintenu.

2. Les pouvoirs de l'agent de relations de travail

L'article 17, paragraphe 7 d.1) du projet de loi accorde à l'agent de relations de travail de nouveaux pouvoirs. Désormais, il pourra accréditer une association malgré le désaccord de l'employeur sur une partie de l'unité, dans la mesure où l'association conserve son caractère représentatif, peu importe la décision sur l'unité.

Par contre, le paragraphe 8 e) de ce même article énonce :

Lorsqu'il y a déjà une association accréditée ou lorsqu'il y a plus d'une association de salariés requérante, l'agent de relations de travail procède à un scrutin suivant les dispositions de l'article 37 ou, selon le cas, de l'article 37.1 s'il constate qu'il y a accord entre l'employeur et l'association requérante sur l'unité de négociation et sur les personnes qu'elle vise.

Cet article, tel qu'il est libellé, laisse entendre qu'un vote est toujours décrété, même si une de ces associations en présence détient la majorité. Dans ce cas, le vote n'est pas nécessaire.

Dans les circonstances où aucune association n'obtient la majorité et qu'il y a accord entre l'employeur et l'association requérante sur l'unité de négociation et les personnes qu'elle vise, l'agent procède au scrutin. L'association déjà accréditée est ignorée en ce qui concerne l'accord avec l'employeur concernant l'unité de négociation, et ce, même si celle-ci regroupe entre 35 % et 50 % des salariés. L'accord de toutes les associations, y compris celle déjà accréditée, devrait être requis.

3. La révocation d'une accréditation

L'article 27 du projet de loi modifie l'article 41 du *Code du travail* en y ajoutant un alinéa :

La Commission peut aussi, en tout temps, révoquer d'autorité une accréditation qu'elle estime inopérante depuis au moins cinq ans au motif que l'unité de négociation pour laquelle elle a été accordée n'a été visée, au cours de la même période, par aucune convention collective en vigueur ou aucune sentence arbitrale en tenant lieu.

Cet ajout à l'article permet à la Commission, dès qu'elle constate qu'aucune convention collective n'est intervenue entre les parties depuis au moins cinq ans, de révoquer en tout temps l'accréditation. La Commission des relations du travail, même si on peut faire valoir qu'elle devra faire entendre les parties, n'est soumise à aucune exigence quant à la vérification des motifs ou des raisons expliquant cette situation. Nous pouvons comprendre la préoccupation administrative que cette disposition contient. Par contre, cette préoccupation ne peut l'emporter sur le droit acquis par une association de représenter un groupe de salariés sans s'enquérir auprès de celle-ci des raisons justifiant le fait qu'aucune convention collective n'ait été conclue. Les raisons retenues par le Tribunal du travail pour refuser les révocations d'accréditation chez les employeurs qui ont mis fin à l'exploitation de l'entreprise visée par l'accréditation restent d'une grande actualité. De plus, le texte proposé lierait la Commission dans sa déclaration « d'inopérante », une fois constatée l'existence du seul motif prévu qui ne tient même pas compte de l'excuse de la grève ou du lock-out.

À notre avis, la révocation automatique par la Commission risque de brimer les droits des salariés représentés par ces associations. La Commission devrait rechercher l'accord exprès de l'association avant de procéder à la révocation.

4. La cotisation syndicale minimale

Une association qui vise à être accréditée doit s'assurer qu'elle détient le caractère représentatif du groupe qu'elle veut représenter. Pour ce faire, le *Code du travail* impose des conditions pour qu'une personne soit reconnue membre d'une association : être salariée de l'unité de négociation que l'association vise par sa requête, avoir signé un formulaire d'adhésion à cette association avant le dépôt de la requête, avoir payé personnellement au moins 2 \$ à titre de cotisation syndicale dans les 12 mois précédant le dépôt de la requête et, enfin, que ces conditions soient remplies le ou avant le jour du dépôt de la requête. Le projet de loi, à l'article 23, augmente le montant de 2 \$ à 10 \$, à titre de cotisation syndicale. Ce montant de 2 \$ ne servait qu'à supporter une preuve d'adhésion, qui s'exprime avant tout par la signature de l'adhérent. En effet, le formulaire d'adhésion signé constitue à lui seul la démonstration qu'une personne joint les rangs de l'association. Le montant imposé ne peut devenir un

facteur à considérer par la personne lorsqu'elle a à prendre la décision d'être représentée ou non par une association. Ce droit d'association est un droit fondamental qui n'a pas à être assujéti au paiement d'une somme quelconque. Cette absence de cotisation syndicale au moment de l'adhésion existe déjà dans certaines provinces canadiennes. Pour plusieurs travailleuses et travailleurs, cette somme de 10 \$ constituera un frein à leur volonté qui, sans cela, s'exprimerait dans le sens d'être représentés. Nous doutons sérieusement que l'esprit du *Code du travail* soit d'assujéti le droit d'association des travailleuses et des travailleurs à des considérations de cet ordre.

E. La transmission des droits et des obligations

Le projet de loi, aux articles 29, 30 et 31, modifie les articles 45 et 46 du Code actuel sur la question des transferts de droits d'un employeur à l'autre dans les cas de vente ou de concession d'entreprise.

Prenons d'abord un peu de recul.

Nous en avons parlé plus haut, le *Code du travail* a une finalité.

Historiquement, les travailleurs québécois, comme l'ensemble des travailleurs des pays industrialisés, sont sortis de l'illégalité où les confinait, jadis, leur volonté de s'associer en syndicats. Ils ont arraché, de haute lutte, des législations, comme le *Code du travail*, qui leur reconnaissent le droit d'association et le droit de négocier collectivement.

Du côté patronal, les histoires rapportées par la jurisprudence le montrent. Certains n'ont jamais accepté ces législations qui limitent le droit de gérance absolu qu'ils possédaient dans des régimes anciens.

On a parfois fait preuve de beaucoup d'ingéniosité pour contourner la législation et faire en sorte que l'exercice des droits soit nié, au quotidien.

Au fil des ans, certaines de ces situations ont amené le législateur, qui avait accepté le principe du droit à la libre association, à amender ses lois pour combler les trous qui permettaient ainsi à certains de se dérober.

Encore là, certains ne l'ont jamais accepté.

Alors que l'esprit du Code manifesté, entre autres, aux articles 12, 13, 14 et 143 était d'inscrire le caractère fondamental d'ordre public du droit reconnu à l'article 3, certains sont même allés jusqu'à déclarer normal qu'un employeur tente de contrecarrer l'exercice des droits prévus au Code.

Comme dans le cas des femmes, certains sont bien disposés à reconnaître leur droit à la grossesse, à condition qu'il ne s'exerce pas.

Depuis l'amendement aux lois du travail, qui a introduit la substance du droit reconnu par l'actuel article 45, et jusqu'à ce jour, aucun gouvernement, au Québec, n'a accepté de changer le régime qui avait été mis en place pour répondre à un besoin.

Le gouvernement se propose maintenant de le faire.

Certes on ne touche pas au texte même de l'article 45, mais par l'introduction du nouveau texte de l'article 46, on vient modifier fondamentalement le régime de droit en cette matière.

Le texte actuel de l'article 46 du *Code du travail* se lit ainsi :

Il appartient au commissaire du travail, sur requête d'une partie intéressée, de trancher toute question relative à l'application de l'article 45.

À cette fin, il peut en déterminer l'applicabilité et rendre toute ordonnance jugée nécessaire pour assurer la transmission des droits ou des obligations visée à cet article. Il peut aussi régler toute difficulté découlant de l'application de cet article.

Ce texte est remplacé par l'article 31 du projet de loi et s'exprime de la façon suivante :

46. Il appartient à la Commission, sur requête d'une partie intéressée, de trancher toute question relative à l'application des articles 45 et 45.1. À cette fin, elle peut notamment en déterminer l'applicabilité.

Elle peut aussi, sur requête d'une partie intéressée, régler toute difficulté découlant de l'application de ces articles et de leurs effets de la façon qu'elle estime la plus appropriée en vue de faciliter la gestion de la main-d'œuvre et des conditions de travail ou d'assurer l'exercice ordonné du droit d'association. À cette fin, elle peut notamment :

1° déterminer l'existence d'une telle difficulté;

2° déterminer, modifier une unité de négociation ou fusionner des unités de négociation;

3° accorder, modifier ou révoquer une accréditation;

4° accréditer une association de salariés parmi celles mises en présence par l'application de ces articles après avoir vérifié le caractère représentatif de cette association par tout moyen d'enquête qu'elle juge opportun, notamment par la tenue d'un vote au scrutin secret;

5° lorsqu'il y a application simultanée de conventions collectives à l'égard d'un groupe de salariés, soit ordonner un vote, aux conditions qu'elle indique, afin de permettre à ces salariés de choisir une convention collective qui serait applicable à l'entièreté du groupe, soit déterminer l'application d'une convention collective ou de certaines de ses dispositions et faire les adaptations qu'elle juge nécessaires.

Malgré le deuxième alinéa de l'article 45, la Commission peut aussi décider, dans le cas d'une concession partielle d'entreprise, que le

concessionnaire n'est pas lié par l'accréditation ou la convention collective qui lie l'employeur cédant lorsqu'elle est d'avis que cette convention dispose des conséquences d'une telle concession sur l'emploi et les conditions de travail des salariés de l'employeur cédant.

En principe, le régime actuel en est un de protection, avec exception pour les situations générées par le transfert de droits créant des difficultés insurmontables. Le régime proposé en est un où ne sera transféré que ce qui ne dérange pas.

Les commissaires du travail, le Tribunal du travail et les tribunaux supérieurs ont su développer, avec les années, un ensemble de règles qui ont permis aux instances du travail d'effectuer ce que certains ont appelé les chirurgies rendues nécessaires par la nature des problèmes identifiés, en tentant de faire correspondre le niveau d'intervention et la gravité du problème.

Les tribunaux, à cause du régime de protection prévu à l'actuel article 45, ont écarté des motifs d'intervention le simple inconvénient que peut causer le transfert de droits. Ils ont voulu limiter l'intervention à ce qui est nécessaire.

Le Tribunal savait d'expérience que, pour certains, tout le Code est un inconvénient.

La difficulté insurmontable qui empêche la gestion de l'entreprise est le critère d'intervention qui fut dégagé pour modifier la portée d'un droit transféré.

Dorénavant, si le nouveau texte de l'article 46 proposé est adopté, comme le critère indiqué est tout simplement « de faciliter la gestion de la main-d'œuvre », tous les inconvénients d'hier pourront se qualifier dans la nouvelle catégorie des « difficultés » qui permettra à la Commission d'intervenir. Le texte lui dit même dans quel sens elle devra le faire.

Il est clair qu'on peut définitivement parler d'un changement fondamental du régime.

Les motivations d'un tel changement, semble-t-il, viennent d'un désir de certains administrateurs du secteur public, plus particulièrement du secteur de la santé et des affaires sociales, de voir leur travail facilité. Certains considéreraient avoir été abandonnés au moment de l'adoption de la Loi sur la santé et les services sociaux.

Nous avons l'impression, à la CSQ, qu'il faut faire le constat que le gouvernement, une fois confronté à la règle établie par le législateur, dans l'exercice de ses propres responsabilités d'employeur, a choisi le camp de ceux qui sont pour la reconnaissance de droits, à la condition que leur exercice ne dérange pas.

Nous ne pouvons accepter, à la CSQ, qu'un tel tournant soit pris, et nous demandons avec insistance que l'idée de ce changement soit clairement abandonnée.

Le *Code du travail* constitue une pièce maîtresse du contrat social et nos membres ne veulent pas d'un projet de société où les droits s'éteignent ainsi, pour des motifs strictement administratifs.

Un tel changement aurait, bien au-delà du seul secteur de la santé et des services sociaux, des répercussions dans tous les secteurs de la vie économique; c'est la règle générale qu'on veut changer, ne l'oublions pas. Nous faisons valoir qu'il est absolument contre-indiqué de l'opérer.

Par l'application de cet article, beaucoup de salariés ne seront plus représentés par l'association de leur choix, mais par une autre.

Certains rétorqueront peut-être qu'il n'y a rien de grave puisque les gens demeurent syndiqués.

L'article 3 du Code actuel dit :

3. Tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration.

On y parle du droit d'appartenir à l'association de son choix.

C'est perdre de vue la réalité de l'exercice de ces droits que de penser que les salariés n'accordent qu'une mince importance à l'identité de l'association à laquelle ils adhèrent.

Au contraire, beaucoup de salariés font le choix de se syndiquer parce qu'ils adhèrent à une association plutôt qu'à une autre.

De plus, il est loin d'être certain que ce tournant ne mènera pas à la désyndicalisation de certains, malgré leur volonté, à cause de la loi du nombre.

Le projet de loi prévoit également, au dernier paragraphe du texte proposé de l'article 46, une autre disposition à laquelle nous ne pouvons aucunement souscrire.

Ce texte donne un pouvoir d'intervention à la Commission en regard des situations où une convention collective « dispose » des conséquences d'une concession; il est de nature à faire porter un poids inacceptable sur la négociation.

On sait d'expérience qu'une convention collective ne s'accepte pas article par article. Les salariés sont mis, en réalité, devant un projet global qu'ils ont, en bout de course, à accepter ou à rejeter.

On y traite de salaires, de régimes d'assurance groupe, de fonds de pension, de congés de maternité et de bien d'autres sujets.

Quand le projet de loi nous parle de ces conventions qui disposent des conséquences d'une telle concession, il ne faut pas perdre de vue que ce n'est qu'une clause ou quelques-unes, parmi bien d'autres.

Concrètement, les associations devront mener la lutte pour faire rayer des conventions collectives les aménagements qui ont parfois été consentis aux employeurs en raison de contextes particuliers, ou bien se battre pour obtenir un texte qui intégrerait toute la protection actuelle de l'article 45 (ce qui risque d'être illusoire avec le nouveau texte proposé à l'article 46), ou bien se résoudre à assumer le risque de perdre des droits.

Cette nouvelle disposition est de nature à conduire à des conflits majeurs, qu'on aura peine à régler même avec les nouvelles dispositions envisagées en matière de négociation.

Toujours en matière de transmission de droits, le projet de loi essaie de combler une lacune qui a été identifiée en regard de l'article 45, dans le cas d'une concession qui survient pendant le processus d'accréditation.

Avec le texte actuel, un employeur peut tenter de fuir une démarche de syndicalisation en concédant son entreprise pendant la procédure d'accréditation. Puisque l'application de l'article 45 fait en sorte que le nouvel employeur est partie à la procédure d'accréditation « en lieu et place » de l'ancien employeur, celui-ci est donc dégagé de la procédure. Rien ne l'empêche alors, une fois l'accréditation émise auprès du concessionnaire, de reprendre ses activités dégagées de la syndicalisation.

On veut corriger la situation en amendement le texte actuel de l'article 32 par l'article 19, paragraphe 3 du projet de loi :

Lorsqu'une concession d'entreprise survient durant la procédure en vue de l'obtention d'une accréditation, la Commission peut décider que l'employeur cédant et le concessionnaire sont successivement liés par l'accréditation.

Nous faisons valoir que, dans sa rédaction, le texte projeté risque d'avoir des conséquences graves sur des situations tout à fait étrangères à celle à laquelle on a voulu apporter remède.

Le texte ajouté, avec la référence faite au nouvel article 45 (article 29, paragraphe 2 du projet de loi), constitue de façon évidente un amendement au principe de l'article 45.

Le pouvoir sans balises octroyé à la Commission risque de subir la pression de certaines volontés de le voir interprété dans le sens d'un choix laissé à la Commission d'accorder ou pas un transfert de droits dans telle ou telle situation.

Nous croyons comprendre que telle n'est pas l'intention des rédacteurs du projet de loi.

Nous croyons, dans la mesure où cette intention subsistera, que si le mot « successivement » était remplacé par le mot « conjointement », le texte irait beaucoup plus dans le sens du remède qu'avait envisagé le Tribunal du travail au problème identifié, sans comporter le risque que nous voyons en regard du texte actuellement proposé.

Nous réclamions la disparition de l'exception de la vente en justice au texte de l'article 45. Le projet de loi y donne suite par son article 29 paragraphe 1.

Nous réclamions également une disposition prévoyant le transfert de droits dans le cas d'entreprises passant du régime du Code canadien à celui du *Code du travail* québécois. Le projet y pourvoit à son article 30.

Mais si la modification projetée au texte de l'article 46 est le prix à payer pour obtenir la modification à l'article 32, la disparition de l'exception de la vente en justice et le transfert de droit relatif aux anciennes entreprises fédérales, c'est payer beaucoup trop cher.

La CSQ ne peut souscrire à ce qu'un tel amendement soit apporté au *Code du travail*.

Cet amendement est tellement important qu'il emporte à lui seul, pour la CSQ, le sort du projet de loi.

F. Les conflits de longue durée

L'article 38 du projet de loi qui ajoute l'article 57.2 au *Code du travail* vise à prévoir un mécanisme d'intervention de la Commission lors des conflits de longue durée. Ceux-ci sont une préoccupation importante pour la CSQ. Ils sont très coûteux pour les travailleuses et les travailleurs et nous appuyons toute mesure qui permettrait un rapprochement des parties et contribuerait à la solution d'un différend. Mais cela doit se réaliser dans le respect des parties à l'intérieur du processus de négociation.

Or, la solution proposée à cet article soulève plusieurs problèmes.

L'article 57.2 met en présence des parties qui négocient de bonne foi et se conforment aux dispositions du *Code du travail*. Le pouvoir d'intervention de la Commission se situe dans un cadre où un conflit de travail, pour des raisons propres aux parties, se prolonge dans le temps.

Dans ce contexte, le pouvoir d'intervention de la Commission doit respecter l'équilibre des parties en évitant de favoriser l'une ou l'autre des parties.

L'article 57.2 ne respecte pas ce principe fondamental du *Code du travail* et crée un déséquilibre entre les parties, en faveur de la partie patronale.

Le déséquilibre vient du fait que la recommandation du conciliateur est soumise aux mandataires de l'employeur, alors que du côté syndical, on discrédite leurs mandataires en soumettant directement la recommandation aux membres. Il en résulte nécessairement une modification importante du rapport qu'entretiennent les parties. Il en résulte également une modification importante du rapport entre les mandataires syndicaux et leurs membres.

Le processus proposé conditionnera nécessairement le comportement des parties dans ce type de conflit. Ainsi, la partie patronale pourrait chercher à utiliser à son profit le mécanisme prévu à l'article 57.2 et forcer la conciliation et le vote, alors qu'elle-même sera à l'abri de toute contrainte institutionnelle pour accepter quelque compromis que ce soit ou la recommandation du conciliateur. Dans un tel cadre, on peut penser qu'un employeur pourrait avoir avantage à laisser traîner un conflit, sachant que cela le place finalement dans une position plus avantageuse. Nous aurions alors un effet contraire à celui que semble rechercher l'article 57.2, tel qu'il est proposé.

Nous connaissons au Québec des moyens qui ont fait leur preuve en matière de règlement des différends. La médiation en est un. Il a l'avantage de respecter le processus de négociation et de conduire à des solutions négociées, lesquelles demeurent la meilleure garantie pour le maintien de la paix industrielle. Il ne serait pas judicieux pour le processus de négociation que le pouvoir d'ordonnance de la Commission s'adresse à des comportements des parties par ailleurs conformes aux dispositions du Code.

La CSQ croit que l'article 57.2 devrait donner à la Commission le pouvoir de désigner de sa propre initiative un médiateur qui puisse agir auprès des parties aux prises avec un conflit de longue durée. Celui-ci aurait un rôle d'appui auprès des parties, mais aurait la capacité de convoquer les parties à des rencontres de travail ou à tenir des séances de négociation sur une base régulière.

G. Le vote sur les propositions patronales

L'article 40 du projet de loi introduit l'article 58.2 au *Code du travail* et donne à la Commission le pouvoir d'ordonner un vote sur les offres patronales auprès des personnes comprises dans l'unité de négociation.

L'effet de cet article proposé constitue une mesure qui crée un déséquilibre dans le processus de négociation en faveur de l'employeur puisqu'elle ne s'adresse qu'aux salariées et salariés représentés par un syndicat.

Pourtant, cet article présume que le syndicat s'est parfaitement acquitté de toutes ses obligations prévues au Code en matière de négociation de bonne foi et de diligence. S'il ne s'y était pas conformé, la Commission pourrait rendre une ordonnance en ce sens. Selon l'article 58.2, à l'initiative de l'employeur, la Commission peut ordonner à une association de tenir un vote pour que tous les salariés se prononcent sur les dernières offres patronales.

Le pouvoir d'initiative donné à l'employeur crée à sa face même un déséquilibre. Il permet à l'employeur de chercher à déstabiliser le syndicat au moment jugé opportun pour ses intérêts. Nous connaissons l'importance de l'échéancier dans un processus de négociation et cette mesure altère le rapport de force en faveur de l'employeur.

L'élément le plus étonnant de l'article 58.2 est l'évacuation pure et simple du syndicat comme partie puisque la tenue du vote viserait les salariées et salariés représentés par le syndicat et non les membres du syndicat, alors que la section II du chapitre II du Code actuel prévoit des dispositions différentes au sujet de l'adoption d'une convention collective et de la tenue d'un vote de grève.

On comprend alors le rôle particulier de la Commission qui devrait surveiller et déterminer les règles encadrant un tel vote.

Cette approche est inacceptable et ne respecte pas l'économie du *Code du travail* qui repose sur la reconnaissance du syndicat comme le représentant exclusif des salariés. Si nous comprenons bien la portée de l'article 58.2, cela aurait pour effet de légaliser une pratique présentement jugée déloyale et illégale, à savoir la possibilité pour l'employeur de s'adresser directement aux salariées et salariés.

Cet article dénature le processus de négociation qui repose sur l'acceptation de demandes, la détermination d'une stratégie de négociation et l'acceptation des résultats par les membres d'une association de salariés dûment accréditée en vertu du *Code du travail*. On ne voit pas en vertu de quel principe on pourrait désapproprier le syndicat de sa négociation sur l'initiative de l'employeur et soumettre des offres à des personnes non membres du syndicat et qui n'ont pas participé au processus de négociation.

Une telle mesure demeurera toujours inacceptable pour la partie syndicale. Au moment de son application, tous les moyens seront pris pour neutraliser cette mesure avec, pour conséquence, la judiciarisation du processus de négociation. Elle contribuera à exacerber les tensions entre les salariés dans les milieux de travail et à fournir l'occasion aux employeurs d'affaiblir un syndicat ou tout simplement de s'en débarrasser.

DEUXIÈME PARTIE

A. Une Commission des relations du travail

Déjà en 1985, lors du rapport Beaudry, suivi de la loi 30 et du rapport Blain, la CSQ, à l'époque la CEQ, se prononçait sur la nécessité de revoir l'organisme chargé de l'application du *Code du travail*. Nous constatons que les structures compartimentées du régime ne répondaient pas aux exigences d'efficacité et de rapidité tout en ne favorisant pas la cohésion entre les divers paliers d'intervention. Avec le temps, les problèmes ne se sont pas amoindris et la nécessité de changer la structure est encore là.

En mai 1999, les organisations syndicales, dont la CSQ, réitéraient leur volonté d'une réforme du *Code du travail* permettant la « mise en place d'un guichet unique, dont le personnel doit être qualifié et indépendant, et doter l'organisme des pouvoirs nécessaires à une gestion efficace des relations du travail et favorisant l'atteinte des objectifs du *Code du travail*. »

À notre avis, le nouvel organisme doit pouvoir porter une approche différente des relations du travail. Le nouvel organisme doit favoriser une approche intégrée des relations du travail axée sur le règlement des problèmes. Pour ce faire, cet organisme doit pouvoir agir efficacement et rapidement sur tous les aspects d'une situation problématique en relations du travail. La réussite de ce nouvel organisme, doté de pouvoirs importants dans le but de répondre aux exigences de ses nouveaux mandats, sera d'autant plus tributaire de la confiance qu'il suscitera auprès des parties. Cette confiance dépendra non seulement du choix des personnes, mais de l'expertise qui sera développée et partagée. En ce sens, cet organisme doit créer une cohérence institutionnelle.

1. La proposition gouvernementale

Le gouvernement propose, par l'article 75 du projet de loi, la mise en œuvre d'une Commission des relations du travail dont les éléments suivants seront traités : la division du soutien aux relations du travail, la division des plaintes et recours et les pouvoirs de redressement accordés à cette division. Le pouvoir de révision, la nomination des commissaires, l'administration de la Commission et le pouvoir de réglementation seront également examinés. Enfin, nous compléterons nos propos par des commentaires sur la disparition du Tribunal du travail et sur d'autres dispositions contenues dans le projet de loi.

Les objectifs de cette Commission sont décrits au nouvel article 114 que nous avons cité auparavant à la page 9. Nous déplorons encore une fois l'absence de dispositions ayant pour effet de déclarer que l'objet du *Code du travail* est de favoriser et protéger le droit d'association qui constitue la finalité du *Code du travail*. C'est pour nous le premier objet de la Commission, qui devrait supporter ceux prévus aux alinéas 1 à 3 de ce nouvel article.

Ce projet de loi crée deux divisions : celle du soutien aux relations du travail et celle des plaintes et recours.

1.1 La division du soutien aux relations du travail

Cette division, dotée d'un vice-président, est responsable de la conciliation, de la médiation, de l'arbitrage, de la recherche et de l'enquête (nouvel article 119 du projet de loi). Cet article décrit le rôle des personnes qui forment cette division : les agents de relations de travail, les conciliateurs, les médiateurs et les enquêteurs.

Cette disposition autorise l'agent de relations de travail à effectuer des enquêtes, de sa propre initiative, sur toute question relative à l'accréditation. Il détient aussi ce pouvoir lorsqu'il a des raisons de croire qu'il y a ingérence de l'employeur dans l'association de salariés (art. 12 du *Code du travail*). Ce pouvoir d'enquête est nouveau, car auparavant, lorsque l'agent avait des raisons de croire qu'il y avait une contravention à l'article 12, il devait, sur l'ordre du commissaire, interrompre son enquête. Il a maintenant le plein pouvoir d'enquêter et doit, par la suite, faire rapport à la Commission, conformément aux articles 18 et 121 du projet de loi.

Les nouveaux pouvoirs d'enquête accordés à cette division devraient normalement accélérer le traitement des dossiers dans la mesure où ils seront réellement exercés, et dans la mesure où cette division décidera sans audition comme il est prévu.

1.2 La division des plaintes et recours

L'article 129 détermine la compétence de cette division des plaintes et recours. Cet article se lit ainsi :

La Commission connaît et dispose, par sa Division des plaintes et recours, à l'exclusion de tout tribunal :

1° sous réserve du paragraphe d.1 de l'article 28, de toute requête en accréditation lorsqu'il y a désaccord sur la description de l'unité de négociation ou sur l'inclusion ou non de certaines personnes dans l'unité de négociation, ainsi que de toute question relative au non-respect de l'article 12 et de toute question visée aux articles 39, 41, 42, 46 et 47.5;

2° de toute autre affaire introduite ou de tout autre recours formé par une personne ou partie intéressée en application des dispositions du présent Code, sauf une affaire introduite ou un recours formé en application des dispositions des articles 111.0.1 à 111.2 et 111.10 à 111.20 ainsi que des recours formés devant elle et énumérés à l'annexe 1.

Également, cette division exerce, à l'exclusion de tout tribunal, les pouvoirs d'ordonnance visés aux articles 133 et 134.

Cette division assume les responsabilités de la Commission et exerce les fonctions, pouvoirs et devoirs de cette dernière en ces matières.

La compétence accordée par le paragraphe 1 s'apparente à celle déjà exercée présentement par les commissaires du travail, tandis que le paragraphe 2 accorde une compétence générale sur toute affaire ou tout recours formé par une personne ou une partie intéressée en application du *Code du travail* et des autres recours dont cette division doit disposer. L'élément le plus important consiste en ce pouvoir d'ordonnance qui lui est attribué en vertu des articles 133, 3° et 134 dans le but d'exercer la compétence qui lui est dévolue à l'article 129.

Les pouvoirs qui sont décrits à l'article 133 nous semblent répondre à ce qui a déjà été exprimé dans le passé par les représentants syndicaux. En effet, il sera maintenant possible pour cette division de rejeter des demandes ou des plaintes logées dans le but de gagner du temps et d'empêcher par différents moyens la syndicalisation. De plus, la capacité d'émettre des ordonnances provisoires devrait corriger rapidement les situations où l'écoulement du temps affecte considérablement la pertinence ou l'efficacité d'un recours. Ce pouvoir de rendre des ordonnances provisoires pour l'application et l'administration du Code est fort important pour favoriser le règlement des problèmes qui surviennent entre les parties.

Par ailleurs, les pouvoirs conférés à cette division ne prévoient pas que celle-ci puisse agir de façon préventive dans le but d'éviter des conflits par un pouvoir déclaratoire. L'intervention de la Commission des relations du travail, par l'exercice d'un pouvoir déclaratoire, permettrait aux parties de connaître leurs droits et obligations respectifs avant qu'une situation ne dégénère.

1.2.1 Les pouvoirs de redressement

Le nouvel article 134, introduit par l'article 75 du projet de loi, accorde à la division des plaintes et recours des pouvoirs de redressement. Cet article est rédigé de la manière suivante :

134. Sauf au regard d'une grève, d'un ralentissement d'activités ou d'un lock-out réel ou appréhendé dans un service public ou dans les secteurs public et parapublic au sens du chapitre V.1, cette division peut aussi :

1° ordonner à une personne, à un groupe de personnes, à une association ou à un groupe d'associations de cesser de faire, de ne pas faire ou d'accomplir un acte pour se conformer au présent Code;

2° exiger de toute personne de réparer un acte ou une omission fait en contravention d'une disposition du présent Code;

3° ordonner à une personne ou à un groupe de personnes, compte tenu du comportement des parties, l'application du mode de réparation qu'elle juge le plus approprié;

4° ordonner de ne pas autoriser ou participer ou de cesser d'autoriser ou de participer à une grève, à un ralentissement d'activités au sens de l'article 108 ou à un lock-out qui contrevient ou contreviendrait au présent Code ou de prendre des mesures qu'elle juge appropriées pour amener les personnes que représente une association à ne pas y participer ou à cesser d'y participer;

5° ordonner, le cas échéant, que soit accélérée ou modifiée la procédure de grief et d'arbitrage prévue à la convention collective.

Les pouvoirs attribués par les paragraphes 1 et 2 de l'article 134 sont d'une portée générale et couvrent toute contravention au *Code du travail*. Par contre, le paragraphe 3, tel qu'il est rédigé, pose des problèmes. Il confère à la division des plaintes et recours un pouvoir de réparation, sans spécifier les circonstances qui permettent l'application de ce pouvoir. Ce paragraphe nous porte à croire que toute personne pourrait demander réparation si elle s'estime lésée par un conflit où des moyens de pression sont exercés, peu importe leur légalité.

Pour nous, cet article ne doit donner cours à aucune ambiguïté sur qui peut demander des ordonnances et les circonstances qui y donnent ouverture. Les tiers ne sont pas des parties aux rapports collectifs de travail et cette division n'est pas l'instance appropriée pour indemniser un préjudice causé à un tiers par une partie. La finalité du *Code du travail* est de régir les rapports entre les parties, et la Commission doit leur servir de forum pour régler leur litige.

Le paragraphe 4 permet à cette division d'émettre des ordonnances en cas de grève ou de lock-out illégal. Il est pour le moins étonnant que la Commission puisse prendre des mesures qu'elle juge appropriées pour amener les personnes que représente une association à ne pas participer ou à cesser de participer à une grève, alors que cette même division ne pourra intervenir pour qu'un employeur cesse l'utilisation des briseurs de grève. Les dispositions anti-briseurs de grève (art. 109.1) demeurent les mêmes. Actuellement, la seule sanction prévue au *Code du travail* est de nature pénale et ne constitue pas un moyen efficace pour faire cesser cette pratique illégale. Lors d'une grève, le projet de loi ne peut doter la Commission d'un pouvoir de redressement important envers les salariés sans prendre les moyens de contrer les pratiques déloyales de la part des employeurs. Pour réaliser cet objectif de régler des conflits qui surviennent, la Commission doit posséder cette capacité d'intervenir lorsque des gestes illégaux sont posés par une partie ou l'autre.

1.2.2 La révision

Le nouvel article 137.4 du projet de loi précise les motifs de révision.

L'appel qui, pour certains, est une garantie de justice, contribue à accentuer la judiciarisation des rapports collectifs de travail. Dans les faits, ce droit d'appel entraîne des longs délais et constitue un obstacle au règlement rapide des conflits. L'instauration d'un pouvoir de révision souple et efficace doit offrir cette garantie de justice. Il doit permettre de reconsidérer une question litigieuse et constituer une alternative valable au recours judiciaire qu'est l'appel.

Nous sommes d'accord avec la disparition de l'appel, mais le pouvoir de révision dont cette division sera investie doit lui permettre d'agir avec souplesse et diligence. Le terme « vice de fond » utilisé à l'article 137.4 porte à interprétation et sera source de débats, alors qu'une erreur de droit déterminante comme motif de révision nous apparaît plus claire. La collégialité proposée pour exercer la révision pour ce motif prévu au paragraphe 3 est nécessaire pour assurer une cohérence dans les décisions que la Commission rendra. À cet égard, cette collégialité constitue une voie pour élaborer des politiques d'interprétation de la Commission et résoudre les contradictions qui émanent des instances décisionnelles, et ce, pour cerner de façon claire la nature de la règle de droit applicable.

1.2.3 Les commissaires : la nomination

Le projet de loi prévoit que les commissaires de la Commission des relations du travail sont nommés par le gouvernement (art. 137.21) parmi les personnes qui sont déclarées aptes, suivant une procédure de recrutement et de sélection établie par règlement du gouvernement (art. 137.23). Le règlement doit comprendre, entre autres, la formation des comités, la composition de ceux-ci et les critères de sélection dont le comité doit tenir compte. Le mécanisme de sélection prévu par le règlement doit assurer la crédibilité des commissaires qui seront nommés.

En conséquence, nous souhaitons que le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre soit consulté avant que le gouvernement procède à leur nomination, au même titre que le CCTM était consulté avant que le gouvernement nomme des juges au Tribunal du travail.

Les commissaires qui formeront cette Commission doivent posséder cette compétence nécessaire à la réalisation de ses nouveaux pouvoirs. En ce sens, ils doivent être préparés à les exercer pour susciter réellement la confiance des parties. Le choix des commissaires devant former la première Commission est d'autant plus important, car ceux-ci seront responsables de la transition d'un ancien régime vers un nouveau. Par eux, l'orientation de cette Commission sera définie, et ce, pour longtemps. Dans cette optique, la qualité des commissaires de cette nouvelle Commission est déterminante pour assurer la crédibilité de l'organisme. La garantie de réussite passe par la qualité nécessaire de cette Commission et par l'adhésion des partenaires qui en découlera.

1.2.4 L'administration de la Commission

Le projet de loi traite de l'administration de la Commission aux articles 137.53 et suivants. Il prévoit également la provenance des sommes qui serviront à alimenter le fonds de la Commission à l'article 137.76.

Dorénavant, la Commission pourra percevoir des droits et honoraires afférents aux demandes, plaintes et recours déposés auprès d'elle en application d'un règlement adopté par le gouvernement (art. 138). Selon le projet de loi, les tarifs pourront varier en fonction du type de demandes, plaintes ou recours et certaines catégories de personnes pourraient en être exemptées. Nous ne partageons pas cette approche d'exiger une contribution financière de la part des salariés ou de leurs représentants pour faire reconnaître les droits que le *Code du travail* leur accorde. La future Commission des relations du travail doit posséder une autonomie administrative par rapport au gouvernement et avoir la capacité financière de réaliser ses mandats.

Encore une fois, l'exercice des droits prévus au *Code du travail* ne peuvent être assujettis au paiement d'une somme quelconque. À titre d'illustration, il serait pour le moins cocasse qu'un salarié congédié illégalement ait à déboursé un montant

quelconque pour que sa plainte soit entendue ou qu'un employeur ou une association de salariés ait à payer pour avoir copie d'une requête qui les interpelle.

1.2.5 Le pouvoir de réglementation

Ce pouvoir de réglementation est décrit à l'article 138 du projet de loi qui prévoit que la Commission peut adopter des règles de preuve, de procédure et de pratique pour appliquer les dispositions du *Code du travail*. Dans le but d'assurer l'adhésion des parties aux règles qui seront adoptées, nous souhaitons que celles-ci soient soumises à la consultation du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre avant leur adoption. La collaboration des parties est indispensable au bon fonctionnement de cette nouvelle Commission.

B. La disparition du Tribunal du travail

Le projet de loi, en plus de créer la Commission des relations du travail, abolit le Tribunal du travail. Le Tribunal du travail a toujours joui de crédibilité auprès des parties. L'expertise de ses membres et leur spécialisation ont été acquises par l'exercice de leur juridiction d'appel en matière de recours en vertu du *Code du travail*.

Le Tribunal du travail avait également acquis une expertise en matière pénale en vertu du *Code du travail*, de la *Loi sur des accidents du travail et les maladies professionnelles* et de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Ce tribunal exerçait également une compétence en vertu d'autres lois : *Loi sur le bâtiment*, *Loi sur les installations électriques*, etc. La disparition du Tribunal du travail fera en sorte que les recours en matières pénales seront dorénavant déposés à la Cour du Québec. Le projet de loi prévoit également que le droit d'appel des décisions de la Commission de l'équité salariale s'exercera devant la Cour du Québec.

Nous souhaitons ardemment que la Cour du Québec instaure un fonctionnement tel qu'il permettra aux juges du Tribunal du travail actuels de faire valoir leur compétence acquise dans le domaine des relations du travail. Les matières qui seront dorénavant de la compétence de la Cour du Québec exigent des connaissances particulières que les juges actuels du Tribunal du travail sauront mettre à profit.

Quant à la Commission des relations du travail, par sa division des plaintes et recours, elle disposera des recours formés en vertu des lois qui sont pour la plupart déjà de la juridiction du commissaire général du travail, sauf en matière de construction. Nous savons que les recours institués en vertu d'autres lois que le *Code du travail* constituent près de 50 % des dossiers traités au Bureau du commissaire général du travail. Les pouvoirs accrus que le projet de loi accorde à la Commission exigeront que celle-ci soit dotée de ressources humaines suffisantes pour répondre aux objectifs d'efficacité et de rapidité.

C. Autres dispositions

Les dispositions suivantes méritent certains commentaires

Dépôt de la plainte

L'article 7 du projet de loi modifie l'article 16 du *Code du travail* lors du dépôt d'une plainte, en appliquant la théorie de la réception plutôt que celle de l'expédition. Par l'utilisation des termes « déposer sa plainte à l'un des bureaux », le législateur impose donc que celle-ci soit reçue dans les 30 jours plutôt que transmise dans les 30 jours. Cette disposition aura comme conséquence d'abrèger les délais pour ceux qui ne sont pas à proximité des bureaux de la Commission ou qui ne disposent pas de moyens électroniques.

Dépôt d'une requête

L'article 23 du projet de loi qui modifie l'article 36.1 du *Code du travail* traite du moment où une requête en accréditation est déposée. Une requête ne peut être réputée déposée; elle doit être déposée. L'utilisation de la présomption crée une ambiguïté inutile.

Tenue des audiences à la division des plaintes et recours

L'article 137.12 sur la tenue des audiences emprunte le libellé à la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* et, à notre avis, créera des difficultés là où elles n'existaient pas.

Dorénavant, une partie peut faire valoir qu'une audition à partir de 9 h 30 lui crée un inconvénient majeur eu égard à ses occupations ordinaires et que celle-ci devrait se tenir en soirée. Le projet de loi doit éviter de créer des situations qui n'auront pour effet que de retarder les auditions devant la division des plaintes et recours.

CONCLUSION

La Centrale des syndicats du Québec est une organisation syndicale qui milite depuis toujours pour l'établissement d'une société démocratique fondée sur des valeurs de justice et d'équité. Pour nous, les droits comme le droit d'association et à la négociation des conventions collectives sont des libertés fondamentales. Comme organisation syndicale, nous avons le devoir de faire entendre notre voix et de défendre la prédominance des droits fondamentaux sur les exigences de l'économie.

Le Québec se fait aujourd'hui le chantre de la globalisation des marchés, nous parle de la libre circulation des marchandises, de libre-échange. Cette entrée dans le concert des nations, à laquelle il nous convie, s'accompagne malheureusement de tendances lourdes qui ont pour noms la déréglementation et la privatisation du statut de travailleuse et de travailleur. On ne peut s'empêcher de penser, à la lecture du projet de loi déposé devant cette Commission, au Rapport Lemaire. Il y a dans ce rapport toute l'essence des orientations patronales qui visent à accentuer la concurrence entre les forces de travail individuelles.

Nous ne pouvons souscrire à de telles orientations pour la société québécoise. Nous considérons ce projet de loi comme irrecevable. Ce qui nous est présenté n'est pas une réforme, mais un maquillage administratif. Certes, nous pourrions nous réjouir de la création de la Commission des relations du travail puisqu'elle répond à une de nos demandes. Mais comment pouvons-nous appuyer la mise sur pied d'une Commission qui viendrait appliquer un *Code du travail* dont les modifications ne servent pas les intérêts des travailleuses et des travailleurs?

Le seul souhait que nous pouvons formuler est que le gouvernement reprenne l'exercice en s'assurant de respecter l'esprit qui a toujours animé le *Code du travail* par la protection du droit d'association. De ce fait, il donnerait un sens à sa ratification du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il reconnaîtrait finalement le droit pour les travailleuses et les travailleurs d'exercer leur droit d'association et de négociation de leurs conditions de travail. C'est à cette seule condition que la CSQ pourra appuyer une réforme du *Code du travail*.



Communications

D-10965

Février 2001