

Les Cahiers de droit



Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi : la situation actuelle et la situation à venir

Jean-Luc Dufour

Volume 37, Number 1, 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043382ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043382ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dufour, J.-L. (1996). Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi : la situation actuelle et la situation à venir. *Les Cahiers de droit*, 37(1), 175–262. <https://doi.org/10.7202/043382ar>

Article abstract

In order to stimulate job creation during a recessionary period and upgrade the qualifications of welfare beneficiaries, over the past years the provincial government has implemented measures favouring employment development and assistance.

Today, these various governmental measures originate in the *Act respecting income security* and the *Act respecting the Ministère de la sécurité du revenu*. They are further completed by Treasury Board decisions providing guidelines for the implementation of these measures.

Generally speaking their purpose is to allow last resort welfare beneficiaries to obtain new professional qualifications, to acquire labour force experience through an on-the-job training period or to be totally integrated into the workforce for a given period of time through a subsidy granted by the State to the employer who hires the beneficiary.

The application of these measures in the business community creates a new form of workforce relationship. This raises the following questions : What is the legal status of beneficiaries who participate under these measures with regard to various labour legislation ? Are we in the presence of a new type of employer-wage earner relationship ? Is the concept of a « salaried worker » as we ordinarily understand it in labour law applicable to these beneficiaries who perform work in the business community ?

An analysis of these measures and various legislative pieces applicable in the field of labour provide us with some astonishing answers in certain cases. In the first place, this article provides an up-to-date legislative analysis of the legal status of beneficiaries participating in these employability and jobs re-entry assistance measures. In second place, it is a comparative study between the current situation and future evolution by considering the new provisions under the *Act to amend the Act respecting income security and other legislative provisions*, which once in force will completely modify the legal status of beneficiaries using such measures.

Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi : la situation actuelle et la situation à venir*

Jean-Luc DUFOUR**

Dans le but de stimuler, en période de récession, la création d'emplois et aussi d'améliorer la qualification des bénéficiaires de la sécurité du revenu, le gouvernement provincial a instauré, il y a quelques années, des mesures permettant le développement de l'employabilité et de l'aide à l'emploi.

De nos jours, les diverses mesures gouvernementales tirent leur origine de la Loi sur la sécurité du revenu et de la Loi sur le ministère de la Sécurité du revenu. À cela s'ajoutent des décisions du Conseil du trésor qui établissent les paramètres de fonctionnement des mesures en question.

De façon générale, les mesures ont pour but de permettre aux bénéficiaires de prestations de dernier recours d'obtenir de nouvelles compétences professionnelles, d'acquérir une expérience de travail dans le cadre d'un stage « travail-formation » ou encore d'être totalement intégrés, pour une période déterminée, au marché du travail, et ce, par l'entremise d'une subvention accordée par l'État à l'employeur qui engage le prestataire.

* Le présent article a été rédigé sur une période de quelques mois au cours desquels des modifications à la *Loi sur la sécurité de revenu* de même qu'à la *Loi sur l'assurance-chômage* ont été faites par les deux paliers de gouvernement responsables de l'application desdites lois. En raison de toutes ces fréquentes modifications, compte tenu du contexte politique et économique actuel, nous avons dû arrêter nos recherches au mois de mars 1996. Conséquemment, bien que l'esprit de l'analyse et des règles de droit traitées soit respecté, des amendements ont pu être apportés aux différentes mesures ou sont peut-être aussi sur le point de l'être. Le lecteur aurait donc avantage à s'assurer, au besoin, des modifications qui ont pu être ainsi effectuées.

** L.L.M.; chargé de cours: Département des sciences de la gestion et de l'économie, Université du Québec à Trois-Rivières et Faculté de droit, Université Laval.

L'application des mesures gouvernementales dans l'entreprise a donc pour effet de créer une nouvelle forme de rapport de travail. Se posent donc les questions suivantes : Quel est le statut juridique des bénéficiaires participant à ces mesures au regard des différentes lois du travail ? Sommes-nous en présence d'un nouveau type de relation employeur-salarié ? La notion de « salarié », telle que nous l'entendons habituellement dans le droit du travail, est-elle applicable à ces bénéficiaires qui accomplissent du travail dans une entreprise ?

L'examen de ces mesures et des différentes lois applicables dans le domaine du travail donne, dans certains cas, des réponses étonnantes. Le présent article constitue donc, dans un premier temps, une analyse de la situation législative actuelle quant au statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi et, dans un second temps, une étude comparative entre la situation actuelle et celle à venir au regard des nouvelles dispositions instaurées par la Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives, notamment l'article 8 qui modifiera en totalité, au moment de son entrée en vigueur, le statut juridique des bénéficiaires utilisant lesdites mesures.

In order to stimulate job creation during a recessionary period and upgrade the qualifications of welfare beneficiaries, over the past years the provincial government has implemented measures favouring employment development and assistance.

Today, these various governmental measures originate in the Act respecting income security and the Act respecting the Ministère de la sécurité du revenu. They are further completed by Treasury Board decisions providing guidelines for the implementation of these measures.

Generally speaking their purpose is to allow last resort welfare beneficiaries to obtain new professional qualifications, to acquire labour force experience through an on-the-job training period or to be totally integrated into the work force for a given period of time through a subsidy granted by the State to the employer who hires the beneficiary.

The application of these measures in the business community creates a new form of work force relationship. This raises the following questions : What is the legal status of beneficiaries who participate under these measures with regard to various labour legislation ? Are we in the presence of a

new type of employer-wage earner relationship ? Is the concept of a « salaried worker » as we ordinarily understand it in labour law applicable to these beneficiaries who perform work in the business community ?

An analysis of these measures and various legislative pieces applicable in the field of labour provide us with some astonishing answers in certain cases. In the first place, this article provides an up-to-date legislative analysis of the legal status of beneficiaries participating in these employability and jobs re-entry assistance measures. In second place, it is a comparative study between the current situation and future evolution by considering the new provisions under the Act to amend the Act respecting income security and other legislative provisions, which once in force will completely modify the legal status of beneficiaries using such measures.

	<i>Pages</i>
Les objectifs sociaux, politiques et économiques et les sources constitutionnelles.....	178
1. Les mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi	186
1.1 « Rattrapage scolaire »	188
1.2 « Retour aux études postsecondaires pour les chefs de famille monoparentale »	189
1.3 « Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité » (RADE)	190
1.4 « Expérience de travail » (EXTRA)	190
1.5 « Stages en milieu de travail » (SMT).....	192
1.6 « Services externes de main-d'œuvre » (SEMO).....	195
1.7 « Programme d'aide à l'intégration à l'emploi » (PAIE).....	195
2. Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi	199
2.1 Les emplois subventionnés	201
2.2 Les mesures de travail et de formation	205
2.2.1 Les éléments constitutifs en vertu du <i>Code civil du Québec</i> du statut juridique du bénéficiaire participant aux mesures de travail et de formation visant le développement de l'employabilité et l'aide à l'emploi	206
2.2.1.1 Le travail.....	207
2.2.1.2 La subordination	209
2.2.1.3 La rémunération	212
2.2.1.4 Le cas particulier de l'allocation versée par l'« employeur » dans le cadre de la mesure « Stages en milieu de travail »	218
2.2.2 Les définitions légales du statut du bénéficiaire	222
2.2.2.1 La <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> du Québec	222
2.2.2.2 Les lois du travail	230

2.3 Les mesures occupationnelles.....	237
2.3.1 Les éléments constitutifs en vertu du <i>Code civil du Québec</i> du statut juridique du bénéficiaire participant à des mesures occupationnelles de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi	238
2.3.1.1 Le travail	238
2.3.1.2 La subordination	239
2.3.1.3 La rémunération.....	239
2.3.2 Les définitions légales du statut du bénéficiaire.....	241
2.3.2.1 La <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> du Québec	241
2.3.2.2 Les lois du travail.....	241
3. Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi à la lumière de la <i>Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives</i>	243
3.1 Les modifications	244
3.2 Les effets de l'adoption du nouvel article 24 de la <i>Loi sur la sécurité du revenu</i>	246
Conclusion	248
Les impacts socio-économiques	248
Au regard de la situation actuelle	248
Au regard de la situation à venir	256

Les objectifs sociaux, politiques et économiques et les sources constitutionnelles

En l'espace de deux décennies, le Canada et le Québec ont vécu deux récessions majeures comparables sur certains points à celle des années 1920. La première des deux récessions, soit celle du début des années 1980, a laissé des traces plus marquées que la seconde, du début des années 1990. Cependant, une similitude demeure : le nombre d'emplois perdus a été catastrophique.

Au Canada, la récession du début des années 1980 a provoqué la perte réelle et brute de 686 000 emplois à temps plein, tandis qu'au Québec elle frappait aussi fort en provoquant la perte de 185 000 emplois, soit près du quart des pertes d'emplois du pays¹. À l'époque, les observateurs s'accor-

1. J. POULAIN, « 422,000 emplois à temps plein n'ont pas été récupérés », *La Presse*, 30 janvier 1984, p. B-1. L'auteur parle de 686 000 emplois perdus au Canada. Il s'agit dans les faits d'une perte brute d'emplois à temps plein puisque, pendant la même période, 115 000 emplois à temps partiel étaient créés, établissant à 575 000 la perte nette d'emplois.

daient pour dire qu'après la récession des années 1980 la majorité et même les deux tiers des emplois perdus n'avaient pas été récupérés quelques années plus tard².

Quant à la récession du début des années 1990, les chiffres, quoique moins élevés, sont tout aussi désastreux : 231 600 pertes d'emplois au Canada, dont 68 000 au Québec³. Pire encore, on parlait de la perte de 136 000 emplois pour la période s'échelonnant entre juillet 1990 et juillet 1992⁴.

Pour les années 1990, il semble que la situation ait été encore plus grave, car, même s'il semblait y avoir reprise de l'économie, le nombre d'emplois n'augmentait pas, jusqu'à il y a quelques mois⁵. Cependant, de récents résultats tendent à confirmer que le nombre d'emplois est revenu au même niveau qu'avant le début de la récession⁶. Toutefois, le nombre de chômeurs demeure très élevé puisqu'il oscille toujours autour de 9,5 p. 100 au Canada et de 11,0 p. 100 au Québec⁷, tandis que le nombre de bénéficiaires de la sécurité du revenu atteint des records sans précédent⁸.

Conséquemment, les deux récessions ont donc poussé un bon nombre d'hommes et de femmes au chômage ou à la sécurité du revenu, et ce, sans faire de distinction d'âge, de profession ou de qualification de ces personnes. Toutefois, c'est surtout chez les jeunes que le côté dramatique de la situation semble se faire le plus sentir. Les propos de Gérard Boismenu⁹, bien qu'ils datent de quelques années, sont encore d'actualité :

-
2. J. POULAIN, « Les 2/3 des emplois perdus pendant la récession n'ont pas été récupérés », *La Presse*, 15 août 1984, p. C-1.
 3. Y. ST-MAURICE, « Le Canada a perdu près de 232,000 emplois en 1991 », *Journal Les Affaires*, 25 janvier 1992, p. 8.
 4. L. TANGUAY, « On se débat dans une reprise sans emploi », *Le Soleil*, 26 septembre 1993.
 5. D.G. TREMBLAY, « La reprise... mais pas d'emplois », *Le Devoir*, 12 mars 1993, p. A-8.
 6. PRESSE CANADIENNE, « Le marché du travail démontre plus de vigueur », *Le Soleil*, 7 septembre 1994, p. B-10.
 7. PRESSE CANADIENNE, « Légère hausse du taux de chômage », *Le Soleil*, 4 novembre 1995, p. B-1. L'article indique que pour le mois d'octobre 1995 le taux de chômage s'établit à 9,4 p. 100 au Canada, tandis qu'au Québec il est fixé à 11,2 p. 100.
 8. En juin 1994, le Québec comptait 740 400 assistés sociaux, soit 10,3 p. 100 de sa population totale, tel que le révélait un document d'analyse du Conseil national sur le bien-être social. Voir à cet effet l'article de H. YOUNG, « 10 % d'assistés sociaux au Québec », *Le Nouvelliste*, 30 juin 1994, pp. A-1 et A-2. De plus, les statistiques de juin 1995 du ministère de la Sécurité du revenu fixent à 803 403 le nombre de prestataires de la sécurité du revenu. Voir à cet effet : MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *Rapport statistique mensuel—Programmes de la sécurité du revenu—juin 1995*, Québec, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, juin 1995, p. 11, tableau 1.
 9. G. BOISMENU, « De l'assistance de dernier recours à la gestion technicienne des sans-emploi », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 13, 1989, p. 153.

La raréfaction de l'emploi sévit inégalement selon les espaces régionaux et selon les cohortes d'âge. Le taux de chômage des jeunes est toujours supérieur à celui de l'ensemble de la population active et l'écart s'accroît avec les années. La pénurie d'emplois jointe à la discrimination systémique du marché du travail amplifie le reflux des jeunes en période de récession et limite leur entrée en période de reprise. Parallèlement, le travail à temps partiel s'accroît et les jeunes ont une forte propension à occuper un emploi au statut précaire. Ainsi, le nombre officiel de jeunes chômeurs sous-estime le phénomène non seulement à cause du très grand nombre forcés à occuper un travail à temps partiel et instable (près de 85 % des jeunes travaillent involontairement à temps partiel), mais aussi parce qu'une bonne partie de ceux qui n'apparaissent pas dans la catégorie de chômeurs sont tout de même prêts à travailler; leurs comportements les associent davantage aux chômeurs qu'aux inactifs.

L'augmentation du chômage gonfle évidemment le nombre de prestataires des mesures de sécurité du revenu et fait s'accroître sensiblement la pression sur les finances publiques. Les chômeurs venant grossir ses rangs, la clientèle de l'aide sociale connaît une grande mutation. Elle se compose de plus en plus de personnes aptes au travail et de jeunes. Si, en 1971, le programme d'aide sociale vise largement (63,6 %) des ménages inaptes au travail, à la fin de la décennie les aptes au travail deviennent majoritaires; en 1987, c'est près des trois quarts des ménages bénéficiaires qui sont aptes au travail. L'augmentation vertigineuse du nombre de bénéficiaires, leur aptitude au travail et la part grandissante qu'y occupent les jeunes ont provoqué une reconsidération de ce programme non seulement pour en réduire le coût (ou pour casser la pression sur les finances publiques), mais aussi pour définir un nouveau mode d'action gouvernementale, d'abord, auprès des jeunes et, par la suite, auprès de l'ensemble des personnes aptes au travail¹⁰.

Pour tenter de remédier à cette situation alarmante, les gouvernements provincial et fédéral ont essayé de stimuler la création d'emplois par l'instauration de divers programmes ou mesures dites de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi.

D'un côté, le gouvernement provincial utilise sa compétence en matière de main-d'œuvre et de formation énoncée aux articles 92 et 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹¹ qui traitent de la compétence des provinces en matière de politique sociale et d'éducation des adultes. De l'autre côté, le gouvernement fédéral justifie son intervention dans le domaine de la main-d'œuvre en raison de son pouvoir de dépenser :

Depuis 80 ans, les gouvernements québécois successifs, quel que soit le parti politique au pouvoir, ont traditionnellement associé la formation professionnelle de la main-d'œuvre à la politique sociale et à l'éducation des adultes, secteurs où sa juridiction exclusive est moins contestée. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a surtout tenté de faire la preuve que la formation professionnelle de la main-d'œuvre

10. *Id.*, 154 et 155.

11. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3.

est un élément de la politique économique, ce qui l'autoriserait à utiliser son pouvoir de dépenser dans ce domaine pour envahir une juridiction provinciale¹².

La compétence du gouvernement fédéral a d'ailleurs été confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *YMHA Jewish Community Centre c. Brown*¹³ qui a reconnu par cette décision la validité constitutionnelle de tels programmes fédéraux de création d'emplois :

L'intimé soutient que le programme de création d'emplois relève de la compétence fédérale exclusive en matière d'assurance-chômage, conférée par le par. 91 (2A) de la Loi constitutionnelle de 1867.

Cet argument repose sur la prémisse que l'art. 38 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage est la disposition qui permet l'établissement de programmes de création d'emplois. À mon avis, les termes de la législation n'appuient pas cette prémisse.

Il ressort clairement de la lecture de l'art. 38 que cette disposition n'établit pas de programmes de création d'emplois non plus qu'elle contient le pouvoir de le faire. L'article 38 ne fait que prévoir l'approbation de tels programmes :

38(1) Aux fins du présent article, un projet créateur d'emplois désigne un projet approuvé par la Commission dans le cadre d'un programme destiné principalement à créer des emplois et mis en œuvre par le gouvernement du Canada en vertu d'une loi du Parlement.

L'article 38 prévoit seulement que diverses dispositions de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage continuent de s'appliquer lorsqu'une personne sans emploi participe à un programme de création d'emplois. L'article 38 ne crée pas, ne réglemente pas ou ne définit pas ces programmes. Ses dispositions ne tentent pas de réglementer le travail à accomplir pas plus qu'elles n'abordent d'aucune façon la question des normes de travail ou des taux de rémunération. On ne peut pas dire que, comme tel, le pouvoir fédéral en matière d'assurance-chômage soit la source du pouvoir d'établir des programmes fédéraux de création d'emplois, ni qu'il soit le fondement de l'autorité constitutionnelle pour passer outre à la compétence des provinces en matière de salaires et de relations de travail.

Le financement des projets de création d'emplois par le fédéral est autorisé par des lois de crédits annuelles votées par le Parlement. Les programmes de création d'emplois consistent essentiellement en un accord en vertu duquel le fédéral accepte de financer des projets dans lesquels seront embauchées des personnes actuellement sans emploi. Ils consistent à attribuer des fonds sous réserve de certaines conditions qui constituent l'accord entre le Canada et l'« employeur ».

12. M. RIOUX, « L'école et l'entreprise, un couple désuni », *Magazine Avenir*, vol. 4, cahier spécial : « Formation professionnelle », déc. 1990-janv. 1991, p. 11. L'auteur tire un extrait du mémoire de l'Association provinciale des commissions de formation professionnelle adressée à la commission Bélanger-Campeau. Nous verrons que cette compétence du fédéral en matière de formation professionnelle, basée sur son pouvoir de dépenser, est actuellement l'objet d'une controverse : *infra*, note 14.

13. *YMHA Jewish Community Centre c. Brown*, [1989] 1 R.C.S. 1532. Comme nous l'avons indiqué précédemment, nous verrons que cette prétention est contestée : *infra*, note 14.

Ces programmes sont approuvés en vertu de programmes de dépenses discrétionnaires et non en vertu de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage¹⁴.

Conséquemment, chacun des paliers de gouvernement possède des programmes ou des politiques concernant des mesures qui visent l'employabilité des bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage du fédéral et de prestations de dernier recours du provincial. Cependant, dans le but de

-
14. *Id.*, 1547 et 1548 (j. L'Heureux-Dubé). À noter que C. GIRARD, « La stratégie fédérale de la main-d'œuvre : le droit à l'assurance-chômage en péril ? », publié dans L. LAMARCHE (dir.), *Emploi précaire et non-emploi : droits recherchés*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 89, soulève le fait que nous pourrions, depuis la réforme de l'assurance-chômage survenue en 1989, prétendre à une certaine controverse sur ces propos de la Cour suprême établissant la compétence du gouvernement fédéral dans des mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. En effet, selon Girard, comme le gouvernement s'est complètement retiré depuis 1989 du financement du régime d'assurance-chômage pour le faire supporter par les employeurs et les salariés, il aurait conséquemment perdu sa compétence dans la création de ces mesures. L'argumentation de Girard est essentiellement basée sur le texte de l'article 26.1 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), c. U-1, qui prévoit entre autres le paiement aux prestataires de certains déboursés occasionnés par leur participation aux mesures fédérales : paiement pour les frais de garde d'enfant pour le prestataire qui suit un cours de formation, paiement de certains frais de transport et de séjour, aide financière aux prestataires créant des entreprises. Cependant, de là à conclure, comme le fait Girard, qu'à partir de cet article 26.1 le gouvernement fédéral s'est totalement retiré du financement des mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi, il y a, selon nous, une faiblesse qui marque son argumentation : En effet, l'article 26.1 ne semble vouloir avoir pour objet que le financement partiel de certaines mesures, et ce, à même le compte d'assurance-chômage. Plus particulièrement, le financement à même la caisse d'assurance-chômage vise des aspects secondaires des mesures ou simplement l'achat de cours de formation. Tout ce que l'article 26.1 permet à la Commission de financer, c'est finalement l'achat de cours et les frais afférents au déplacement des bénéficiaires comme les frais de trajet ou de séjour, les frais de garde et les frais d'appareils pour les prestataires handicapés participant aux mesures outre qu'il permet à la Commission d'assurer le paiement de certains déboursés pour les prestataires s'installant dans des régions à possibilités supérieures d'emploi. Enfin, ce financement aiderait aussi des prestataires à mettre sur pied leur propre entreprise. Par l'analyse de l'article 26.1, nous pouvons donc constater que la participation de la Commission dans les mesures fédérales est assez limitée. Girard semble en effet oublier d'autres aspects plus importants relatifs au financement des mesures. Plus particulièrement, il ne traite pas du financement, à l'aide de subventions, des salaires des prestataires travaillant en entreprise en vertu de certaines mesures. Il n'aborde pas non plus — et l'article 26.1 semble d'ailleurs muet sur le sujet — la question du financement du coût administratif supporté par un employeur qui accueille un ou plusieurs bénéficiaires dans son entreprise. De plus, il n'est nullement question, tant dans l'analyse de Girard que dans le texte de l'article 26.1, du financement pour les améliorations apportées à l'entreprise de l'employeur qui accepte des bénéficiaires dans le cadre desdites mesures. Autant d'éléments manquants qui nous permettent de croire que, malgré la réforme de 1989, le gouvernement fédéral peut toujours utiliser son pouvoir de dépenser pour justifier son intervention dans la création de mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi.

limiter le champ de notre analyse, celle-ci ne portera que sur les mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi adoptées par le gouvernement provincial. Les conclusions auxquelles nous en arriverons peuvent tout aussi bien s'appliquer aux mesures fédérales¹⁵.

Comme on pourra le constater dans les pages qui suivent, les mesures gouvernementales n'ont qu'un objectif : faire s'intégrer au marché du travail les victimes des deux récessions. Les moyens utilisés pour atteindre cet objectif pourront varier en fonction de chacune des mesures. À cet effet, le ministère de la Sécurité du revenu du Québec orientera le bénéficiaire soit vers une mesure visant à améliorer sa scolarisation, soit vers une mesure lui permettant d'acquérir une formation et une expérience de travail ou encore vers une mesure lui permettant simplement d'obtenir une expérience de travail.

Cependant, malgré cet objectif, il est important de noter que, dans le cadre actuel¹⁶ de l'application des mesures provinciales, les participants ne peuvent bénéficier de la grande majorité des lois en vigueur dans le domaine des relations de travail, et ce, même si dans les mesures de réinsertion les plus importantes, les participants doivent fournir une prestation de travail¹⁷.

-
15. Cependant, nous indiquerons au lecteur, aux endroits appropriés de l'analyse, les mesures fédérales qui peuvent être comparées à celles du gouvernement provincial. Toutefois, pour une analyse plus complète des mesures fédérales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi, de même que pour la détermination du statut juridique des bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage qui participent à ces mesures, voir J.-L. DUFOUR, « Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures fédérales et provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi », mémoire de maîtrise, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 1995. De plus, ce mémoire analyse, dans sa partie III, la validité constitutionnelle au regard de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Charte canadienne des droits et libertés* de l'exclusion expresse de certaines lois du travail stipulée à l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q., c. S-3.1.1.
16. Comme nous l'avons annoncé dans le titre de l'article, nous traiterons du statut juridique au regard de la législation actuellement en vigueur et analyserons aussi les répercussions du projet de loi 115 (1995, c. 69) : *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, et pour lequel les dispositions concernant les mesures d'employabilité ne sont pas encore en application : D. 201-96, G.O.Q. 1996.II.1491 et D. 265-96, G.O.Q. 1996.II.1839. Voir *infra*, note 159.
17. Notamment, les participants aux mesures gouvernementales ne peuvent bénéficier des droits accordés par certaines lois du travail comme le *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, la *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, la *Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., c. D-2, et la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1. C'est en effet ce que prévoit l'article 24, al. 2 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 15, et dont le texte est reproduit aux pages 187, 188 et 231 de la présente analyse. À noter que, de façon à ne pas alourdir inutilement le texte, aucun autre renvoi législatif à ces lois ne sera dorénavant indiqué.

Toutefois, la situation actuelle est susceptible de changements majeurs en raison de la *Loi modifiant les dispositions de la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives* sanctionnée en décembre 1995.

Se pose donc, à partir de la situation actuelle, la question fondamentale de la présente analyse : quel est le statut juridique des participants aux mesures gouvernementales en question au regard notamment de la notion de « salarié » du droit commun et de certaines autres lois ou d'autres notions similaires à celle de « salarié » contenues dans diverses lois du travail applicables au Québec ?

Pour le premier type de mesures gouvernementales touchant l'amélioration de la scolarisation, aucune difficulté ne se présente au regard des lois du travail. Ne s'agissant pas de prestation de travail mais simplement de la formation scolaire et professionnelle d'individus, il ne peut donc y avoir de débat sur le statut juridique de « salarié » des personnes qui y participent puisqu'elles ne fournissent pas de prestation de travail.

Toutefois, là où la situation devient plus complexe du point de vue juridique, c'est lorsque, dans le cadre de sa formation, le bénéficiaire accomplit du travail sous la supervision de l'employeur et que, pendant son stage, l'État augmente les prestations qu'il lui verse habituellement ou encore exige de l'employeur le versement d'une allocation en faveur du stagiaire¹⁸. Dans de telles circonstances, le bénéficiaire est-il toujours stagiaire ou devient-il « salarié » au sens du droit commun et au sens de certaines lois du travail ?

Enfin, pour le troisième type de mesures, l'État subventionne l'employeur quant au paiement du salaire du bénéficiaire qu'il prend sous sa responsabilité. Dans ce dernier type de mesures, il n'est cependant pas question de la formation du bénéficiaire puisqu'il effectue seulement le travail qu'on lui assigne.

18. L. LAMARCHE, « La nouvelle loi sur la sécurité du revenu au Québec : quelques réflexions d'actualité », (1991) 21 *R.D.U.S.* 335, résume bien l'application des mesures coercitives employées par l'État pour forcer un bénéficiaire à se trouver un emploi. Elle y analyse notamment les dispositions de la loi et du règlement qui prévoient des pénalités en cas de refus de suivre les directives du ministre. Notamment, elle traite des articles 28 et 29 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 15, et de l'article 83 du *Règlement sur la sécurité du revenu*, R.R.Q., c. S-3.1.1, r. 2. À noter que, de façon à ne pas alourdir inutilement le texte, aucun autre renvoi législatif à ces lois ne sera dorénavant indiqué. Dans un autre ordre d'idées, il est important de prendre note que l'augmentation des prestations d'un bénéficiaire par le fait de sa participation aux mesures gouvernementales sera abolie le 1^{er} avril 1996 en raison de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 16; voir *infra*, section 3.

Dans de telles circonstances, s'agit-il quand même d'un contrat de travail au sens où l'entend la législation du travail, et ce, même si le salaire est payé indirectement par un tiers qui est l'État ?

Adoptées initialement pour pallier une situation temporaire, les mesures visant à favoriser l'accès au travail ou le retour au travail des bénéficiaires de prestations versées par l'État provoquent, depuis les dernières années, un phénomène juridique complexe, soit la multiplication des formes contractuelles d'emploi.

Mireille Poirier, maître de conférence à la Faculté de droit de Bordeaux, résume bien la situation quant aux mesures gouvernementales visées et leurs conséquences sur les critères traditionnels du contrat de travail :

D'apparition relativement récente en droit du travail, la notion d'insertion dans l'emploi sera *positivement* définie comme rassemblant toutes les mesures principalement adoptées pour contenir le chômage au moyen d'une (re)mise au travail. Les dispositifs d'insertion dans l'emploi peuvent de plus être *négativement* définis par opposition aux dispositifs de formation professionnelle. Les mécanismes législatifs ou réglementaires centrés sur la formation visent à résoudre un problème de qualification professionnelle. L'insertion proprement dite s'assigne, quant à elle, essentiellement pour objectif une (re)mise au travail qui ne peut être considérée comme véritablement formatrice.

De nouvelles formes d'emploi apparaissent ainsi dont le régime juridique est principalement construit autour de la notion d'insertion dans l'emploi. Dans le même temps, on assiste à la multiplication des catégories de contrat de travail qui associent l'occupation d'un emploi et l'acquisition d'une formation professionnelle, qu'il s'agisse de contrats d'apprentissage renouvelés, ou de contrats de formation en alternance avec un travail¹⁹.

Bien que cet énoncé résume la situation découlant de l'application des mesures gouvernementales françaises, il n'en demeure pas moins qu'il reflète aussi la réalité de l'application des mesures fédérales et québécoises.

Dans la présente analyse, nous déterminerons donc dans un premier temps quel est actuellement, en droit québécois, le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. Nous tenterons de déterminer si les participants aux mesures gouvernementales peuvent, à certains égards, être considérés comme des « salariés », tel qu'on l'entend en droit commun et tel qu'on l'entend généralement dans différentes lois du travail. Conséquemment, nous établirons aussi quels sont les droits des bénéficiaires participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à la création d'emplois.

19. M. POIRIER, « L'accès au travail : insertion ou formation », (1993) 3 *Droit social* 257, 258.

Dans la première section de l'analyse, nous mettrons en évidence la source de chacune des mesures gouvernementales, en dresserons la liste, établirons sommairement les particularités de chacune pour enfin retenir celles qui portent le plus à interrogation sur le statut juridique du bénéficiaire qui y participe au regard de la notion de salarié, et ce, telle que nous l'entendons dans le domaine des relations de travail²⁰.

Dans la deuxième section, nous analyserons en profondeur le statut juridique des bénéficiaires et les conséquences de l'application de certaines lois du travail à leur endroit.

Dans la troisième section, nous traiterons des modifications apportées par le projet de loi 115, devenu par sa sanction le 15 décembre 1995 la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*²¹.

Enfin, pour conclure, nous formulerons une critique sommaire du système, tant au regard des dispositions actuelles que par rapport aux dispositions à venir, afin de déterminer si les mesures gouvernementales sont simplement instaurées pour créer temporairement de l'emploi à bon marché ou s'il s'agit de mesures qui ont véritablement un effet direct sur l'emploi et sur la formation des bénéficiaires.

Toutefois, comme l'indique le titre de notre analyse, nous nous limiterons à l'étude des mesures provinciales, les mesures établies par le gouvernement fédéral étant d'ailleurs sensiblement les mêmes, quoiqu'elles soient plus détaillées et plus complexes. Cependant, comme nous l'avons indiqué antérieurement, lorsque cela sera nécessaire, nous ferons des commentaires appropriés concernant les mesures fédérales.

1. Les mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi

C'est le ministre de la Sécurité du revenu qui a la responsabilité d'élaborer les principaux programmes relatifs à l'employabilité et l'aide à l'emploi, et ce, en vertu de l'article 3 de sa loi constitutive :

Les fonctions et pouvoirs du ministre consistent plus particulièrement à :

[...]

20. Dorénavant, afin de circonscrire adéquatement le débat, nous emploierons le terme « salarié » selon le sens du droit commun, et ce, à moins d'indications contraires.

21. *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 16. À noter qu'afin de ne pas alourdir inutilement le texte aucun autre renvoi législatif à cette loi ne sera dorénavant indiqué.

2) favoriser l'intégration ou la réintégration au marché du travail des personnes prestataires d'un programme de sécurité du revenu²².

Comme l'instauration de tels programmes touche plus particulièrement les personnes bénéficiaires de prestations de dernier recours, c'est dans la *Loi sur la sécurité du revenu* que nous retrouvons les dispositions particulières traitant de l'établissement des programmes :

art. 23. Le ministre peut, dans le cadre d'un plan d'action, proposer à l'adulte de participer à une mesure temporaire de soutien à l'emploi, de formation ou d'activités de services communautaires.

art. 24. Le ministre peut, dans le cas de certaines mesures, conclure une entente écrite avec le participant et, le cas échéant, avec la personne qui fait exécuter le travail : il peut y prévoir des conditions de travail et l'obligation pour la personne qui fait exécuter le travail de consulter, avant l'entrée en fonction du participant, l'association de salariés reconnue légalement pour représenter les membres de l'unité de négociation concernée.

Le Code du travail (chapitre C-27), la Loi sur les décrets de convention collective (chapitre D-2), la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) ne s'appliquent pas à l'adulte qui exécute un travail dans le cadre d'une mesure proposée en vertu de l'article 23.

C'est donc à partir de ces dispositions que le ministre de la Sécurité du revenu a notamment établi, sur approbation du Conseil du trésor, les mesures suivantes :

- « Rattrapage scolaire » ;
- « Retour aux études postsecondaires pour les chefs de famille monoparentale » ;
- « Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité » (RADE) ;
- « Expérience de travail » (EXTRA) ;
- « Stages en milieu de travail » (SMT) ;
- « Services externes de main-d'œuvre » (SEMO) ;
- « Programmes d'aide à l'emploi » (PAIE)²³.

22. *Loi sur le ministère de la Sécurité du revenu*, L.R.Q., c. M-19.1.

23. La référence législative de chacune des mesures est donnée au moment de leur présentation individuelle. G. BOISMENU, *loc. cit.*, note 9, 158, explique que ces diverses mesures font partie du « Programme d'actions positives pour le travail et l'emploi » instauré par le ministère de la Sécurité du revenu lors de la réforme du programme d'aide sociale à la fin de 1987 : « Ce circuit, appelé Programme actions positives pour le travail et l'emploi, (APTE), est axé sur l'intégration des bénéficiaires au marché du travail et a pour objectif d'améliorer l'« employabilité » des personnes. Partant du principe que toute personne est présumée employable sauf preuve contraire, il appartiendra au bénéficiaire d'assumer la responsabilité de son intégration au marché du travail et d'« entreprendre toutes les

Comme nous pourrions le constater à l'analyse du contenu des mesures mentionnées, celles-ci visent soit le rattrapage scolaire, soit une formation professionnelle, ou l'acquisition d'une expérience de travail ou encore une combinaison des deux derniers éléments.

De plus, dépendant du type de mesures, il y aura distinction en ce qui concerne les personnes admissibles, la durée de participation au programme, la catégorie des organismes ou des employeurs admissibles à participer aux mesures, de même que pour le montant de la « rémunération²⁴ » versée aux participants.

La mosaïque des mesures provinciales est construite de façon qu'il y ait une amélioration graduelle du degré d'employabilité du bénéficiaire. Au regard de sa situation personnelle, le bénéficiaire sera dirigé vers l'une ou l'autre des mesures et pourra suivre un cheminement allant de l'amélioration de ses compétences scolaires jusqu'à l'intégration directe au marché du travail.

1.1 « Rattrapage scolaire »

Le « Rattrapage scolaire » est la mesure gouvernementale qui s'adresse aux prestataires de l'aide financière de dernier recours qui ont notamment quitté les études régulières à temps plein depuis au moins 24 mois, et qui leur permet soit de terminer des études pouvant mener à l'obtention d'un diplôme de formation générale d'études secondaires, soit de soutenir leurs activités de formation de base comme la langue ou l'alphabétisation ou encore d'achever leurs études en formation professionnelle²⁵.

Exigeant pendant la durée du cheminement scolaire au moins 25 heures par semaine en formation générale et en formation professionnelle et 20 heures hebdomadaires en alphabétisation le cas échéant, elle permet au participant de terminer ses études avec une aide financière supplémentaire à ses prestations mensuelles, allant du paiement des frais de garde jusqu'au paiement de ses frais de scolarité.

démarches nécessaires pour se trouver un emploi et recouvrer, le plus rapidement possible, son autonomie financière». »

24. Le terme « rémunération » est employé ici dans son sens général et non de façon à établir qu'un montant ou un avantage à valeur pécuniaire, en échange d'une prestation de travail, a été accordé.

25. Décision du Conseil du trésor n° 185330, 31 mai 1994 et décision n° 185993, 31 août 1994, qui ajoutait une norme aux conditions d'admission à cette mesure.

1.2 « Retour aux études postsecondaires pour les chefs de famille monoparentale »

La deuxième mesure gouvernementale présentée ici vise, elle aussi, l'amélioration de la scolarisation. Elle touche les prestataires chefs de famille monoparentale et dont l'accroissement des possibilités d'intégration au marché du travail passe par une formation scolaire postsecondaire accrue²⁶.

Le participant à ce programme, chef de famille monoparentale, devra aussi obligatoirement avoir été prestataire de l'aide financière de dernier recours pour un total de 24 mois au cours des 36 derniers mois²⁷. De plus, le prestataire devra être admissible aux études collégiales ou universitaires à temps plein, pour un maximum de six trimestres à l'intérieur d'une période de 24 mois à compter du début du premier trimestre²⁸, cette dernière condition ayant évidemment pour but de forcer le participant à terminer ses études dans le plus court laps de temps possible.

Toujours dans le but de respecter les conditions d'admission à cette mesure, le participant doit être inscrit au programme d'un collège ou d'une université reconnu par le ministère de l'Éducation aux fins du régime de prêts et bourses²⁹.

À titre de prestations supplémentaires, le participant pourra recevoir, en plus de ses prestations de base, des prestations spéciales pour compenser les frais inhérents à la fréquentation scolaire et réellement engagés, outre qu'il pourra obtenir le remboursement de certains frais de garde et de déménagement³⁰.

Cette mesure, comme la première d'ailleurs, ne vise que le complément du dossier scolaire, à la différence toutefois que le complément s'effectue à un niveau scolaire supérieur.

26. Décision du Conseil du trésor n° 187112, 2 mai 1995. À noter que pour certaines autres mesures nous devons nous référer à la même décision du Conseil du trésor, compte tenu que la majorité des mesures ont fait l'objet de la même décision à l'occasion de leur refonte.

27. *Id.*, art. 1.1.

28. *Id.*, art. 1.2.

29. *Id.*, art. 1.1. C'est le ministre de l'Éducation qui détermine les établissements d'enseignement admissibles à ce régime: *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, L.R.Q., c. A-13.3, art. 56.

30. *Id.*, art. 3.1 et 3.2. Les prestations de base d'un bénéficiaire sont établies en fonction des barèmes prévus dans le *Règlement sur la sécurité du revenu*, précité, note 18.

1.3 « Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité » (RADE)

Dans le cadre de la réalisation de la mesure RADE, le ministre de la Sécurité du revenu cherche à favoriser l'intégration des personnes participant au marché du travail par l'intermédiaire d'activités d'orientation et d'initiation à la recherche d'un emploi de même que par diverses activités de formation³¹.

Tous les adultes prestataires de l'aide financière de dernier recours et disponibles pour accomplir un travail sont admissibles à cette mesure réalisée chez des organismes, corporations ou entreprises, et ce, pour une période maximale de 12 mois, sous réserve de la possibilité d'une extension de cette période jusqu'à 15 mois, s'il est démontré qu'une période de 12 mois serait insuffisante dans certaines circonstances. Les personnes admises doivent participer aux activités reconnues pendant au moins 90 heures et leur participation hebdomadaire ne doit pas être inférieure à 20 heures^{31a}.

Pour sa participation à cette mesure, le bénéficiaire, en plus de ses prestations de dernier recours, recevra les prestations spéciales prévues dans le *Règlement sur la sécurité du revenu*. À cela, le Ministère peut aussi ajouter une allocation de 20\$ par mois pour chaque participant afin de couvrir certains frais administratifs supportés par l'employeur³².

1.4 « Expérience de travail » (EXTRA)

Bien que la description des mesures précédentes soit utile pour classer les différentes catégories que nous retiendrons éventuellement pour notre analyse, c'est toutefois par l'étude de la mesure Extra que notre analyse commence véritablement à trouver sa raison d'être. C'est en effet à partir de cette mesure que le participant fournira un travail, outre la réalisation de certains objectifs de formation.

Cette mesure permet aux personnes participantes d'effectuer une démarche visant à développer ou à maintenir certaines habiletés, attitudes ou comportements pour accroître leurs possibilités d'accéder à un emploi et de le conserver. Leur démarche s'effectue par la participation à des activités communautaires bénévoles³³.

Tous les prestataires adultes recevant de l'aide financière de dernier recours sont admissibles à cette mesure gouvernementale, pour autant que

31. Décision du Conseil du trésor n° 184901, 29 mars 1994.

31a. *Id.*, art. 1.3.4 et 3.1.

32. *Id.*, art. 3.1.

33. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26.

la pertinence de participer à cette mesure ait été établie par une personne du Ministère³⁴.

L'expérience de travail devra être acquise au sein d'une corporation, d'une entreprise ou d'un organisme légalement constitué et exploité au Québec dans les secteurs public, parapublic, privé, populaire ou communautaire. De plus, elle devra s'effectuer à l'intérieur d'un projet permettant la distribution de biens à des fins charitables ou l'exécution de services à l'égard de la communauté³⁵. Par exemple, cette mesure pourra être employée à l'occasion de l'exécution de travaux de soutien à domicile pour les personnes en perte d'autonomie, de travaux de récupération de différentes matières recyclables ou encore de travaux de nettoyage de sites naturels. Des commissions scolaires engagent elles aussi de tels bénéficiaires dans le cadre de cette mesure afin de les faire agir comme brigadiers scolaires pendant un certain nombre d'heures par semaine.

Encore ici, le participant recevra ses prestations de participation en plus des prestations spéciales prévues dans le *Règlement sur la sécurité du revenu*, et ce, pour toute la durée de sa participation qui ne devra pas excéder 12 mois, sous réserve encore ici de la possibilité d'une extension jusqu'à 15 mois³⁶. En plus, mais sans que ce soit obligatoire de la part du promoteur du projet, une allocation peut être versée par ce dernier au participant à la mesure³⁷.

Comme on peut facilement le constater, la question importante qui se pose ici est de déterminer si le prestataire qui participe au travail même de l'entreprise doit être considéré comme un salarié ou s'il demeure un simple prestataire de la sécurité du revenu à qui l'on permet d'améliorer sa qualification professionnelle.

La principale critique formulée à l'égard de la mesure EXTRA est qu'elle constitue plus une mesure occupationnelle ou de participation à des activités de services communautaires, pour reprendre les termes de l'article 23 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, qu'une mesure visant à favoriser la création d'emplois. En effet, il semble que sur le plan pratique cette mesure vise plus à fournir une occupation à des prestataires de la sécurité du revenu qu'à les laisser recevoir oisivement leur chèque mensuel de prestations. Pour reprendre l'idée de la juge L'Heureux-Dubé dans l'affaire

34. *Id.*, art. 1.1.

35. *Id.*, art. 1.3.1.

36. *Id.*, art. 1.3.4.

37. *Id.*, art. 2.2.

*YMHA Jewish Community Centre*³⁸, il s'agit de simples travaux de routine pour passer le temps pendant qu'ils touchent des prestations³⁹. Aucune formation professionnelle ne leur est effectivement donnée, contrairement à la mesure SMT⁴⁰. Comme son nom l'indique, la mesure EXTRA constitue simplement une « expérience de travail » sans plus.

Autre critique, cette mesure n'apporte peut-être pas l'expérience de travail et l'amélioration de la qualification professionnelle escomptées. En soi, elle représente peut-être même plutôt une réponse politique à la société qui critique de plus en plus le fait que ces prestataires reçoivent de l'État un montant d'argent sans aucune contrepartie de leur part.

La contrepartie fédérale de cette mesure provinciale a été instituée par le programme « Projet de création d'emplois » de la mesure « Projets locaux ». La mesure fédérale veut instaurer des emplois temporaires additionnels dans le but de maintenir à jour et d'utiliser les compétences des chômeurs pendant leur période de chômage. Elle permet donc aux chômeurs de garder, d'utiliser et d'améliorer leurs compétences professionnelles. Pendant cette période, le bénéficiaire continuera de recevoir ses prestations d'assurance-chômage comme « salaire », mais il n'accumulera pas de semaines d'emploi assurable supplémentaires, sauf s'il reçoit des prestations majorées. Il sera aussi possible à l'employeur de verser aux participants un supplément dépassant les prestations majorées⁴¹.

1.5 « Stages en milieu de travail » (SMT)

Encore plus centrée sur l'élément de la prestation d'un travail, la mesure SMT permet notamment aux personnes participantes d'acquérir, par une expérience de travail déterminée de longue ou de courte durée, des connaissances, des habiletés et de l'expérience professionnelle facilitant

38. *YMHA Jewish Community Center c. Brown*, précité, note 13. La juge L'Heureux-Dubé s'exprime en ces termes (pp. 1545 et 1546) : « Les appelants n'effectuaient pas simplement des travaux de routine pour passer le temps pendant qu'ils touchaient des prestations d'assurance-chômage. » Bien que la juge L'Heureux-Dubé ait conclu dans l'affaire *YMHA* que les appelants n'effectuaient pas de tels travaux parce qu'ils recevaient un montant supérieur à leurs prestations d'assurance-chômage, la conclusion contraire peut cependant s'appliquer dans le cadre des mesures occupationnelles étudiées.

39. *Ibid.* ; le passage des notes de la juge L'Heureux-Dubé a été appliqué de façon affirmative afin de reprendre la définition et de l'appliquer à celle des mesures occupationnelles.

40. *Infra*, section 1.5.

41. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DU CANADA, *Guide ED de l'emploi — Procédures opérationnelles*, Ottawa, Ministère du Développement des ressources humaines du Canada, 1988, art. 36.04 et MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES — RÉGION DU QUÉBEC, *Programmes de service et d'emploi*, Ottawa, Ministère du Développement des ressources humaines, 1993, p. 75.

ainsi leur insertion dans des professions « semi-qualifiées ou qualifiées » et contribuant à leur intégration professionnelle⁴².

À titre d'exemples, on y trouve des stages en milieu de travail dans le domaine de la construction et de la rénovation ou encore dans le domaine de la coiffure. Aussi, certains ministères, comme celui de la Justice, utilisent ce programme pour permettre à des bénéficiaires de la sécurité du revenu de travailler dans des greffes de palais de justice ou encore comme agents de bureau⁴³.

En pratique, cette mesure est réalisée en faisant effectuer au stagiaire du travail supervisé (de 70 à 90 p. 100 de son temps) tout en lui permettant de recevoir de la formation (de 10 à 30 p. 100 de son temps)⁴⁴. Toutefois, les administrateurs du programme doivent étaler la formation sur toute la durée du stage et non la concentrer sur une période donnée afin d'éviter que le stagiaire n'exécute exclusivement du travail par la suite. Ce faisant, on veut empêcher qu'un organisme utilise ce programme pour faire effectuer du travail à rabais⁴⁵.

Le Ministère reconnaît plusieurs buts précis à cette mesure. D'abord, elle permet au prestataire d'acquérir une expérience sur le marché du travail correspondant à ses attentes et à ses capacités. Ensuite, cela lui permet d'acquérir les connaissances et les habiletés nécessaires au développement de son autonomie. Enfin, la mesure permet au bénéficiaire d'équilibrer l'acquisition d'expérience et de connaissances dans un processus d'alternance entre le travail et la formation⁴⁶.

Pour être admissible à cette mesure, le prestataire doit avoir terminé ou abandonné ses études régulières à temps plein.

La durée pendant laquelle le prestataire peut bénéficier de cette mesure varie en fonction du fait qu'il s'agit d'un stage de courte ou de longue durée. Dans le premier cas, la durée minimale de la participation est de 4 semaines, tandis que la durée maximale est de 12 semaines. Pour un stage de longue durée, la participation est d'un minimum obligatoire de 13 semaines et d'un maximum de 52 semaines⁴⁷.

42. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26.

43. B. BRETON, « Des assistés en stage reçoivent \$25 par semaine », *Le Soleil*, 6 octobre 1994, p. A-7.

44. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 2.1.

45. Le résultat pratique sera peut-être différent. Voir, *infra*, la critique des mesures gouvernementales retenues et énoncée dans la conclusion de la présente analyse.

46. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, « Objectifs spécifiques ».

47. *Id.*, art. 2.3.

Dans les faits, cette mesure sera appliquée auprès de corporations, d'entreprises ou d'organismes privés en exploitation continue au Québec, de même qu'avec le concours de ministères, d'organismes ou de corporations publiques établies en vertu d'une loi du Québec ou du Canada⁴⁸.

Comme dans son stage de formation le prestataire effectuera inévitablement du travail, il ne faut donc pas qu'il vienne en concurrence avec les salariés déjà en place. Pour cette raison, la mesure SMT exige que le prestataire vienne s'ajouter aux effectifs réguliers et qu'on lui garantisse une participation d'au moins 20 heures par semaine ou selon l'horaire de travail habituel⁴⁹.

Enfin, comme dans le cas des autres mesures gouvernementales, le participant recevra, en plus de ses prestations mensuelles de base, les prestations spéciales prévues dans le *Règlement sur la sécurité du revenu*, auxquelles s'ajoutera une autre allocation mensuelle de 100 \$ payable par l'employeur⁵⁰.

Au niveau fédéral, c'est le programme « Composante axée sur les projets » qui répond aux mêmes caractéristiques que la mesure « Stage en milieu de travail » du gouvernement provincial. Par cette mesure fédérale, « une aide financière est accordée à des coordonnateurs pour la mise en place de projets qui fourniront aux participants une combinaison intégrée de formation hors des lieux et sur les lieux de travail dans le but, une fois le projet complété, de les placer dans un emploi adéquat ou encore de les référer à d'autres programmes de formation à l'emploi⁵¹ ». C'est un coordonnateur qui recrute, sélectionne et évalue un candidat préalablement déclaré admissible par un agent d'un centre d'emploi du Canada (CEC). En plus, le coordonnateur conçoit, met en œuvre et gère le projet pour lequel un accord a été signé avec le Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Après une étape de formation, le coordonnateur envoie le bénéficiaire dans une entreprise afin qu'il puisse y exercer diverses fonctions et y occuper un ou plusieurs postes pendant une certaine période. Celle-ci pourra varier pour chacun des bénéficiaires en fonction de leur risque personnel de connaître des périodes de chômage élevées, allant de quelques mois à trois ans. Cette participation devra de plus assurer au bénéficiaire une présence hebdomadaire dans l'entreprise d'un minimum de 10 heures et d'un maximum de 40 heures.

48. *Id.*, art. 1.2.

49. *Id.*, art. 1.3.1 a) et 1.3.2. Les exclusions sont énoncées à l'article 1.3.3.

50. *Id.*, art. 3.1, 3.2 et 4.1.

51. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DU CANADA, *op. cit.*, note 41, chap. ED22, p. 1, art. 22.01, par. 3.

En contrepartie de leur participation à cette mesure, les bénéficiaires pourront recevoir le montant le plus élevé des deux montants suivants : leur taux de prestations ordinaires d'assurance-chômage et le taux d'allocation de base accordé aux participants. En plus, ils pourront recevoir une allocation supplémentaire pour un séjour hors du foyer et des allocations pour frais de garde.

Selon les directives émises par le DRHC, les participants à cette mesure ne sont pas considérés comme occupant un emploi, et ce, pour deux raisons. La première est basée sur le fait que les participants ne font que recevoir une formation. La seconde est que les prestations ne leur sont pas versées par l'organisme d'accueil ou l'entreprise qui leur offre la formation mais bien par le coordonnateur, lequel reçoit du DRHC des montants qu'il doit redistribuer aux organismes d'accueil pour le dédommagement du salaire du personnel administratif, des avantages sociaux, des frais généraux et d'autres frais de formation engagés par l'organisme d'accueil.

1.6 « Services externes de main-d'œuvre » (SEMO)

Dernière mesure de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi à figurer ici, le programme « Services externes de main-d'œuvre » favorise particulièrement l'intégration au marché du travail et l'accroissement de l'autonomie personnelle, sociale et financière des catégories de personnes suivantes : les personnes handicapées, les femmes hors du marché du travail depuis une certaine période, les jeunes en difficulté et d'autres personnes comme les ex-alcooliques, les ex-drogés ou les ex-détenus⁵². Cette mesure, qui est réalisée par l'octroi de subventions à des organismes sans but lucratif qui offrent des services professionnels et spécialisés de développement de l'employabilité et de réinsertion au marché du travail⁵³, permet notamment un stage d'immersion de six semaines en milieu de travail.

Pour leur participation à cette mesure, les bénéficiaires recevront leurs prestations de base en plus de prestations spéciales établies en fonction du *Règlement sur la sécurité du revenu*⁵⁴.

1.7 « Programme d'aide à l'intégration à l'emploi » (PAIE)

Nous avons précisé plus haut que la mesure SEMO constituait la dernière des mesures de développement de l'employabilité et d'aide à

52. Décision du Conseil du trésor n° 182721, 30 mars 1993. La liste des gens pouvant profiter de cette mesure et mentionnée dans le texte de l'analyse n'est pas limitative.

53. *Id.*, p. 1.

54. *Id.*, art. 2.5.

l'emploi. En effet, la mesure instaurée par PAIE n'est pas considérée au même niveau que les précédentes tout simplement parce que dans le cadre de PAIE les bénéficiaires quittent le régime de la sécurité du revenu⁵⁵.

Les bénéficiaires sont alors directement intégrés au marché du travail et reçoivent d'un « employeur », une « rémunération » pour le travail exécuté⁵⁶. Leur « rémunération » est en partie ou en totalité subventionnée par l'État, d'où le problème de déterminer qui est le véritable employeur : celui qui paie pour le financement de l'emploi ou celui qui dirige l'exécution du travail ?

Les personnes ayant cumulé 6 mois d'aide de dernier recours au cours des 12 derniers mois, les chefs de famille monoparentale, les personnes âgées de 45 ans et plus de même que les participants à une mesure de développement de l'employabilité qui ont atteint les objectifs liés à cette mesure sont tous admissibles au programme PAIE⁵⁷.

Ces emplois, d'une durée de 26 semaines pour les postes à caractère permanent et d'une durée de 18 à 26 semaines pour les postes à caractère saisonnier, sont octroyés pour travailler au sein d'entreprises, de corporations ou d'organismes à but lucratif en exploitation au Québec. On les trouve aussi au sein des municipalités ou d'organismes municipaux, d'organismes à but non lucratif ou chez des travailleurs indépendants⁵⁸.

Comme il en a été fait mention précédemment, c'est l'État qui subventionne une partie du salaire brut versé à la personne qui travaille. Dans le

55. Décision du Conseil du trésor n° 188267, 23 janvier 1996. Les propos en Chambre du ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu au moment de l'entrée en vigueur de la première version de la mesure « PAIE », M. André Bourbeau, confirment cette prétention : « Il faut réaliser que les personnes qui occuperont un emploi subventionné en vertu du programme vont, pour la plupart, quitter l'aide sociale. Ces personnes vont réellement quitter l'aide sociale et elles deviendront des salariés de ces municipalités, du ministère, de l'organisme communautaire ou de l'entreprise privée qui les engageront. Ces personnes seront soumises aux conditions de travail et aux taux de salaire prévalant à l'endroit où elles seront engagées, compte tenu, bien sûr, de leurs compétences. Il ne s'agira pas de travailleurs de deuxième classe. Dans le cas où la personne aura besoin d'une période de rattrapage ou d'acclimatation au marché de l'emploi, elle pourra être considérée comme apprenti et toucher une rémunération en conséquence qui ne pourra, de toute façon, jamais être inférieure au taux du salaire minimum » : ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 13 décembre 1988, p. 4036. Cependant, même si les bénéficiaires quittent la sécurité du revenu, ils continuent quand même de jouir de certains droits découlant de la *Loi sur la sécurité du revenu*.

56. Comme nous pourrions le constater dans la conclusion de l'analyse de cette mesure (*infra*, pp. 203-204), un véritable lien d'emploi est alors créé et les termes « employeur » et « rémunération » prennent le sens habituel qu'on leur connaît en relations de travail.

57. Décision du Conseil du trésor n° 188267, précitée, note 55, art. 1.1.

58. *Id.*, art. 1.2.

secteur privé et dans le secteur municipal, la subvention peut correspondre à un maximum de 50 p. 100 du salaire brut versé jusqu'à concurrence de 120 \$ par semaine. Pour les organismes à but non lucratif et pour les participants à un projet d'emploi autonome qui bénéficient de cette mesure, la subvention couvre jusqu'à 100 p. 100 du salaire brut, et ce, jusqu'à un maximum de 35 heures de travail par semaine⁵⁹.

De son côté, le gouvernement fédéral a créé le programme « Perspectives d'emploi » et le programme « Projet de développement de l'emploi » de la mesure « Projets locaux ».

Par le premier programme, on veut amener les personnes choisies qui ont besoin d'une assistance afin de surmonter des obstacles sur le marché du travail à améliorer leur employabilité et à trouver un emploi approprié afin d'établir une relation stable avec un employeur. Dans cet objectif, on offre aux bénéficiaires des services de consultation, de formation et d'expérience de travail de même que d'autres services connexes. Afin de faciliter leur participation à ce programme, l'État assure le paiement de certaines allocations à titre de soutien de revenu⁶⁰.

Les bénéficiaires admissibles qui sont choisis localement par le centre d'emploi reçoivent une lettre d'autorisation attestant leur admissibilité à ce programme. Ces personnes se présentent chez un employeur afin d'offrir leurs services et ainsi de réintégrer de façon permanente le marché du travail. Lorsque le bénéficiaire est accepté par un employeur, le gouvernement fédéral fournit à ce dernier une contribution financière pour couvrir une partie des frais relatifs au salaire ou à la formation et ainsi permettre à l'employeur d'engager le bénéficiaire. L'une des conditions particulières de cette mesure est d'exiger que l'employeur ait raisonnablement un poste à pourvoir, et ce, afin qu'il puisse, à la fin de la période de subvention, engager le bénéficiaire. À cet effet, on exige donc des entreprises participantes qu'elles indiquent leur intention d'offrir un emploi continu au bénéficiaire, une fois la mesure terminée.

À cette subvention peuvent aussi s'ajouter certains montants pour l'achat ou la location de l'équipement nécessaire au travail du bénéficiaire.

Par cette mesure, le bénéficiaire est considéré comme étant au service de l'employeur, et ce, pour une période maximale de 52 semaines à raison d'une période de travail hebdomadaire d'au moins 30 heures. La réalisation de cette entente se concrétise par la signature d'un accord entre l'employeur et le DRHC.

59. *Id.*, art. 4.

60. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DU CANADA, *op. cit.*, note 41, chap. ED25.01, p. 1.

Contrairement au programme PAIE du gouvernement provincial, et bien que l'objectif de ce dernier programme soit lui aussi de réintégrer les bénéficiaires de la sécurité du revenu au marché du travail, la mesure « Perspectives d'emploi » est probablement plus efficace puisque l'employeur doit apporter la preuve de son intention de créer un nouveau poste ou d'offrir un emploi continu au bénéficiaire, s'il veut être admissible au programme. Dans le programme PAIE, cette condition ne semble pas requise. Ce faisant, le programme PAIE peut plutôt avoir l'air d'une mesure temporaire qui, en bout de ligne, a l'effet de transférer pour une certaine période, soit celle qui suit l'emploi, la responsabilité financière du bénéficiaire au régime d'assurance-chômage⁶¹. Le bénéficiaire est en effet admissible à l'assurance-chômage après son emploi, si son employeur décide de ne pas l'intégrer à l'entreprise.

Pour ce qui est de la mesure gouvernementale « Projet de développement de l'emploi », elle constitue l'un des deux volets de la composante « Projets locaux ». Cette mesure a comme principal but de contribuer à l'adaptation des participants admissibles. Le CEC les a dirigés vers cette mesure et il leur offre la possibilité d'acquérir, par une expérience de travail, une formation quelconque et, de ce fait, leur permet de trouver un emploi dans un domaine où il y a les meilleures possibilités d'emploi. Tel pourrait être le cas par exemple pour l'engagement d'un psychologue dans un centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC).

En considération du fait que l'employeur acceptant de participer à cette mesure gère une entreprise ou un organisme à but lucratif ou non lucratif, le gouvernement fédéral contribuera financièrement pour une portion déterminée du salaire versé à chaque participant. Pour le premier type d'employeur, la contribution pourra aller jusqu'à un maximum de 60 p. 100 du salaire, mais jusqu'à concurrence de 7,50 \$ l'heure et de 300 \$ par semaine, et ce, pour une

61. C'est d'ailleurs la remarque qui est aussi faite par B. NORMAND, « Le projet québécois de l'employabilité et les organismes sans but lucratif : enjeux et interpellations », dans L. LAMARCHE (dir.), *op. cit.*, note 14, p. 109, et où l'auteur s'exprime en ces termes (p. 121) : « Tout à coup, lorsqu'on parle de choses sérieuses tel un bilan, l'objectif des compressions des dépenses publiques remonte au premier rang. Alors que l'objectif supposément principal de la Loi, l'intégration au marché du travail, apparaît très secondaire. Car, à part un rappel sur l'incitation au travail et une allusion au programme PAIE, le seul programme à représenter une sortie temporaire de l'aide sociale avant de passer très souvent à l'assurance-chômage, il n'y a à peu près rien sur l'insertion en emploi. Cette même trame de fond se retrouve d'ailleurs dans l'évaluation même des programmes d'employabilité du ministère : là, on mesure le plus souvent le taux de succès, non pas d'abord par le nombre de personnes intégrées réellement sur le marché du travail, mais avant tout par la quantité de sorties de l'aide sociale. C'est, bien sûr, plus économique pour le Conseil du Trésor. »

période maximale de 52 semaines. Pour le second type d'employeur, la contribution pourra atteindre un maximum de 100 p. 100 du salaire jusqu'à concurrence de 7,50 \$ l'heure et 300 \$ par semaine par participant, et ce, toujours pour une période de 52 semaines.

En plus, le DRHC pourra contribuer à subventionner l'employeur sous d'autres formes comme le salaire du personnel administratif, les avantages sociaux, les frais d'immobilisation ou encore les frais spéciaux pour l'achat ou la location de l'équipement nécessaire à l'emploi du bénéficiaire sélectionné.

Comme on peut le constater, cette mesure permet à un prestataire d'améliorer sa formation tout en bénéficiant de l'expérience de travail temporaire, subventionnée par l'État. À noter que, dans le cadre de cette mesure, le bénéficiaire pourra améliorer sa formation, contrairement, par exemple, à la mesure « Projet de création d'emploi » où l'on ne se sert des compétences du bénéficiaire que pour lui faire exécuter un travail précis visant plus à aider l'entreprise qu'à l'aider lui à se trouver un emploi.

L'interrogation particulière soulevée par ce type de mesures peut se définir comme suit : comment, du point de vue juridique, peut-on envisager le fait que, d'une part, le salaire soit subventionné par l'État et que, d'autre part, le pouvoir de direction sur le salarié appartienne à l'employeur qui profite de la prestation de travail ?

De ces différentes mesures, nous nous attarderons à analyser juridiquement celles où l'on constate une prestation de travail de la part du participant en contrepartie d'une certaine rémunération.

2. Le statut juridique du bénéficiaire participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi

À l'analyse de l'ensemble des mesures provinciales actuelles précédemment détaillées, il ressort trois catégories d'« emplois » particuliers :

- 1) les emplois subventionnés ;
- 2) les mesures de travail et de formation ;
- 3) les mesures occupationnelles.

Les emplois subventionnés permettent aux bénéficiaires admissibles de se trouver un emploi dans une entreprise qui reçoit du gouvernement visé une subvention lui permettant de payer une partie du salaire qu'elle verse à son employé (2.1).

Les mesures de travail et de formation permettent au bénéficiaire d'acquérir une expérience de travail dans une entreprise tout en bénéficiant d'une période de formation qui lui permet d'améliorer son employabilité.

Pendant sa présence en entreprise, le bénéficiaire verra ses prestations de base majorées d'un certain montant, outre qu'il pourra obtenir dans certains cas diverses autres indemnités liées à sa participation à cette mesure gouvernementale (2.2).

Quant aux mesures occupationnelles ou de participation à des activités de services communautaires, elles permettent au bénéficiaire d'obtenir une expérience de travail dans une entreprise. Le bénéficiaire fournit donc une prestation de travail sans toutefois avoir droit à de la formation (2.3).

Il ressort de la description effectuée à la section 1 que la mesure PAIE fait partie de la catégorie des emplois subventionnés. Les mesures SMT et SEMO sont des mesures de travail et de formation, tandis que la mesure EXTRA entre dans la catégorie des mesures occupationnelles⁶².

Du côté fédéral, le programme « Perspectives d'emploi » et le programme « Projet de développement de l'emploi » de la mesure « Projets locaux » entrent dans la catégorie des emplois subventionnés. Le programme « Formation axée sur les projets » et le programme « Projet de création d'emplois » de la mesure « Projets locaux » se classent respectivement, selon nous, dans la catégorie des mesures de travail et de formation et dans la catégorie des mesures occupationnelles ou de services communautaires.

L'élément principal qui relie toutes les mesures retenues et précédemment détaillées est l'accomplissement d'une prestation de travail et, dans quelques cas, l'obtention d'une certaine formation en retour d'une somme d'argent. La rétribution est quelquefois versée en salaire, quelquefois versée en allocation supplémentaire de prestations de dernier recours ou encore versée sous forme d'allocation par l'entreprise qui accueille le bénéficiaire.

Donc, comme nous l'avons mentionné, la question litigieuse soulevée porte sur le statut juridique des personnes qui participent aux mesures. S'agit-il en effet de salariés comme on l'entend en droit commun ou dans les diverses lois du travail ou s'agit-il toujours de prestataires qui participent à des mesures gouvernementales en vue d'améliorer leur degré d'employabilité et éventuellement d'obtenir un emploi pour ainsi quitter le régime de prestations de l'État ?

Nous tenterons par la présente étude d'établir la ligne de démarcation entre le statut de salarié, comme on l'entend dans les différentes lois touchant les relations de travail, et celui du bénéficiaire participant à l'une ou l'autre mesure gouvernementale que nous avons retenue. Pour ce faire, nous analyserons les différents textes législatifs et les décisions du Conseil du

62. La définition des mesures occupationnelles est fournie à la note 38.

trésor qui servent à appliquer ces divers programmes et utiliserons la jurisprudence et la doctrine qui ont pu, en certaines occasions, soulever des questions similaires. De plus, comme nous l'avons indiqué antérieurement, les principes mentionnés sont tous aussi bien applicables aux mesures fédérales. Cependant, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit dans les deux premières sections de l'analyse de la situation actuelle et que nous ne tenons pas compte, pour le moment, des nouvelles dispositions instaurées par la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*.

2.1 Les emplois subventionnés

Dans le cadre du programme subventionné PAIE, c'est l'employeur qui, recevant une subvention du gouvernement, verse à l'employé admissible un salaire correspondant au travail effectué. Dans le cadre de ces programmes, il y a assurément une prestation de travail fournie à l'employeur contre rémunération et, par conséquent, il y a relation employeur-employé. De plus, l'élément « formation » qui peut venir mêler les cartes dans l'étude de certaines autres mesures ne se retrouve pas dans ces programmes d'emplois subventionnés.

Nous retrouvons donc dans l'application de cette mesure les principales caractéristiques de la notion de « salarié » au sens des différentes lois du travail : la prestation de travail, la rémunération et la subordination du bénéficiaire qui reçoit la rémunération à l'égard de celui qui la lui verse.

Le seul élément qui peut être litigieux est lié au fait que le salaire est subventionné en totalité ou en partie par l'État et que les octrois sont supervisés par le même État afin de s'assurer que les sommes versées le sont au regard des principes qui justifient la création de ces programmes. La question soulevée à ce niveau consiste à déterminer quel est l'effet, dans la notion de salarié, du rôle de l'État qui verse à l'employeur une subvention pour le paiement des salaires. Plus particulièrement, le fait pour le gouvernement de subventionner le salaire de ces employés peut-il influencer sur le lien juridique employeur-employé établi dans les lois du travail ?

L'ensemble de la jurisprudence a répondu négativement à cette question en établissant que l'origine du paiement du salaire n'importait pas, car, ce qui était essentiel, c'était la détention du pouvoir de direction.

C'est d'ailleurs en ce sens que trancha le juge Louis Morin du Tribunal du travail, dans le jugement *Atelier de réadaptation au travail de Beauce inc. c. L'association des travailleurs de l'A.R.T.B. inc.*⁶³. Dans cette affaire,

63. *Atelier de réadaptation au travail de Beauce inc. c. L'association des travailleurs de l'A.R.T.B. inc.*, T.T. Québec, n° 200-28-000261-801, 10 avril 1981, j. Morin.

le Tribunal du travail avait à décider si des personnes handicapées engagées à l'aide de subventions gouvernementales pouvaient être considérées comme des salariés au sens du *Code du travail* du Québec. Après avoir analysé la preuve, le juge Morin s'exprime comme suit :

Le Tribunal l'a souvent dit, ce n'est pas la source de rémunération qui compte. Lorsque le texte de l'article 11) ci-haut cité parle de rémunération, il ne fait pas référence à l'origine de la rémunération mais à son existence, c'est qu'on a voulu distinguer le travail bénévole du travail rémunéré. Or, ici il ne fait pas de doute que les handicapés sont rémunérés, ils reçoivent effectivement le salaire minimum. Que leur salaire provienne de subventions accordées à l'employeur ne peut changer le fait qu'ils sont des salariés qui reçoivent rémunération. Ils demeurent des salariés de l'employeur qui les dirige et leur assigne leur travail⁶⁴.

Encore récemment, dans l'affaire *Syndicat national des services hospitaliers de Thetford Mines inc. c. Centre hospitalier de la région de l'Amiante*⁶⁵, le commissaire du travail, Louis Garant, reprenait le même principe à partir de faits similaires. Ayant d'abord établi que les stagiaires de la bibliothèque du centre hospitalier engagés en vertu d'un programme fédéral de développement de l'emploi étaient sous le contrôle et la direction dudit centre hospitalier, il affirme ce qui suit relativement à la question de leur rémunération au regard de la notion de salarié :

Le seul élément qui reste donc en litige est l'élément de la rémunération. À ce titre, il a été mis en preuve que le centre hospitalier recevait une subvention équivalant à 100 % du salaire versé aux stagiaires. De plus, toutes les dépenses indirectes nécessitées par la présence des stagiaires étaient elles aussi remboursées. Le salaire versé aux stagiaires était, de façon obligatoire, au moins équivalent au salaire minimum. Il s'agit dans ce cas-ci bel et bien d'une rémunération au sens où la Loi l'entend. Il y a donc eu versement d'un salaire pour un travail exécuté sous le contrôle du mis en cause et ce salaire a été versé par qui ? Comme le document d'information l'indique, il s'agit d'une subvention versée au centre hospitalier par Emploi et Immigration Canada. Il ne s'agit donc pas d'une subvention versée directement aux stagiaires pour le travail qu'elles accomplissent au centre hospitalier. C'est donc le centre hospitalier qui a versé lui-même le salaire tel qu'en fait [sic] foi les bulletins de paie déposés au soutien de la preuve lors de l'audience. Même si le centre hospitalier a jouit [sic] d'une subvention équivalant à 100 % du salaire versé, je dois considérer tout de même que c'est lui qui a versé le salaire pour le travail effectué. La jurisprudence du Tribunal du travail a, depuis longtemps, établi la façon dont il fallait comprendre le mode de versement du salaire par personne interposée⁶⁶.

De là à conclure que si cette affirmation s'applique aux programmes fédéraux, elle doit aussi s'appliquer aux programmes provinciaux similaires, il n'y a qu'un pas. C'est Denis Desjardins, commissaire du travail, qui l'a

64. *Id.*, p. 10 du texte intégral.

65. *Syndicat national des services hospitaliers de Thetford Mines inc. c. Centre hospitalier de la région de l'Amiante*, 91T-913.

66. *Id.*, p. 5 du texte intégral.

franchi dans la décision qu'il a rendue dans *Syndicat des employées et employés de A.F.S. Interculture Canada c. Interculture Canada*⁶⁷. Dans cette affaire, le commissaire avait à décider de l'accréditation des travailleurs soumis au programme PAIE. Après analyse de la preuve, il conclut affirmativement en faveur de cette possibilité :

Compte tenu de cette unité de négociation, la question essentielle à résoudre pour déterminer l'inclusion ou l'exclusion de Mme McAdam dans cette unité est de savoir si celle-ci est une salariée, au sens du *Code du travail*, de l'employeur, AFS Interculture Canada.

Or, tel est bien le cas. En effet, Mme McAdam rencontre les trois éléments pour être reconnue comme salariée de l'employeur.

D'abord, la preuve révèle clairement que Mme McAdam fournit à AFS Interculture Canada une prestation de travail de 35 heures par semaine.

Ensuite, pour le travail fourni, Mme McAdam reçoit de l'employeur une rémunération qu'il a établie à 7 \$ de l'heure. Le fait que cette rémunération soit l'objet d'une subvention gouvernementale particulière compensant partiellement l'employeur ne change en rien au fait que Mme McAdam est rémunérée par son employeur, AFS Interculture Canada.

Enfin, la preuve démontre que Mme McAdam est subordonnée à l'employeur.

À ce sujet, la preuve révèle que c'est bien AFS Interculture qui engage Mme McAdam. Même si l'employeur doit, pour bénéficier du programme, recruter parmi la clientèle admissible de la sécurité du revenu, il n'en demeure pas moins que c'est lui qui choisit, parmi cette clientèle, la personne qu'il désire engager.

De plus, c'est aussi l'employeur qui supervise quotidiennement le travail de Mme McAdam par le biais d'un de ses préposés, M. Mohammed Ilad, supérieur immédiat de Mme McAdam. Au niveau de cette supervision, les intervenants du ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle n'ont pas de rôle à jouer. Ils interviennent plutôt auprès de l'employeur et de Mme McAdam aux fins de s'assurer que les conditions prévues au programme sont respectées⁶⁸.

67. *Syndicat des employées et employés de A.F.S. Interculture Canada c. Interculture Canada*, [1993] C.T. 412.

68. *Id.*, 415. Une récente décision de la Cour d'appel rendue le 14 juin 1995 confirme le rôle important du contrôle du pouvoir de direction dans l'établissement d'une relation tripartite de travail, en l'occurrence dans cette affaire, un contrat avec une agence de placement de personnel. S'exprimant en ces termes, la juge Rousseau-Houle dans *Ville de Pointe-Claire c. Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 57*, C.A. Montréal, n° 500-09-0002145-936, 14-6-95, pp. 3, 4 et 5, décide comme suit :

Il est indéniable que l'identification de l'employeur véritable dans le cadre d'une relation tripartite est susceptible de poser des difficultés puisque l'agence de placement tout comme le client de cette agence disposent distinctement à l'endroit de l'employé de différents attributs usuels de l'employeur. Non seulement cette identification doit-elle être recherchée dans le cadre particulier de la réalité concrète de la relation de travail en cause, mais elle doit être assujettie à un examen portant sur

À la lumière de ces décisions, on peut affirmer sans l'ombre d'un doute que les bénéficiaires de la mesure PAIE doivent être considérés comme des salariés au sens des lois du travail. En effet, leur situation répond en tous points aux critères retenus pour l'application des notions de salarié ou de travailleur, à savoir : l'exécution d'une prestation de travail, sous le contrôle et la direction d'un employeur, en contrepartie d'une rémunération.

Ce faisant, le participant aux mesures gouvernementales pourra donc bénéficier du régime du salarié selon le *Code civil du Québec*⁶⁹ et, par ailleurs, bénéficier de tous les droits conférés par les principales lois du travail, comme la *Loi sur les normes du travail*, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et, évidemment, des droits accordés par le *Code du travail*⁷⁰.

D'un autre côté, cela veut aussi dire que le participant devra se plier aux obligations qui lui sont imposées par ces lois et qu'il devra aussi se soumettre aux exigences de l'employeur même si son emploi est à caractère temporaire. Nous pensons notamment à la possibilité pour l'employeur de faire signer au salarié une clause de non-concurrence ; celui-ci devra, par ailleurs, respecter les règles de loyauté à l'égard de son employeur prévues dans le *Code civil du Québec*.

Enfin, nous pouvons affirmer que le bénéficiaire pourra aussi dans le cadre de cette relation jouir de la protection accordée par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec⁷¹.

les composantes caractéristiques des droits et obligations de l'employeur. À cette fin, on cherchera surtout à identifier le détenteur réel des pouvoirs de décider des conditions de travail, de diriger le travail et de maintenir l'emploi ou d'y mettre fin.

Le contrôle quotidien sur le travail effectué n'est donc qu'un facteur dans la détermination de l'employeur. Le processus de sélection, l'embauche, la discipline, la formation, l'évaluation, l'assignation des fonctions et la durée des services sont tous des éléments à considérer lorsqu'il faut déterminer le véritable employeur dans une relation tripartite. Quant à la rémunération, elle ne serait véritablement pas un élément probant puisque c'est finalement le client qui assume le fardeau financier.

Dans le contexte du présent litige où la question de l'identification de l'employeur soulève à l'occasion du rattachement de l'employée à l'unité d'accréditation, la nature et la réalité concrète du travail exécuté et le rattachement de l'employée à l'entreprise constituent des critères importants.

69. *Code civil du Québec*, L.Q. (1991), c. 64. Dorénavant, afin de ne pas alourdir inutilement le texte, aucun autre renvoi législatif ne sera effectué pour le *Code civil du Québec*.

70. À noter que nous ne traiterons que de l'application des lois provinciales tout au long de cette analyse.

71. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12. Dorénavant, afin de ne pas alourdir inutilement le texte, aucun autre renvoi législatif ne sera indiqué pour la *Charte des droits et libertés de la personne*.

2.2 Les mesures de travail et de formation

Comme nous l'avons explicité plus haut, les mesures gouvernementales de travail et de formation permettent aux bénéficiaires d'acquérir ou d'améliorer des compétences, et ce, par l'entremise d'une période de formation complétée par un stage en entreprise.

Nous pouvons à cet effet regrouper dans cette catégorie les mesures SMT et SEMO du provincial et le programme « Composante formation axée sur les projets » du fédéral.

Que ce soit en vertu du droit commun ou de certaines lois applicables dans le domaine des relations de travail, la notion de « salarié » prise dans un cadre général exige habituellement la présence d'une prestation effective de travail effectuée sous la subordination d'un employeur, en contrepartie d'une rémunération. Bien que ce principe puisse, dans certaines lois, souffrir quelques exceptions, il n'en demeure pas moins que ces trois éléments sont normalement ceux qui sont retenus pour le constat du statut de salarié.

Or, le problème particulier qui se pose dans le cadre de la réalisation des diverses mesures gouvernementales touche la relation juridique qui s'établit entre le bénéficiaire et l'employeur⁷² qui l'accueille dans son entreprise. L'employeur supervise la formation du bénéficiaire tout en profitant de sa prestation de travail, et ce, sans avoir nécessairement à verser une rémunération correspondante à la prestation de travail fournie par le bénéficiaire.

Où se situe donc la limite entre le stagiaire et le salarié comme on l'entend généralement dans le domaine des relations de travail ? Là est toute la question, et pour y répondre il faut nous attarder sur chacune des composantes de la notion de « salarié » en plus du fait d'accorder une attention particulière aux termes de la loi, des décisions du Conseil du trésor, des contrats signés entre l'État et l'employeur et des textes administratifs de chacun des programmes.

Afin de respecter la hiérarchie des sources du droit québécois, c'est par les dispositions du *Code civil du Québec* traitant du contrat de travail⁷³ que nous commencerons notre analyse (2.2.1) et par les définitions légales des principales lois du travail que nous terminerons la même analyse sur le

72. L'emploi dans cette partie du texte du terme « employeur » ne doit pas être interprété comme une reconnaissance du fait que le bénéficiaire travaille pour un employeur lorsqu'il participe à une mesure de travail et de formation. L'emploi du terme « employeur » reprend simplement l'expression présente dans chacune des décisions du Conseil du trésor décrétant l'application des diverses mesures gouvernementales.

73. C.c.Q., art. 2085-2097.

statut juridique du bénéficiaire participant aux différentes mesures de travail et de formation (2.2.2).

2.2.1 Les éléments constitutifs en vertu du *Code civil du Québec* du statut juridique du bénéficiaire participant aux mesures de travail et de formation visant le développement de l'employabilité et l'aide à l'emploi

Le nouveau *Code civil du Québec* définit en ses articles 2085 et 2086 les principales caractéristiques du contrat de travail au sens de cette loi :

2085 : Le contrat de travail est celui par lequel une personne, le salarié, s'oblige, pour un temps limité et moyennant rémunération, à effectuer un travail sous la direction ou le contrôle d'une autre personne, l'employeur.

2086 : Le contrat de travail est à durée déterminée ou indéterminée.

À partir de ces deux articles, Bonhomme, Gascon et Lesage, dans leur ouvrage intitulé *Le contrat de travail en vertu du Code civil du Québec*⁷⁴, précisent les éléments fondamentaux constitutifs d'un contrat de travail :

Ces deux articles font ressortir les éléments fondamentaux du contrat de travail, que l'on dégage également de la doctrine et de la jurisprudence, soit :

- 1) l'objet du contrat est la prestation de travail que fournira l'employé ;
- 2) il ne peut y avoir de contrat de travail sans une contrepartie : la rémunération à laquelle s'oblige l'employeur, autrement, il s'agit de bénévolat ;
- 3) il ne peut y avoir de contrat de travail sans un lien de subordination ;
- 4) tout contrat de travail a une durée, soit une durée déterminée ou indéterminée⁷⁵.

À la lecture de ces quatre critères, nous pouvons d'abord affirmer que l'élément constitutif de la notion de salarié portant sur la durée déterminée ou indéterminée du contrat de travail ne pose pas problème pour les mesures de travail et de formation puisque la décision du Conseil du trésor relative à cette mesure fixe une durée au contrat tripartite conclu entre le bénéficiaire, l'État et l'employeur, et ce, en fonction du fait qu'il s'agit d'un stage de longue ou de courte durée⁷⁶.

Ce faisant, il ne nous reste plus qu'à analyser les trois autres éléments fondamentaux de la notion de salarié au sens du *Code civil du Québec*, à savoir le travail (2.2.1.1), la subordination (2.2.1.2) et la rémunération

74. R. BONHOMME, C. GASCON et L. LESAGE, *Le contrat de travail en vertu du Code civil du Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994.

75. *Id.*, p. 5.

76. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 2.3 a) : la participation d'un prestataire au stage de longue durée englobe une période minimale de 13 semaines et maximale de 52 semaines. Pour le stage de courte durée, la période minimale de participation est de 4 semaines, tandis que le maximum est de 12 semaines.

(2.2.1.3) et à les appliquer à la situation du bénéficiaire participant à une mesure de travail et de formation. De plus, afin de compléter adéquatement notre analyse, nous prêterons une attention particulière à la nature, au regard de cet élément fondamental de la rémunération, de l'allocation qui peut être versée au bénéficiaire par l'employeur dans le cadre de ce type de mesure provinciale qu'est « Stages en milieu de travail » (2.2.1.4).

2.2.1.1 Le travail

Comme le mentionne Robert P. Gagnon, « la constatation de la présence ou de l'absence du fait matériel d'une prestation de travail ne suscite normalement pas de difficulté⁷⁷ ». Il s'agit donc d'un fait facilement constatable, peu importe la nature du travail et le degré de régularité avec lequel la prestation est accomplie.

À l'analyse de l'application de la mesure « Stages en milieu de travail », on peut constater que la portion pratique ou période de stage représente un fort pourcentage. Dans le cadre de la mesure SMT (qui sera la seule mesure de travail et de formation provinciale étudiée ici), on exige que la formation représente entre 10 et 30 p. 100 du programme et que, par conséquent, le travail représente entre 70 et 90 p. 100 du programme. Le stage comprend une partie de travail « hors production » et une autre partie « en production » : « la part respective accordée au temps de travail et au temps de formation ou d'intervention hors-production varie, dans le cas du travail, de 70 % et 90 % et, dans le cas de la formation ou de l'intervention hors-production, de 10 % et 30 %⁷⁸ ». Compte tenu de la qualité relative des emplois dans le cadre de l'administration de ce programme, la partie hors production peut être négligeable dans certains cas ou encore se confondre avec la partie productive du stage.

Même si la portion pratique est supervisée par l'employeur accueillant le bénéficiaire dans son entreprise, il n'en demeure pas moins que le premier bénéficie, à moindre coût, d'une prestation de travail en retour d'une

77. R.P. GAGNON, *Droit du travail du Québec — Pratiques et théoriques*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, p. 44.

78. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 2.1 b). Pour nous, le milieu de production pourrait être défini comme celui où le bénéficiaire de la mesure met à la disposition de l'employeur sa force de travail dans le but de participer aux activités de productivité de l'entreprise. *A contrario*, le milieu de non-production serait celui où le bénéficiaire accomplit un travail similaire à celui qui est lié aux activités de productivité de l'entreprise, mais ce travail n'est pas comptabilisé puisque pendant cette période le bénéficiaire est en période de formation.

rémunération souvent dérisoire, soit une allocation minimale de 100 \$ par mois versée au bénéficiaire⁷⁹.

À la lumière de l'application de la notion de salarié, il ne fait aucun doute que l'élément de la prestation de travail est bel et bien présent dans le cadre de l'application de la mesure SMT. Les tenants de la théorie opposée à cette prétention argumenteront qu'il y a dans la réalisation de la mesure une exigence quant à la présence d'une formation continue pendant le stage. Cependant, toute entreprise qui engage un nouvel employé qui en est à ses premiers pas sur le marché du travail n'a-t-elle pas comme obligation de lui accorder une certaine période de temps pour acquérir une formation et pour roder sa tâche dans l'entreprise ? Dans ces circonstances, on ne considère pas l'individu comme un stagiaire mais bien comme un employé en période de formation. C'est en effet le principe émis par la jurisprudence et retracé de façon directe ou indirecte dans plusieurs décisions. Les propos tenus par l'arbitre dans l'affaire *Bonhomme c. Omer Barré Pontiac Buick G.M.C. Inc.*⁸⁰ résument bien la situation :

Lorsque l'employeur a promu le salarié au poste de directeur du service, il savait que celui-ci avait besoin d'une certaine formation, qu'il ne lui a jamais fournie. Le changement dans le comportement du salarié durant la dernière année, notamment son manque de motivation personnelle, est le résultat de la négligence de l'employeur, qui ne lui a pas apporté le soutien qu'il aurait dû lui fournir afin de lui permettre d'accomplir sa tâche efficacement. Il s'agit d'un cas où l'employeur devait apporter une aide spéciale au salarié en raison de ses lacunes dans le nouveau domaine où il a été muté ou promu. Il aurait dû lui offrir une formation et lui faire savoir que, faute d'amélioration, il serait congédié⁸¹.

De plus, certaines conventions collectives de travail ne contiennent-elles pas elles aussi des clauses prévoyant une période de probation permettant au salarié engagé ou encore muté de se familiariser avec sa nouvelle fonction et à l'employeur de lui transmettre les connaissances nécessaires pour cette fonction ?

Qui plus est, durant la période de formation, l'employeur a l'obligation légale ou conventionnelle, sauf pour de très rares exceptions⁸², de verser au

79. *Id.*, art. 3.2.

80. *Bonhomme c. Omer Barré Pontiac Buick G.M.C. Inc.*, 90T-935.

81. *Id.*, résumé du jugement du texte intégral.

82. *La Loi sur les normes du travail*, précitée, note 17, exige que l'individu reçoive le salaire minimum, même en période d'apprentissage. Voir à cet effet la décision rendue dans l'affaire *Commission des normes du travail c. St-Raymond Plymouth Chrysler Inc.*, J.E. 86-1155 (C.P.). De plus, rien n'empêcherait conventionnellement que l'individu en période d'apprentissage reçoive soit le salaire normalement attribué à son poste, soit un salaire moindre pour cette période. Comme exception à la règle du versement d'un salaire conforme aux dispositions de la *Loi sur les normes du travail* pour un stagiaire en formation, nous avons celle du stagiaire dans un cadre de formation professionnelle

salarié la rémunération correspondant au travail accompli, même s'il s'agit d'un travail effectué pendant une période de probation et même s'il peut y avoir pendant ladite période des pertes de temps ou d'argent causées par la mauvaise exécution du travail du salarié.

En conclusion du premier élément relatif à la notion de salarié au sens du *Code civil du Québec*, on doit affirmer que le bénéficiaire en « stage » fournit une prestation de travail.

2.2.1.2 La subordination

La subordination constitue de façon générale le pouvoir de contrôle que détient une partie, en l'occurrence l'employeur, dans l'exécution, l'appréciation et l'encadrement du travail de même qu'à l'égard du comportement du salarié à l'occasion de sa prestation de travail. Tout comme le travail, l'existence d'une subordination s'apprécie à partir des faits. Dans le cadre d'une mesure de travail et de formation, le bénéficiaire en stage dans une entreprise est-il soumis au pouvoir de direction de l'employeur chez qui il accomplit sa prestation ou demeure-t-il soumis à l'État en raison de son statut initial de prestataire ?

Pour répondre à la deuxième question, il nous faut tenir compte des modalités des contrats conclus entre l'État et l'employeur pour l'application de cette mesure.

À partir de la décision du Conseil du trésor et du contrat qui concrétise la réalisation de la mesure provinciale SMT⁸³, nous pourrions retenir certains éléments qui nous permettent de conclure que c'est l'employeur qui détient le pouvoir de direction sur le bénéficiaire. Plus particulièrement, la clause 1 du contrat prévoit que l'employeur doit respecter certaines obligations :

Conditions et obligations de l'employeur :

L'employeur s'engage à :

[...]

1.3 assurer la réalisation du stage selon les conditions du programme et les conditions de ce contrat.

[...]

reconnu par une loi et celle du stagiaire dans un cadre d'intégration professionnelle prévu dans l'article 61 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, L.R.Q., c. E-20.1. Voir à cet effet les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du *Règlement sur les normes du travail*, R.R.Q., 1981, c. N-1.1, r. 3.

83. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26.

1.8 aviser la personne représentant le centre de Travail-Québec s'il projette de mettre fin au stage.

De plus, en vertu de la clause 5.3 c) de ce contrat, l'employeur est autorisé à accorder au bénéficiaire le droit de s'absenter : « Sont considérées comme absences autorisées : [...] c) les absences autorisées par l'employeur⁸⁴. »

Le stagiaire, quant à lui, s'engage à exécuter les tâches et les activités de formation ou d'intervention convenues entre les parties et décrites dans le contrat de SMT.

Tous ces éléments réunis nous permettent de conclure que c'est bel et bien l'employeur qui détient le pouvoir de contrôle sur le stagiaire. C'est l'employeur qui est responsable de l'encadrement quotidien du travail, tandis que le gouvernement est responsable de l'encadrement du programme⁸⁵. Par conséquent, l'exercice de l'autorité sur les stagiaires relève de l'employeur.

Les clauses précédemment mentionnées confirment cet énoncé, puisqu'on retrouve la possibilité pour l'employeur d'autoriser des absences, de faire effectuer les tâches au stagiaire et, par conséquent, de lui assigner le travail à faire et d'en superviser l'exécution. De plus, il sera permis à l'employeur de mettre fin au stage. Bien que la clause en question ne détermine pas dans quelles circonstances l'employeur peut mettre fin au stage, il est logique d'affirmer que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de direction et de supervision du travail du stagiaire, l'employeur peut décider de le renvoyer après avoir averti le centre Travail-Québec. Des motifs d'ordre « disciplinaire » ou encore des motifs liés à l'incapacité d'exécuter les tâches de la fonction qui lui a été assignée sont des considérations valables pour mettre fin au stage du bénéficiaire. D'ailleurs, dans

84. *Id.*, art. 4.3 b). De plus, l'article 5.3 b) du contrat prévoit que l'employeur peut autoriser les absences prévues par les normes en vigueur dans l'entreprise.

85. Cet argument a été retenu par le juge Marc Brière du Tribunal du travail dans l'affaire *Association des familles monoparentales de l'Estrie c. Syndicat des employés de l'Association des familles monoparentales de l'Estrie*, [1980] 2 Can LRBR 36. Au surplus, les propos du commissaire Desjardins dans l'affaire *Syndicat des employées et employés de A.F.S. Interculture Canada c. Interculture Canada*, précitée, note 67, 415, confirment eux aussi cette prétention : « De plus, c'est aussi l'employeur qui supervise quotidiennement le travail de Mme McAdam par le biais d'un de ses préposés, M. Mahommed Ilad, supérieur immédiat de Mme McAdam. Au niveau de cette supervision, les intervenants du ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle n'ont pas de rôle à jouer. Ils interviennent plutôt auprès de l'employeur et de Mme McAdam aux fins de s'assurer que les conditions prévues au programme sont respectées. »

l'affaire *Centre hospitalier de la région de l'Amiante*⁸⁶, Louis Garant, commissaire du travail, conclut de la même façon :

De plus, le centre hospitalier avait tout le loisir de renvoyer ces personnes si elles n'effectuaient pas le travail à la satisfaction de ce dernier. En effet, nulle part dans le guide à l'intention des auteurs de demande on [ne] fait mention que l'on doit garder tout au long de la durée d'un stage une personne stagiaire dont on n'est pas satisfait. Il faut donc comprendre que c'est donc l'usage commun qui est la règle et que le centre hospitalier pouvait se départir de ses deux stagiaires en tout temps. Il exerçait donc un certain contrôle sur ces derniers puisqu'il devait faire rapport à un surveillant de stage au cours de la durée de celui-ci et à la fin du stage⁸⁷.

Les tenants de la prétention contraire motivent leur opinion par le fait que c'est l'État qui détient le pouvoir de contrôle sur l'exécution du travail. Ils appuient leur raisonnement sur le droit accordé à l'État de mettre fin au stage lorsque le bénéficiaire s'est absenté sans motif valable pendant une période de cinq jours consécutifs ou parce que le bénéficiaire ne respecte pas les conditions et obligations du contrat⁸⁸. Cependant, selon nous, ces deux pouvoirs détenus par l'État ne se rapportent pas à l'exécution du travail quotidien. Ces pouvoirs ont plutôt un lien avec l'encadrement administratif du programme. L'État s'est en effet accordé des pouvoirs de nature administrative et coercitive dans le but d'assurer le suivi de la participation du bénéficiaire à la mesure. D'ailleurs, en accordant une attention particulière aux articles 2.2 et 2.4 de la décision du Conseil du trésor sur le SMT⁸⁹, nous pouvons confirmer notre prétention :

2.2 Tout stage est géré par le centre Travail-Québec. Il supervise le stage : identifie le poste de travail, produit le plan de stage, la description des tâches, le projet de contrat et s'assure de la production des autres documents et pièces nécessaires à la réalisation du stage.

[...]

2.4 L'employeur doit désigner, à titre de tuteur, une personne compétente parmi son personnel, pour coopérer avec le ou la superviseur(e) du stage, à la détermination des objectifs du stage et pour accueillir, informer et guider le ou la stagiaire, faciliter ses apprentissages tout au long de son séjour chez l'employeur et produire un bilan des activités réalisées.

86. *Syndicat national des services hospitaliers de Thetford Mines c. Centre hospitalier de la région de l'Amiante*, précité, note 65.

87. *Id.*, p. 5 du texte intégral.

88. Clauses 3.1 b) et c) du contrat SMT. Ces clauses reprennent les conditions prévues dans les articles 2.6 b) et 2.6 c) de la décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26.

89. *Ibid.*

Nous pouvons en conséquence affirmer que, dans le cadre dudit programme SMT, c'est l'employeur qui détient le pouvoir de direction sur le stagiaire et que, par conséquent, on remplit ainsi le deuxième critère de la notion générale de « salarié ».

D'ailleurs, dans l'affaire *YMHA*⁹⁰, la juge L'Heureux-Dubé s'exprime en ces termes sur la question du contrôle des employés participant à une mesure gouvernementale fédérale de création d'emplois et pour laquelle le contrat liant l'employeur au gouvernement reprenait une clause apparentée à la clause 1.3 du contrat SMT libellée précédemment :

La Loi sur le paiement des salaires définit également l'employeur comme quelqu'un qui a la « charge » des employés. Cet élément est nettement présent dans les faits de l'espèce. L'entente prévoit expressément que l'employeur retient le plein contrôle sur les employés :

3. L'EMPLOYEUR, ou un représentant de l'EMPLOYEUR approuvé par le CANADA, est responsable en tout temps de la surveillance, de la gestion et du contrôle directs du projet et de tous les employés travaillant à ce projet.

De plus, la Commission a déterminé que, dans les faits, l'élément de contrôle était nettement présent. Comme je l'ai déjà noté, la Commission a conclu que le YMHA exerçait le contrôle sur [TRADUCTION] « les heures de travail, les tâches à accomplir et la surveillance des personnes ainsi embauchées ». Je suis convaincue que cet élément de « contrôle » est présent en l'espèce⁹¹.

Donc, il y a preuve là aussi d'une subordination dans les rapports entre le bénéficiaire et l'employeur.

2.2.1.3 La rémunération

La rémunération est l'élément le plus épineux et le plus difficile à circonscrire dans l'étude et l'application de la notion de salarié au sens du *Code civil du Québec* aux mesures gouvernementales de travail et de formation.

En effet, comme nous l'avons établi auparavant, les bénéficiaires des mesures gouvernementales en question accomplissent, pour la majeure partie de leur stage, un travail pour un employeur envers qui ils sont subordonnés. Toutefois, peut-on affirmer que le montant qu'ils reçoivent de l'État et dans certaines circonstances de l'employeur constitue en soi une rémunération nous permettant de confirmer l'existence du statut de salarié selon le cadre général précédemment explicité ?

Au regard de l'objectif visé par la mesure, nous devons conclure par la négative en réponse à cette question. En effet, si l'on s'attarde sur la portée

90. *YMHA Jewish Community Centre c. Brown*, précité, note 13.

91. *Id.*, 1546 (j. L'Heureux-Dubé).

de la mesure et la nature du contrat conclu entre l'État, l'employeur et le bénéficiaire dans le cadre d'une mesure de travail et de formation, il ne fait aucun doute que le but du contrat est d'améliorer l'employabilité du bénéficiaire et de l'aider à se trouver un emploi. Or, en vertu de l'article 1371 du *Code civil du Québec*, nous pouvons affirmer que l'obligation de verser une rémunération n'a pas de cause qui nous permette de conclure à l'existence d'un contrat de travail. Au surplus, en raison de l'absence de cause en ce qui a trait à l'obligation, il y a aussi absence de cause pour ce qui est du contrat, comme le prévoit l'article 1410 du même code. L'article 1371 prévoit en effet ceci :

Il est de l'essence de l'obligation qu'il y ait des personnes entre qui elle existe, une prestation qui en soit l'objet et, s'agissant d'une obligation découlant d'un acte juridique, une cause qui en justifie l'existence.

Si l'on compare la cause du versement de la rémunération dans le cadre d'un contrat tripartite de travail et de formation conclu dans le cadre d'une mesure gouvernementale et la cause de la rémunération versée dans le cadre d'un véritable contrat de travail analysé selon le droit civil, nous pouvons constater que les causes des rémunérations versées ne sont pas les mêmes. Dans le contrat tripartite de travail et de formation, le versement de la rémunération n'a pas pour but de remettre une contrepartie monétaire au bénéficiaire des suites d'une prestation de travail productif, comme c'est le cas dans un contrat de travail. Le versement de la prestation dans le cadre d'un contrat tripartite de travail et de formation est justifié par la participation du bénéficiaire à ce type de mesure gouvernementale. C'est le fait qu'il accepte de participer à une mesure de ce type qui justifie l'octroi de la rémunération et non la réalisation d'un travail productif.

Quant à l'article 1410 du *Code civil du Québec*, il complète l'article 1371 précité : « La cause du contrat est la raison qui détermine chacune des parties à le conclure⁹². »

Or, la conclusion d'un contrat tripartite de travail et de formation a comme objectif d'améliorer l'employabilité d'un bénéficiaire et de lui permettre ainsi de se trouver du travail, alors que la conclusion d'un véritable contrat de travail est plutôt liée à un but de production. Comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le contrat de travail tel qu'il est établi par le droit civil, l'employeur verse un certain montant d'argent en contrepartie de quoi le travailleur fournit une prestation de travail productive. Conséquemment, puisque l'intention qui pousse les parties à conclure un contrat de

92. J. PINEAU, « Théorie des obligations », dans BARREAU DU QUÉBEC ET CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC, *La réforme du Code civil — Obligations, contrats nommés*, t. II, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1993, p. 26.

travail et de formation n'est pas liée à l'idée de production, soit l'intention de mettre à la disposition d'un employeur la force de travail du bénéficiaire, il ne peut donc y avoir existence d'un contrat de travail tel qu'il est décrit dans l'article 2085 du *Code civil du Québec*.

Cet énoncé basé sur les dispositions du *Code civil du Québec* rejoint la jurisprudence du Tribunal du travail qui, sous l'égide du *Code du travail* et en vertu duquel la définition de salarié s'apparente à celle du *Code civil du Québec*, parle de l'absence d'une finalité liée à la productivité dans le versement des prestations se rattachant à la participation du bénéficiaire aux mesures gouvernementales. Selon le Tribunal, il y a dans le versement de ces prestations absence de justification basée sur l'idée même de production qui caractérise le contrat de travail. Plus précisément, la rémunération, comme nous l'avons mentionné plus haut, n'est versée qu'en raison de la participation du bénéficiaire à une mesure gouvernementale de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. Il y a donc une distinction à faire entre la finalité de la rémunération versée dans le cadre d'un contrat de travail et la finalité de la rémunération versée dans le cadre des mesures gouvernementales de travail et de formation.

La première décision fondée sur la finalité de la rémunération est celle qui a été rendue par le juge Claude Saint-Arnaud dans l'affaire *Italglass Corp. Ltée c. Union des employés de commerce, local 501 (T.U.A.C.)*⁹³. Dans cette affaire, il fallait déterminer si le montant d'allocation hebdomadaire forfaitaire versée à des handicapés bénéficiaires d'aide sociale participant à un programme d'intégration au travail constituait une rémunération et, par conséquent, permettait à ces personnes handicapées d'être reconnues comme des salariés.

Traitant de la notion de la rémunération, le juge Saint-Arnaud s'exprime en ces termes pour décider du litige :

Ainsi, indépendamment du fait que le règlement n'assimile pas cette prime à un revenu au sens de la *Loi sur l'aide sociale* et sa réglementation, on voit bien que, contrairement à un contrat de travail, où c'est la prestation de travail qui justifie le versement du salaire, ce qui justifie le versement de cette prime c'est l'accord du bénéficiaire de ce centre d'accueil de participer à ce programme thérapeutique de formation en milieu de travail. Contrairement à un centre de travail adapté où on vise un but de production, le travail n'est ici qu'un moyen visant à permettre aux bénéficiaires de développer des habitudes de travail, d'acquérir un comportement de travailleur, d'apprendre à avoir un supérieur, à travailler avec d'autres sur une chaîne de montage. Une fois ces acquis obtenus, c'est le centre qui éventuellement décidera de les retirer de ce milieu et de les acheminer sur le marché du travail, que ce soit dans un «centre de travail adapté» ou dans toute autre entreprise pour

93. *Italglass Corp. Ltée c. Union des employés de commerce, local 501 (T.U.A.C.)*, [1987] T.T. 105.

lesquelles la loi prévoit d'ailleurs des subventions de l'Office des personnes handicapées du Québec.

Ainsi, cette prime de fréquentation ne peut être qualifiée de « rémunération ». Ajoutons qu'elle est au surplus dépourvue de la finalité qui est rattachée à toute rémunération versée par un employeur, soit de procurer à celui qui la reçoit les moyens de faire face à ses besoins personnels. Cette simple rétribution ne peut donc être pour du travail accompli, ce qui explique qu'elle ne rentrerait pas dans le cadre des prescriptions de la *Loi sur les normes du travail* tant au niveau du montant minimum (art. 40), qu'au niveau de la période de paiement (art. 43) ou du bulletin de paye (art. 46) ou de toute autre disposition prévue à cette législation⁹⁴.

Plus récemment encore, Louis Garant, dans une décision qu'il rendait dans l'affaire *Syndicat du personnel de bibliothèques (C.E.Q.) c. Bibliothèque centrale de prêt région de Québec Inc.*⁹⁵, reprenait la même analyse en l'appliquant à un programme gouvernemental fédéral de réintégration au travail similaire à ceux que nous avons étudiés dans la présente section. Résumant la preuve présentée devant lui, le commissaire Garant s'exprime de la façon suivante :

Mesdames Bergeron et Fortin se sont inscrites à un projet de réintégration au travail mis de l'avant par le gouvernement fédéral. Ce projet administré par la firme J.O.J.A., comportait deux exigences. La première avait trait à un cours de formation théorique en bureautique d'une durée de 13 semaines et la seconde visait un stage pratique d'une durée de 23 semaines.

Une fois le stage théorique de ces dames terminé, elles ont fait leur stage pratique chez l'intimée en vertu d'un contrat liant l'employeur hôte, la compagnie de gestion J.O.J.A. et le gouvernement du Canada par l'entremise du Ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Chez l'employeur hôte, le personnel en place a vu à la bonne marche du stage et a fourni le travail que les stagiaires devaient effectuer.

Elles ont occupé des emplois comparables à ceux qui étaient déjà en poste et ont même remplacé des gens absents. Les stagiaires devaient répondre de leur emploi du temps à l'intimée mais aussi à la firme J.O.J.A. qui exigeait, une fois par mois, un relevé des présences au travail.

[...]

Mesdames Fortin et Bergeron avaient les mêmes heures de travail et les mêmes jours de congés que le personnel en place chez l'employeur hôte.

Au chapitre de la rémunération, elles ne recevaient rien de l'intimée ni de gestion J.O.J.A. Les sommes qu'elles recevaient étaient transmises par le gouvernement

94. *Id.*, 108. Bien qu'il ne faille pas confondre les notions de salariés au sens du *Code civil du Québec*, précité, note 69 et du *Code du travail*, précité, note 17, et ce, en raison des exclusions prévues dans l'article 1 l) C.t. (R. BONHOMME, C. GASCON et L. LESAGE, *op. cit.*, note 74, p. 8), il n'en demeure pas moins que les critères généraux de la définition de « salarié » sont sensiblement les mêmes et qu'un parallèle peut être établi.

95. *Syndicat du personnel de bibliothèques (C.E.Q.) c. Bibliothèque centrale de prêt région de Québec Inc.*, 89T-712.

fédéral et comprenaient une allocation de base de 63,00 \$ par semaine, plus les frais de garde le cas échéant et les frais de déplacement⁹⁶.

Comme on peut le constater, la description de la preuve par le commissaire Garant correspond en tous points à la description des mesures gouvernementales précédemment étudiées, mis à part peut-être l'allocation mensuelle minimale de 100 \$ qui doit être versée dans le cadre de la mesure SMT⁹⁷.

Appliquant cette preuve à la question relative au statut de salarié des deux bénéficiaires, le commissaire Garant décide comme suit :

Comme la preuve l'a révélé et les parties l'ont admis, l'intimée ne versait aucune somme aux stagiaires. Les seuls montants versés étaient relatifs à l'entente entre J.O.J.A., l'employeur et le gouvernement fédéral.

Un des éléments essentiels de la définition de salarié prévue au Code du travail a trait à la rémunération. Dans le cas qui m'est soumis, je ne puis en arriver à la conclusion que la Bibliothèque Centrale versait une rémunération et ce malgré le paiement de 25,00 \$ par semaine à J.O.J.A. Bien que l'élément subordination soit beaucoup moins clair, le seul critère du versement du salaire est suffisant à m'empêcher de pouvoir déclarer ces deux stagiaires salariés⁹⁸.

Il apparaît donc clairement de la jurisprudence actuelle, de même que de l'application des règles du droit civil, que les bénéficiaires des mesures gouvernementales de travail et de formation ne peuvent être considérés comme des salariés au sens du *Code civil du Québec*. En effet, comme il vient d'être établi, les bénéficiaires qui participent à ce type de mesures gouvernementales ne reçoivent pas une rémunération en échange de leur travail puisque le montant qui leur est versé ne possède pas la finalité de contrepartie versée pour un travail exécuté dans un but de production. Le contrat ne repose pas sur une cause qui détermine les parties à contracter dans un but de productivité.

Compte tenu de la similitude d'éléments entre la notion de « salarié » du *Code civil du Québec* et les définitions de ce même terme ou de termes apparentés dans les différentes lois du travail, abstraction faite des exclusions particulières de chacune de ces lois et qui sont dénuées d'intérêt par rapport à la présente question, il s'ensuit que la même conclusion se dégage au regard de ces lois quant au statut de salarié des bénéficiaires participant

96. *Id.*, p. 2 du texte intégral. Bien qu'aucune information dans le jugement ne nous permette de préciser de quelle mesure il s'agissait, la description de la mesure faite par le commissaire nous porte à croire que c'était une mesure dont le détail était similaire à celle qui est actuellement en vigueur.

97. Clause 1.4 du contrat SMT et décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 3.2.

98. *Syndicat du personnel de bibliothèques (C.E.Q.) c. Bibliothèque centrale de prêt région de Québec Inc.*, précité, note 95, p. 4 du texte intégral.

à des mesures gouvernementales de travail et de formation. Selon les différentes lois du travail, à l'exception de quelques-unes seulement, l'absence d'une finalité dans le versement d'une rémunération en raison du fait que cette dernière n'est pas versée en contrepartie d'une productivité empêche aussi, selon ces lois, de respecter les conditions nécessaires à l'application de la notion de « salarié⁹⁹ ».

En raison de l'absence d'un contrat de travail, les autres dispositions du *Code civil du Québec* relatives notamment aux obligations de l'employé ou encore à la possibilité d'une clause de non-concurrence ne peuvent s'appliquer aux mesures provinciales de travail et de formation. Cet énoncé rejoint d'ailleurs les prétentions de Bonhomme, Gascon et Lepage. En traitant de l'application des règles de la non-concurrence en matière de contrat de travail, ils mentionnent ce qui suit :

Il faut toutefois souligner que ces dispositions de l'article 2089, touchant les stipulations de non-concurrence, ne devraient s'appliquer qu'à un contrat de travail et non pas à une relation contractuelle qui ne constitue pas un contrat de travail au sens du Code civil du Québec¹⁰⁰.

Cependant, bien que les dispositions du *Code civil du Québec* relatives au contrat de travail prévoient certaines règles sur les clauses de non-concurrence, cela ne veut pas dire pour autant que les règles générales concernant ce type de clause et élaborées bien avant l'entrée en vigueur du Code ne puissent pas recevoir application en faveur d'un employeur qui a accueilli un stagiaire dans le cadre d'une mesure de travail et de formation.

En effet, même si ce n'est pas un contrat de travail au sens du *Code civil du Québec*, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un contrat engendrant des droits et des obligations pour chacune des parties. En conséquence, en raison du principe du respect de la liberté contractuelle, rien n'empêcherait les parties, dans le cadre de leur arrangement contractuel, d'inclure des clauses de non-concurrence, de confidentialité ou encore de non-sollicitation.

La jurisprudence ayant reconnu la validité des clauses de non-concurrence, de confidentialité et de non-sollicitation, tant dans le domaine du contrat individuel de travail que dans le domaine corporatif, notamment à l'occasion de la vente d'une compagnie ou d'une entreprise, celles-ci

99. Il en sera notamment ainsi conclu de cette façon pour la définition de salarié, au sens du *Code du travail*, précité, note 17, de la *Loi sur les normes du travail*, précitée, note 17, tandis qu'il en sera conclu différemment par d'autres lois comme la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1. Voir aussi nos commentaires, *supra*, note 94, sur les effets entre les différentes définitions de « salarié » contenues dans les lois québécoises.

100. R. BONHOMME, C. GASCON et L. LESAGE, *op. cit.*, note 74, p. 81.

pourraient très bien faire partie d'un contrat tripartite de travail et de formation en raison de sa ressemblance avec le contrat de travail.

Au surplus, il serait facile d'arguer que les obligations relatives à la confidentialité, à la non-sollicitation et à la non-concurrence sont des obligations implicites qui font partie intégrante d'un tel type de contrat en raison du fait qu'elles en découlent d'après sa nature, les usages et l'équité :

Art. 1434 C.C.Q. : Le contrat valablement formé oblige ceux qui l'ont conclu non seulement pour ce qu'ils y ont exprimé, mais aussi pour tout ce qui en découle de par sa nature et suivant les usages, l'équité et la loi.

En résumé, dans l'hypothèse où un stagiaire, dans le cours de sa période de travail et de formation, en viendrait à prendre connaissance de certains secrets de fabrication, il se devrait de ne pas les utiliser. Au surplus, il ne pourrait pas non plus, par exemple, utiliser la liste des clients de son « employeur ».

2.2.1.4 Le cas particulier de l'allocation versée par l'« employeur » dans le cadre de la mesure « Stages en milieu de travail »

Comme nous venons de l'établir, il ne semble pas y avoir de discussion possible sur le statut de salarié d'un bénéficiaire participant à des mesures gouvernementales de travail et de formation lorsque seul l'État lui verse sa prestation habituelle ou majorée.

Toutefois, dans le cadre de la mesure SMT, l'« employeur¹⁰¹ » est tenu de verser une allocation mensuelle d'un minimum de 100 \$¹⁰². Qu'en est-il de cette allocation au regard de la notion de rémunération ? S'agit-il d'une rémunération ?

À la lumière des principes jurisprudentiels élaborés précédemment, il semble encore ici que nous devions répondre par la négative en raison des mêmes motifs. L'absence d'une cause similaire à celle d'un contrat de travail et l'absence de finalité liée à la contrepartie d'une prestation productive de travail dans le versement de l'allocation constituent les arguments justifiant notre conclusion. L'obligation faite à l'employeur paraît en effet être plus une condition pour s'assurer d'un minimum d'intérêt et de sérieux de sa part dans l'administration du projet qu'un montant versé à titre de véritable rémunération. Peut-être même que cette allocation est exigée pour permettre indirectement à l'État de se décharger d'une partie de son fardeau financier à l'égard de ces programmes gouvernementaux¹⁰³. Quoi qu'il en soit, le

101. *Supra*, note 72.

102. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 3.2.

103. *Id.*, art. 4.2. L'employeur est d'ailleurs obligé de verser à l'assurance-chômage la contribution requise en fonction des gains admissibles du stagiaire.

montant en question ne possède pas la finalité d'une rémunération, du moins lorsque son importance monétaire est aussi basse. Comme nous l'avons démontré précédemment, le versement d'une rémunération ne constitue pas une obligation découlant d'un contrat de travail en raison de l'absence de cause découlant de la contrepartie d'un travail productif.

La question semble donc facilement résolue dans le cas où l'employeur ne verse que l'allocation minimale prévue dans la mesure SMT. Mais qu'advierait-il si un employeur décidait de verser une allocation de beaucoup supérieure au minimum prévu ? Par exemple, un employeur pourrait décider de verser un montant de 226 \$ par semaine, soit un peu plus que l'équivalent du salaire minimum¹⁰⁴ pour une semaine de 35 heures. Dans ces circonstances, force nous est de conclure qu'à ce moment le montant versé correspondrait à une rémunération et qu'en raison de l'importance du montant l'élément de finalité serait présent. De plus, le versement d'un tel montant permettrait aussi de conclure que, pour l'employeur, la présence du bénéficiaire dans son entreprise pourrait avoir une autre cause que la simple amélioration de l'employabilité de cette personne. La cause pourrait très bien être celle de favoriser une meilleure rentabilité de l'individu, en le motivant, par un salaire versé en contrepartie d'un travail exécuté et donc de l'utiliser comme partie intégrante de l'ensemble productif de l'entreprise.

D'ailleurs, le Tribunal du travail a déjà reconnu qu'un étudiant en stage dans un hôpital pouvait être considéré comme un salarié au sens du *Code du travail* puisqu'il était notamment rémunéré par l'employeur :

Le Tribunal ne peut en venir à la même conclusion que le commissaire-enquêteur. Les internes, qui sont des étudiantes rémunérées, à l'emploi de l'Hôpital, répondent très bien à la définition du mot « salarié ». Rien dans le Code du travail ou dans le règlement sur l'exercice du droit d'association en exécution du Code du travail n'empêche un étudiant d'être un salarié au sens du Code du travail¹⁰⁵.

Au surplus, il est évident que, dans de telles circonstances, le gouvernement provincial ne pourrait plus considérer le bénéficiaire comme un prestataire de la sécurité du revenu puisque le montant que celui-ci recevrait l'exclurait du régime de la sécurité du revenu et, par conséquent, le rendrait inadmissible aux mesures gouvernementales.

D'ailleurs, selon la Cour suprême du Canada dans l'affaire *YMHA* précitée¹⁰⁶, le montant versé par l'employeur, lorsqu'il permet au bénéfi-

104. *Règlement modifiant le Règlement sur les normes du travail*, D. 1209-95, G.O.Q. 1995.II.4115.

105. *Syndicat professionnel des diététistes du Québec c. Hôpital du Saint-Sacrement*, [1972] T.T. 85, 86.

106. *YMHA Jewish Community Centre c. Brown*, précité, note 13.

ciaire d'atteindre la valeur du salaire minimum, doit être considéré comme un salaire :

Les appelants ont exécuté le travail sur les lieux du YMHA. Ils ont reçu, pour l'exécution de ce travail, des sommes supérieures à celles qu'ils auraient reçues s'ils n'avaient pas participé au projet de création d'emplois. Les appelants n'effectuaient pas simplement des travaux de routine pour passer le temps pendant qu'ils touchaient des prestations d'assurance-chômage. Leur travail leur permettait d'augmenter leur revenu au-delà des montants auxquels ils avaient droit en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. À mon avis, il n'est pas nécessaire de décider si la partie du paiement correspondant aux prestations d'assurance-chômage constituait un « salaire ». Je ne vois pas comment le surplus que le YMHA a versé directement aux appelants pouvait constituer autre chose qu'un salaire, compte tenu du fait que la loi provinciale définit le mot « salaire » comme désignant les « rétributions ». Selon la *Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction*, il est clair qu'un employeur peut être une personne qui n'est que conjointement et indirectement responsable du salaire d'un employé¹⁰⁷.

Si l'on transposait cette analyse à la définition de « salaire » contenue dans le paragraphe 9 de l'article 1 de la *Loi sur les normes du travail*, on pourrait constater que les deux définitions se ressemblent : « salaire : la rémunération en monnaie courante et les avantages ayant une valeur pécuniaire dus pour le travail ou les services d'un salarié ». Par conséquent, la position établie dans l'arrêt *YMHA*¹⁰⁸ s'applique.

La même question pourrait être plus complexe si l'employeur, au lieu de majorer son allocation jusqu'à concurrence d'un montant équivalent ou presque au salaire minimum, décidait de ne procéder qu'à une légère augmentation de l'allocation minimum prévue, disons 125 \$. Dans de telles circonstances, pourrait-on affirmer que le montant possède la finalité du salaire versé dans le cadre d'un contrat de travail ? L'importance de telles questions diminue compte tenu de l'article 24, al. 2 de la *Loi sur la sécurité du revenu* qui prévoit que le « Code du travail, la Loi sur les décrets de convention collective, la Loi sur la fonction publique et la Loi sur les normes du travail ne s'appliquent pas à l'adulte qui exécute un travail dans le cadre d'une mesure proposée en vertu de l'article 23¹⁰⁹ ».

107. *Id.*, 1545 et 1546 (J. L'Heureux-Dubé). Le commissaire Garant, dans l'affaire *Syndicat national des services hospitaliers de Thetford Mines c. Centre hospitalier de la région de l'Amiante*, précitée, note 65, p. 5 du texte intégral, concluait lui aussi de la même façon : « Le salaire versé aux stagiaires était, de façon obligatoire, au moins équivalent au salaire minimum. Il s'agit dans ce cas-ci bel et bien d'une rémunération au sens où la loi l'entend. »

108. *YMHA Jewish Community Center c. Brown*, précité, note 13.

109. *Ibid.* Pour le texte complet de l'article, voir *supra*, pp. 187 et 188 et *infra*, p. 231. Indiquons immédiatement que cette exclusion ne vise que les lois provinciales. En effet, en raison du principe de partage des compétences fédérales-provinciales, le gouvernement du Québec ne pourrait pas exclure les lois fédérales. « Le principe de l'exclusivité des

En conséquence si nous en étions venu à la conclusion que le bénéficiaire participant à des mesures de travail et de formation se devait d'être considéré comme un salarié, nous nous serions heurté au deuxième alinéa de l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu* qui exclut le bénéficiaire participant aux mesures gouvernementales de travail et de formation des lois du travail les plus importantes. D'ailleurs, comme en fait foi l'extrait qui suit du *Journal des débats* de la Commission des affaires sociales, c'est la volonté générale d'affirmer l'inexistence du statut de salarié qui a motivé le législateur à adopter cette disposition :

Effectivement, ce qu'il faut bien voir, c'est qu'on considère ces personnes en situation de formation ou d'apprentissage ou, si on veut, au sens peut-être plus large, dans les centres de travaux communautaires, de la participation à des activités de type bénévole. On ne considère pas ces jeunes qui participeront à l'une ou l'autre de ces mesures comme étant des travailleurs et des travailleuses, étant des gens en situation d'apprentissage¹¹⁰.

Selon nous, c'est probablement le fait pour le législateur de vouloir éviter un débat sur la question et de courir ainsi le risque de voir les tribunaux statuer qu'il s'agissait de salariés qui a motivé l'adoption de l'article 24, al. 2 :

Ce qu'il faut bien voir c'est que ces jeunes demeurent bénéficiaires d'aide sociale. D'accord ? Leurs prestations sont bonifiées par l'intermédiaire d'un besoin spécial. Il y a aussi une reconnaissance qui va être demandée à l'entreprise mais il reste que leur statut demeure un statut de bénéficiaire¹¹¹.

La lecture de l'article 24, al. 2 de la *Loi sur la sécurité du revenu* nous permet toutefois de circonscrire un élément de discussion fort intéressant. D'abord, le législateur reconnaît expressément que le bénéficiaire qui participe à des mesures gouvernementales « exécute un travail ». Ce faisant, le législateur vient confirmer notre prétention précédemment élaborée : les bénéficiaires exécutent bel et bien un travail, tel qu'on l'entend dans les relations de travail, lorsqu'ils participent à de telles mesures. De plus, par les termes employés, le législateur ne vient-il pas reconnaître, malgré le bon

compétences du fédéral et des provinces signifie que les compétences d'un ordre de gouvernement ne peuvent être envahies par l'autre » : H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 403.

110. ASSEMBLÉE NATIONALE, C.A.S., *Journal des débats* (3 avril 1984), p. 135. Nous nous permettons encore ici de rappeler au lecteur les nouvelles dispositions de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 16, qui aura pour effet, une fois complètement en vigueur, de modifier le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures gouvernementales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. Voir *infra*, section 3.

111. *Id.*, p. 134.

vouloir de l'État dans l'établissement desdites mesures, une nouvelle catégorie de travailleurs¹¹² ?

Mais l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu* n'exclut pas d'autres dispositions relatives au travail subordonné. On peut notamment penser, en plus des dispositions du *Code civil du Québec* relatives au contrat de travail que nous venons d'analyser, à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*¹¹³ et même à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

2.2.2 Les définitions légales du statut du bénéficiaire

Dans la section 2.2.1, nous avons vérifié le statut juridique du bénéficiaire participant à des mesures gouvernementales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi dans le cadre de la notion de « salarié » au sens du *Code civil du Québec*. Dans la présente section, nous analyserons le même statut à partir de la définition de « salarié » ou de celle de « travailleur » énoncée dans certaines lois, d'abord au regard de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec (2.2.2.1) et ensuite au regard de la définition légale du statut du bénéficiaire à la lumière des principales lois du travail (2.2.2.2).

2.2.2.1 La Charte des droits et libertés de la personne du Québec

Comme tout autre individu de la société québécoise, le bénéficiaire du régime établi par la *Loi sur la sécurité du revenu* jouit de la protection accordée par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La plupart du temps, le bénéficiaire demandera l'application de cette loi parce qu'on aura agi de façon discriminatoire à son égard en raison de sa condition sociale.

La jurisprudence, notamment celle qui a été rendue par le Tribunal des droits de la personne, a en effet reconnu que le fait d'exercer de la discrimination envers une personne prestataire de la sécurité du revenu constituait de la discrimination fondée sur la condition sociale :

Revenant à l'interdiction, en droit québécois, de la discrimination fondée sur la condition sociale, il apparaît d'abord que les éléments objectifs mentionnés dans la définition du juge Tóth relèvent bel et bien de la condition sociale d'une personne dans la mesure où des éléments tels que l'origine et les niveaux d'instruction, d'occupation et de revenu d'une personne contribuent effectivement à la situer au

112. Cette question sera étudiée dans la conclusion de l'analyse.

113. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001. À noter que, de façon à ne pas alourdir inutilement le texte, aucun autre renvoi législatif à cette loi ne sera dorénavant indiqué.

sein de sa communauté au travers des rapports qu'elle entretient avec celle-ci. En d'autres termes, le rang, la place, la position ou le traitement socialement réservés à une personne varient en fonction de divers facteurs tels son occupation, son revenu, son niveau d'instruction, voire les circonstances entourant sa naissance.

Cependant, à la lumière des considérations ci-haut exposées, une compréhension plus complète du concept de condition sociale en tant que motif interdit de discrimination nous semble également requérir une composante subjective consistant, essentiellement, dans les perceptions générées par ces éléments objectifs, ces représentations étant aussi susceptibles d'influer sur le traitement réservé à une personne associée, sur la base de ces données objectives, à un groupe social donné.

Ajoutons que, dans les cas de traitement défavorables, ces perceptions évoqueront essentiellement les préjugés et stéréotypes qui ont historiquement affecté certains groupes vulnérables et désavantagés d'une société, et auxquels est destinée, selon la Cour suprême, la protection prévue dans la législation sur les droits de la personne.

[...]

Dans ce contexte, il apparaît que la condition sociale peut être définie comme la situation qu'une personne occupe au sein d'une communauté, notamment de par ses origines, ses niveaux d'instruction, d'occupation et de revenu, et de par les perceptions et représentations qui, au sein de cette communauté, se rattachent à ces diverses données objectives.

[...]

Les individus bénéficiaires de prestations de la sécurité du revenu partagent ces caractéristiques communes en matière de patrimoine, de revenu, d'emploi et de scolarité. Ils partagent aussi le fardeau des stéréotypes dont ils sont souvent l'objet. Sur ce dernier point, l'attitude des défenseurs l'illustre parfaitement.

À cause d'un nombre suffisant de caractéristiques communes partagées par ces personnes, qui font qu'elles sont identifiables et identifiées comme groupe, elles sont l'objet d'un « classement social » de la communauté, classement ayant pour effet d'attribuer à chacun des membres de ce groupe l'image stéréotypée que la communauté se fait du groupe¹¹⁴.

114. *La Commission des droits de la personne du Québec c. Gauthier*, [1994] R.J.Q. 253, 260 et 263 (T.D.P.Q.). À noter que le même Tribunal, dans une décision tout aussi récente, soit celle qui a été rendue dans l'affaire *D'Aoust c. Vallières*, J.E. 94-85 (T.D.P.Q.), en est venu à la même conclusion : la discrimination fondée sur le fait qu'une personne est prestataire de la sécurité du revenu constitue de la discrimination fondée sur la condition sociale telle qu'elle est interdite par l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Le juge Sheenan s'exprimait d'ailleurs en ces termes forts éloquents (pp. 7-8) : « La condition sociale d'une personne réfère à la situation dans laquelle elle se trouve dans la société et qui découle de circonstances qui prédéterminent et conditionnent cette situation. Elle représente une dimension plus actuelle que son origine sociale. D'autre part, contrairement à la race et à la couleur, la condition sociale peut représenter un état temporaire. Enfin, elle peut découler de plusieurs éléments, tels la scolarité, l'emploi, une absence de ressources de toute sorte et même les origines familiales d'une personne. Il n'est pas nécessaire que la distinction, l'exclusion ou la préférence interdite prenne en considération chacun de ces éléments pour qu'il y ait discrimination fondée

Partant de ce principe, dans quelles circonstances la Charte québécoise pourra-t-elle recevoir application en faveur d'un bénéficiaire qui fait l'objet de discrimination lorsque ce dernier participe à une mesure de travail et de formation ?

Si l'on analyse le contenu de la Charte québécoise, on peut constater qu'il n'existe aucune disposition particulière visant à régir cette situation. Cependant, plusieurs dispositions réunies pourraient probablement s'appliquer au bénéficiaire qui participe à des mesures gouvernementales. Pour rendre ces dispositions applicables, il faudra toutefois appliquer la Charte de façon libérale et non s'en tenir uniquement à la lettre du texte. C'est d'ailleurs le principe reconnu par la Cour suprême depuis l'affaire *Big M Drug Mart*¹¹⁵ de 1985 quant à l'interprétation qu'il faut notamment donner à la Charte fédérale :

Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la Charte. En même temps, il importe de ne pas aller au-delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question et de se rappeler que la Charte n'a pas été adoptée en l'absence de tout contexte et que, par conséquent, comme l'illustre l'arrêt de Cour *Law Society of Upper Canada c. Sapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, elle doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés¹¹⁶.

Pour ce qui est de l'interprétation de la Charte provinciale, il semble dorénavant admis qu'il faille utiliser la même tendance depuis la décision rendue par la Cour d'appel dans l'affaire *Johnson c. Commission des affaires sociales*¹¹⁷ où le juge Bisson s'exprimait en ces termes sur l'application de la Charte :

J'ajouterai que, peut-être paradoxalement, depuis l'entrée en vigueur, il y aura bientôt deux ans, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux vont être portés à donner plus d'emphase à la charte du Québec et à l'interpréter plus généreusement.

[...]

Ayant conclu que l'article 8 était une législation valide, je suis forcé, par ailleurs, d'admettre que, comme la chose arrive dans certaines législations, un texte parfaitement légal peut, par accident, produire des effets que le législateur n'avait pas prévus¹¹⁸.

sur la condition sociale. Du moment que la distinction s'appuie sur un aspect important de la situation d'une personne dans la société, cela suffit. »

115. *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295.

116. *Id.*, 344 (j. Dickson).

117. *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

118. *Id.*, 69 et 70 (j. Bisson).

Commentant les propos du juge Bisson dans cette affaire, Gil Rémillard, dans un article publié en 1986¹¹⁹:

Le juge Bisson a probablement raison. L'une des conséquences les plus importantes de la Charte canadienne sera certainement cet esprit nouveau concernant les droits fondamentaux qu'elle nous apporte. Les tribunaux, parce qu'il s'agit d'un texte constitutionnel, ne sont plus restreints au cadre de l'interprétation législative au sens strict. De plus, le rôle nouveau d'interprète de la société qu'ils reçoivent de la Charte canadienne va donner une perspective nouvelle à l'interprétation législative. Les juges vont dorénavant être plus portés à l'interventionnisme¹²⁰.

L'une des dispositions de la Charte qui pourrait nous intéresser particulièrement est celle portant sur l'interdiction générale de faire de la discrimination dans l'emploi. Il s'agit de l'article 16 :

Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi.

Au regard du principe élaboré précédemment par la Cour suprême et de ceux qui ont été énoncés par la Cour d'appel, il nous faudra donc, de façon à s'assurer que les citoyens puissent bénéficier de la protection accordée par la Charte, donner une interprétation large aux dispositions retenues pour notre analyse et relatives à l'application de ce texte législatif aux bénéficiaires participant à des mesures gouvernementales. Il s'agit sûrement, pour reprendre les termes du juge Bisson, d'une situation que le législateur n'avait pas prévu quant à l'application de la Charte québécoise aux différentes mesures de travail et de formation.

Un élément qui peut nous permettre d'affirmer que la Charte s'applique en matière de mesures de travail et de formation est la clause 1.1 du contrat liant l'employeur et le gouvernement par l'entremise d'un centre Travail-Québec et qui prévoit que «[l']employeur s'engage à se conformer aux lois, règlements et décrets régissant les tâches à être exécutées en vertu de ce contrat ».

Dans cette optique et à la lecture de l'article 16 de la Charte, il apparaît que le bénéficiaire qui participe à une mesure de travail et de formation pourra s'appuyer sur quelques-unes des situations qui y sont décrites pour invoquer la discrimination. En effet, compte tenu de ce que nous avons mentionné précédemment quant à son statut de « non-salarié » de

119. G. RÉMILLARD, « Les règles d'interprétation relative à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Charte des droits et libertés de la personne du Québec », dans D. TURP et G.A. BEAUDOIN (dir.), *Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1986, p. 205.

120. *Id.*, 232.

l'entreprise, il lui sera difficile de pouvoir jouir de toutes les protections accordées par l'article 16 précité. Plus particulièrement, seules les protections ne nécessitant pas préalablement l'existence d'une véritable relation de travail pourront lui être accessibles en cas de besoin. Conséquemment, le bénéficiaire ne pourra pas prétendre qu'il y a eu discrimination à son endroit, basée sur sa condition sociale, soit lors de son engagement ou pendant sa période de probation ou encore à l'occasion d'une promotion ou d'une mutation ou bien d'un déplacement, d'une mise à pied ou d'une suspension.

D'abord, pour pouvoir bénéficier d'une situation d'embauchage, il faut qu'il y ait volonté d'établir une relation directe et véritable d'emploi entre le bénéficiaire et l'employeur. Ce qui n'est pas le cas dans le cadre d'une mesure gouvernementale de travail et de formation, puisque l'employeur ne veut pas s'engager à l'égard du bénéficiaire en vue de lui accorder un poste déterminé afin de combler un besoin dans l'entreprise. Même si l'employeur pourra profiter du travail du bénéficiaire dans le cadre de ce genre de mesure gouvernementale, il n'y aura pas eu d'embauchage préalable à l'existence d'une relation juridique employeur-employé et, pour cette raison, la discrimination dans l'embauchage ne pourra pas être invoquée par le bénéficiaire participant.

La définition du mot « embauchage » dans le *Dictionnaire canadien des relations de travail* de Gérard Dion¹²¹ vient corroborer notre prétention quant à l'application de la notion d'embauche ou d'embauchage :

Embauchage : action par laquelle un employeur ou son représentant retient les services d'un travailleur pour une période limitée ou indéterminée. Lorsqu'il s'agit d'employés, on dit plutôt engagement¹²².

On retrouve donc dans cette définition l'intention de l'employeur de faire d'une personne un des employés de l'entreprise, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de l'exécution d'une mesure gouvernementale de travail et de formation.

Quant aux autres situations décrites dans l'article 16 de la Charte québécoise, certaines d'entre elles sont tout aussi inapplicables au bénéficiaire qui participe à une mesure gouvernementale de travail et de formation. Il n'y a pas en effet de lien d'emploi direct entre l'employeur et le bénéficiaire. Par conséquent, ces différentes situations qui constituent toutes une partie du pouvoir de direction de l'employeur ne peuvent se réaliser. Il est certain que, en raison de l'absence d'un lien d'emploi véritable avec l'employeur, celui-ci ne peut pas accorder une période de probation au bénéfi-

121. G. DION, *Dictionnaire canadien des relations du travail*, 2^e éd., Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1986.

122. *Id.*, p. 182.

ciaire, et il n'a pas à le faire, puisque, comme il a été établi précédemment, il n'y a pas eu embauchage. Par conséquent, l'employeur ne peut pas vouloir accorder au bénéficiaire un délai pour se familiariser avec ses nouvelles fonctions puisque ce dernier ne peut être considéré, au sens de la Charte, comme un employé nouvellement embauché.

Le même principe pourrait recevoir application en ce qui concerne la promotion et la mutation. Pour pouvoir être promu à un poste ou muté à un autre, il faut encore qu'il y ait une relation d'emploi qui permette l'accès à ces bénéfices à l'intérieur d'un cadre juridique auquel serait soumis le travailleur, que ce soit sur la base d'un contrat individuel de travail ou en vertu d'une convention collective.

Bien que toutes les situations précédemment décrites soient inapplicables au bénéficiaire participant à une mesure de travail et de formation, cela ne veut pas dire que les autres situations mentionnées à l'article 16 de la Charte ne puissent pas, quant à elles, recevoir application dans le cadre de cette interprétation libérale.

En effet, si l'on s'attarde aux termes « apprentissage », « formation professionnelle », « renvoi » ou même, à la limite, à l'expression « conditions de travail », nous constatons qu'il est possible de les appliquer au bénéficiaire même s'il n'y a pas de véritable relation employeur-employé. La seule condition serait qu'il y ait discrimination en raison d'un motif prohibé.

Voyons d'abord les situations de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Dans son dictionnaire, Gérard Dion les définit de la façon suivante :

Apprentissage : Procédé de formation au lieu de travail permettant à un individu d'acquérir les connaissances, l'habileté et la dextérité exigées par le métier auquel il se destine.

Formation professionnelle : Formation ayant pour objet de permettre à un individu d'acquérir les connaissances et les capacités techniques qui lui sont nécessaires pour exercer avec compétence un métier ou une profession dans une branche d'activité quelconque. Cette formation peut être donnée dans une institution ou sur place. Elle peut comprendre un enseignement à la fois pratique et théorique¹²³.

Compte tenu de la description de la mesure provinciale SMT, il ne fait pas de doute qu'à partir du principe de l'interprétation libérale de la Charte son article 16 pourra s'appliquer à la portion « apprentissage » effectuée dans le cadre de cette mesure gouvernementale. Toutefois, la définition de la « formation professionnelle » correspond mieux au contenu de cette mesure. En effet, dans le cadre de cette mesure gouvernementale, nous

123. *Id.*, pp. 28 et 221.

avons établi précédemment qu'il y avait une période de formation pratique et théorique en entreprise. Or, dans le cadre de l'exécution de la portion de formation pratique du SMT, il est possible que le bénéficiaire fasse l'objet de discrimination.

Une telle situation se présenterait notamment quant à des propos qui seraient tenus à l'endroit du bénéficiaire par ses collègues de travail au sujet de sa condition sociale. Dans ces circonstances, la répétition de ces propos pourrait même équivaloir à du harcèlement au sens de l'article 10.1 de la Charte : « Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visé dans l'article 10. »

Au surplus, la responsabilité de l'employeur dans de telles circonstances pourra être retenue, comme l'a déjà décidé la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Janzen*¹²⁴.

La deuxième possibilité d'application de l'article 16 de la Charte à un bénéficiaire participant à un SMT pourrait se produire à l'occasion d'un renvoi. Comme nous l'avons vu plus haut, il est possible pour l'employeur de décider du renvoi du stagiaire. Cette situation pourrait se présenter notamment lorsque l'employeur doit faire un choix entre un de ses salariés et le bénéficiaire. Par exemple, il y a eu un vol dans l'entreprise et l'employeur a des soupçons sur deux individus : son salarié et le bénéficiaire de la mesure SMT. Il décide finalement de renvoyer le bénéficiaire en raison du fait que, selon lui, il est plus probable que ce bénéficiaire à faible revenu l'ait volé. Il pourrait donc y avoir discrimination basée sur la condition sociale de cet individu et, par conséquent, l'article 16 de la Charte pourra de nouveau s'appliquer.

Enfin, la dernière situation prévue dans l'article 16 de la Charte et dont pourrait bénéficier l'individu participant à la mesure SMT serait celle de l'établissement des conditions de travail. Un problème se pose toutefois relativement à l'application de cette situation. Comme il en a été fait mention précédemment, les bénéficiaires participant à une mesure gouvernementale, décrétée en vertu de l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*¹²⁵, ne sont pas soumis à la *Loi sur les normes du travail*. Comment pourrait-il y avoir discrimination dans l'établissement des conditions de travail si les conditions minimales de travail ne s'appliquent pas auxdites mesures ? À la limite, cela voudrait donc dire que le bénéficiaire ne pourrait même pas avoir de période de repos d'une demi-heure, et ce, après cinq heures de travail consécutives, comme le prévoit l'article 79 de la *Loi sur les normes du travail*.

124. *Janzen c. Platy Enterprises Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1252.

125. *Supra*, pp. 187 et 188 ; *infra*, p. 231 pour le texte de l'article 24.

Cependant, deux clauses du contrat conclu entre le gouvernement et l'employeur peuvent nous permettre d'affirmer qu'un risque de discrimination dans la détermination des conditions de travail pourrait survenir. Plus particulièrement, la clause e) de la sous-section B de la partie I et la clause 5.1 pourraient indirectement permettre une telle situation :

e) l'association représentant les travailleurs et les travailleuses, a été consultée sur le projet de stage en ce qui a trait aux conditions de travail.

5.1 : Le stage est d'une durée maximale de 52 semaines pour le stage de longue durée, tandis qu'il est de douze semaines pour le stage de courte durée *selon un horaire de participation qui correspond généralement à l'horaire régulier de travail dans la même famille de professions*, incluant les périodes de formation hors-production ou d'interventions convenues entre les parties et prévues à ce contrat¹²⁶.

Ces deux clauses qui reprennent les conditions énumérées dans la décision du Conseil du trésor viennent donc établir que le bénéficiaire pourra avoir un horaire de travail correspondant à l'horaire normal de travail d'un salarié exerçant dans la même famille de professions. Dans de telles conditions, cela veut donc dire que le bénéficiaire devra commencer et terminer sa prestation de travail selon les mêmes horaires que les autres salariés de l'entreprise. L'horaire de travail comprenant habituellement des périodes additionnelles pour les repas et les pauses, cela signifie également que le bénéficiaire pourra suivre le même horaire.

Une situation discriminatoire dans l'établissement des conditions de travail au sens de l'article 16 de la Charte pourrait en conséquence survenir si, par exemple, l'employeur, en dépit de la portée de son engagement, décidait de refuser toute période de pause au bénéficiaire afin d'utiliser ses périodes pour lui faire accomplir du travail en production. Il pourrait en être aussi de même si l'employeur prenait également la décision de réduire la période de repas du bénéficiaire pour le même motif. Dans de telles circonstances, il y aurait discrimination dans l'établissement des conditions de travail basée sur la condition sociale. Le stage pourrait donc, dans un premier temps, être interrompu par le ministre de la Sécurité du revenu¹²⁷, ce qui ne pénaliserait pas nécessairement l'employeur mais surtout le bénéficiaire. Toutefois, l'employeur pourrait être poursuivi par le bénéficiaire pour avoir violé la Charte¹²⁸. Évidemment, d'autres situations que nous n'avons pas imaginées dans le cadre de notre analyse pourraient tout aussi

126. L'italique est de nous. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 2.3 a).

127. Clause 3.1 c) du contrat SMT. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, art. 2.6.

128. *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 74.

bien survenir et ainsi rendre applicables, en faveur du bénéficiaire, ces dispositions de la Charte.

2.2.2.2 Les lois du travail

Ce que nous pouvons constater relativement aux lois étudiées dans le cadre de la présente analyse, c'est que le législateur n'a pas voulu que les prestataires participant aux mesures gouvernementales puissent bénéficier des mêmes droits que les autres travailleurs en ce qui a trait à l'exercice des principaux droits syndicaux et quant aux conditions minimales de travail. Par contre, le législateur provincial a quand même accepté de protéger la personne physique du bénéficiaire, puisqu'il n'a pas exclu celui-ci des lois du travail protégeant son intégrité physique contre un accident de travail ou une maladie professionnelle.

Autrement dit, le législateur provincial n'a pas voulu traiter de façon identique les bénéficiaires participant aux mesures en question, par rapport aux autres salariés, puisqu'il a exclu les premiers de certaines lois tout en les assujettissant à d'autres. Peut-être a-t-il tenté ainsi d'éviter de leur accorder des avantages qui auraient fait en sorte que les employeurs soient moins réceptifs et moins enclins à participer aux programmes ? On pourrait en effet comprendre la réticence de l'entreprise d'accueillir un nombre relativement important de bénéficiaires dans ses murs pour un stage, si ces derniers pouvaient profiter du droit à la syndicalisation. Cela pourrait faire perdre à l'employeur son droit à la négociation individuelle des conditions de travail¹²⁹. Aussi, on pourrait comprendre que cette réticence soit justifiée par les déboursés supplémentaires occasionnés par la reconnaissance du droit à des normes minimales de travail¹³⁰.

Cet énoncé se vérifie à l'examen, dans un premier temps, des lois dont ne peuvent bénéficier expressément les prestataires. Nous analyserons ensuite les lois dont l'application courante permet aux bénéficiaires de jouir de la protection accordée.

129. F. MORIN, *Rapports collectifs de travail*, 2^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1991, p. 134 : « Devons-nous rappeler que cette négociation collective : i) remplace la négociation individuelle des conditions de travail qui est généralement irréalisée et irréalisable en raison notamment de l'inégalité de fait des premiers interlocuteurs [...] ».

130. À cet effet, nous pouvons retenir comme exemple de déboursés le paiement des cotisations payables au ministre du Revenu en vertu de l'article 39.0.2 de la *Loi sur les normes du travail*, précitée, note 17. Il y aurait aussi les cotisations au régime des rentes du Québec : *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, art. 50.

*Les exclusions expresses selon l'article 24
de la Loi sur la sécurité du revenu*

Comme nous l'avons précisé antérieurement, les bénéficiaires participant aux mesures gouvernementales provinciales ne jouissent pas de la protection accordée par toutes les lois du travail. L'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*¹³¹, plus particulièrement dans son deuxième alinéa, en exclut les plus importantes :

Le ministre peut, dans le cas de certaines mesures, conclure une entente avec le participant et, le cas échéant, avec la personne qui fait exécuter le travail ; il peut y avoir des conditions de travail et l'obligation pour la personne qui fait exécuter le travail de consulter, avant l'entrée en fonction du participant, l'association de salariés légalement reconnue pour représenter les membres de l'unité de négociation concernée.

Le Code du travail (chapitre C-27), la Loi sur les décrets de convention collective (chapitre D-2), la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) ne s'appliquent pas à l'adulte qui exécute un travail dans le cadre d'une mesure proposée en vertu de l'article 23.

131. Une disposition similaire à l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 15, se trouve dans le *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C-25.1. Il s'agit particulièrement de l'article 340 qui énonce notamment que le « *Code du travail* (L.R.Q., c. C-27), la *Loi sur les décrets de convention collective* (L.R.Q., c. D-2), la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1) [...], la *Loi sur les normes du travail* (L.R.Q., c. N-1.1) [...] ne s'appliquent pas lorsque des travaux compensatoires sont exécutés en vertu du présent chapitre. » Or, la jurisprudence arbitrale, sans s'attarder sur la validité constitutionnelle de cette disposition, a reconnu son effet particulier dans l'affaire *Ville de Château-Richer c. Syndicat des employés municipaux de la Côte de Beaupré (CSN)*, [1991] T.A. 708, 714-715 : « Le législateur, par l'article 340 du *Code de procédure pénale*, a rendu inapplicables toutes les dispositions du *Code du travail* relatives à la convention collective donnant effet à celle-ci et lui octroyant un caractère unique de réglementation privée. Je considère que les dispositions de la présente convention collective, y compris l'article 3.02 a) en litige et l'article 22 sur l'arbitrage, ne peuvent être effectives sans que le *Code du travail* s'applique. » *Contra* : *Ville de Greenfield Park c. Syndicat des employés professionnels et de bureau, section locale 57 (unité des cols bleus)*, [1993] T.A. 447. Dans cette affaire, l'arbitre en est venu à la conclusion contraire. Pour l'arbitre, le fait que le *Code de procédure pénale* rende inapplicable le *Code du travail* aux travaux compensatoires ne rendait pas inopérante une clause de la convention collective (pp. 449-450) : « L'article 340 rend inapplicable le *Code du travail* en ce qui concerne les travaux compensatoires, mais il ne rend pas inopérantes entre deux cocontractants les dispositions contractuelles négociées dans le cadre de leur convention collective [...] Le *Code de procédure pénale* du Québec ne va pas aussi loin. Il ne stipule pas qu'une disposition d'une convention collective ayant pour effet de faire obstacle à des travaux compensatoires est nulle ou inopérante. Il se limite à dire que le *Code du travail* (ainsi que certaines autres lois) ne s'applique pas lorsque des travaux compensatoires sont exécutés. » Décision confirmée en évocation devant la Cour supérieure : voir *Ville de Greenfield Park c. Syndicat des employés professionnels et de bureau, section locale 57 (unité des cols bleus)*, J.E. 94-163 (C.S.).

Par cet article de la *Loi sur la sécurité du revenu*, le législateur a écarté les bénéficiaires participant aux mesures gouvernementales de l'application des lois provinciales accordant une protection aux travailleurs dans leurs droits collectifs et dans leurs droits individuels à des conditions minimales de travail.

Cependant, comme nous en avons aussi fait mention précédemment, si cette exclusion n'avait pas été stipulée expressément, nous en serions venu quand même à la conclusion que les bénéficiaires ne pouvaient prétendre à l'application de ces lois parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux critères des définitions de salarié qui y sont stipulées.

L'application courante des autres lois du travail

La Loi sur la santé et la sécurité du travail

Il ne fait aucun doute qu'à la lumière de l'article 1 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui contient les définitions d'« employeur » et de « travailleur », le bénéficiaire participant à l'une des mesures gouvernementales et notamment à un SMT pourrait exercer les droits qui lui sont accordés par cette loi :

« employeur » : une personne qui, en vertu d'un contrat de louage de services personnels ou d'un contrat d'apprentissage, *même sans rémunération*, utilise les services d'un travailleur ; une institution d'enseignement est réputée être l'employeur d'un étudiant, dans les cas où, en vertu d'un règlement, l'étudiant est réputé être un travailleur ou un travailleur de la construction ;

« travailleur » : une personne qui exécute, en vertu d'un contrat de louage de services personnels ou d'un contrat d'apprentissage, *même sans rémunération*, un travail pour un employeur, y compris un étudiant dans les cas déterminés par règlement, à l'exception :

- 1) d'une personne qui est employée à titre de gérant, surintendant, contremaître ou représentant de l'employeur dans ses relations avec les travailleurs ;
- 2) d'un administrateur ou officier d'une corporation, sauf si une personne agit à ce titre à l'égard de son employeur après avoir été désignée par les travailleurs ou une association accréditée¹³².

132. L'italique est de nous. Nous remarquerons qu'au moment des débats en vue de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 16, la ministre Blackburn prétendait que la protection accordée par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, précitée, note 99, serait dorénavant applicable aux bénéficiaires qui participaient aux mesures gouvernementales. *Infra*, note 159. La ministre avait sûrement oublié que le texte de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* de même que celui de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, précitée, note 113, protégeaient déjà le bénéficiaire participant aux mesures. *Infra*, sections 2.2.2.2 et 2.3.2.2.

Robert P. Gagnon¹³³ interprète ainsi la précédente définition du mot « travailleur », interprétation qui s'applique au bénéficiaire d'un SMT :

Quant au travailleur, il s'agit d'abord d'une personne qui exécute un travail pour un employeur, c'est-à-dire un travail subordonné, caractéristique du contrat de travail que connaît le droit civil. Ce travail peut être effectué soit en vertu d'un « contrat de louage de services personnels », c'est-à-dire un contrat de travail selon l'appellation maintenant retenue par le Code civil du Québec, soit en vertu d'un contrat d'apprentissage. *Le contrat n'a toutefois pas à être assorti de rémunération. Le contrat d'apprentissage en vertu duquel l'apprenti fournit son travail gratuitement est ainsi soumis à l'application de la loi.* Il semble d'ailleurs qu'il s'agisse de la seule éventualité où la loi puisse s'appliquer à l'égard d'un travail non rémunéré, excluant ainsi le véritable travail bénévole. En effet, la définition législative pose d'abord comme condition d'applicabilité de la loi que le travail soit exécuté en vertu de l'un ou l'autre des types de contrat qu'elle identifie. Le contrat de travail étant à titre onéreux, il reste donc que la possibilité du contrat d'apprentissage où peuvent coexister l'exigence initiale posée par la loi et l'absence de rémunération¹³⁴.

Considérant cette explication, il est logique de conclure que les bénéficiaires qui effectuent un SMT sont soumis à l'application de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* parce qu'ils satisfont aux critères de la définition : ils ont en effet à effectuer du travail en entreprise pour environ 70 à 90 p. 100 de la durée de leur stage¹³⁵.

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

À la lecture des dispositions de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, nous pouvons conclure à une qualification différente du statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures d'employabilité et d'aide à l'emploi.

Alors qu'en vertu des autres lois étudiées jusqu'à maintenant, nous ne pouvions affirmer que le prestataire participant aux mesures gouvernementales était juridiquement employé par un employeur, voilà que sous l'égide de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, le même bénéficiaire est expressément considéré comme étant employé par le gouvernement.

133. R.P. GAGNON, *op. cit.*, note 77.

134. *Id.*, pp. 143 et 144 ; l'italique est de nous.

135. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, précitée, note 99. Encore ici, une disposition similaire existe dans le *Code de procédure pénale*. Il s'agit de l'article 341 : « Malgré l'article 6 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., c. S-2.1), seuls les articles 12 à 48 et le paragraphe 11 de l'article 51 de cette loi s'appliquent à une personne qui exécute des travaux compensatoires. Pour l'application de cette loi : 1) le gouvernement est réputé être l'employeur de cette personne ; 2) la cotisation de l'employeur est établie selon les normes appliquées en vertu de cette loi par la Commission de la santé et de la sécurité du travail. »

En effet, dans la sous-section 2 de la section III du chapitre I de la loi qui traite plus particulièrement des personnes considérées comme travailleurs assujettis à la loi, on retrouve à l'article 11 (4) les bénéficiaires de la sécurité du revenu participant à l'une des mesures prévues dans l'article 23 de la *Loi sur la sécurité du revenu* :

Art. 11 : Est considéré un travailleur à l'emploi du gouvernement :

[...]

4) *la personne qui exécute un travail* dans le cadre d'une mesure prévue à l'article 23 de la *Loi sur la sécurité du revenu* (1988, chapitre 51)¹³⁶.

Comme on peut le constater, pour l'application de cette loi, l'État considère les bénéficiaires participant à des mesures d'employabilité comme des travailleurs alors qu'il ne les considère pas comme tels en vertu d'autres lois.

Poussant le paradoxe encore plus loin, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* va même jusqu'à accorder une indemnité de remplacement du revenu aux bénéficiaires qui, participant à une mesure, pourraient être victimes d'une lésion professionnelle.

L'article 78, al.1 de la loi leur accorde en effet le droit à une indemnité de remplacement du revenu s'ils deviennent incapables d'exercer l'emploi rémunéré qu'ils occupaient ou le travail pour lequel ils sont des personnes inscrites à la Commission au moment où se manifeste la lésion :

Art. 78 al. 1 : Le travailleur victime d'une lésion professionnelle alors qu'il agit en tant que personne visée dans l'article 11, 12, 12.1 ou 13 a droit à l'indemnité de remplacement du revenu s'il devient incapable, en raison de cette lésion, d'exercer l'emploi rémunéré qu'il occupe ou le travail pour lequel il est une personne inscrite à la Commission au moment où se manifeste sa lésion.

À travers toutes ces dispositions législatives, on peut constater que l'État reconnaît que ces bénéficiaires occupent un emploi et qu'ils sont employés par le gouvernement. Cependant, cet énoncé n'est valide que dans le cadre de l'application de cette loi seulement.

Or le paiement de la cotisation est obligatoire pour tout employeur qui emploie un travailleur tel qu'il appert de la lecture de l'article 315 et des définitions d'« employeur » et de « travailleur » énoncées à l'article 2 de la loi :

Art. 315 al. 1 : L'employeur doit payer à la Commission le montant de sa cotisation avant le vingt et unième jour du mois qui suit celui de la mise à la poste de l'avis de cotisation.

136. L'italique est de nous.

[Art. 2]

« employeur » : une personne qui, en vertu d'un contrat de louage de services personnels ou d'un contrat d'apprentissage, utilise les services d'un travailleur aux fins de son établissement ;

« travailleur » : une personne physique qui exécute un travail pour un employeur, moyennant rémunération, en vertu d'un contrat de louage de services personnels ou d'apprentissage, à l'exclusion :

- 1) du domestique ;
- 2) de la personne physique engagée par un particulier pour garder un enfant, un malade, une personne handicapée ou une personne âgée, et qui ne réside pas dans le logement de ce particulier ;
- 3) de la personne qui pratique le sport qui constitue sa principale source de revenus¹³⁷.

À la lumière de ces articles et de ces définitions, le ministère de la Sécurité du revenu assure donc, en tant qu'employeur des bénéficiaires des mesures gouvernementales, le paiement des cotisations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)¹³⁸. S'il y a paiement des cotisations, on considère donc les bénéficiaires comme des travailleurs au sens de la loi. Or pour être considéré comme « travailleur » en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, on se doit de recevoir une rémunération¹³⁹.

En conséquence, doit-on considérer que les bénéficiaires qui participent à des mesures de travail et de formation reçoivent une rémunération ? Si l'on se fie aux différents jugements qui ont eu à appliquer la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, il faudrait conclure par l'affirmative en raison de l'application faite de la notion de « travailleur ».

La jurisprudence a en effet considéré comme essentielle la condition de la rémunération pour la qualification de « travailleur » au sens de cette loi. C'est la conclusion à laquelle en est venue la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles dans l'affaire *Lemay c. Fenêtres Alsco Ltée*¹⁴⁰ :

137. L'italique est de nous.

138. D'ailleurs, l'article 5.3 de la décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26, est à cet effet : « Le Ministère assume le coût des cotisations nécessaires pour assurer à chaque stagiaire la protection offerte par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.). »

139. *Supra*, section 2.2.2.2, pour la définition de « travailleur ».

140. *Lemay c. Fenêtres Alsco Ltée*, [1990] C.A.L.P. 732.

L'acceptation ou non par la Commission de la réclamation d'une personne se disant victime d'un accident du travail comporte nécessairement la détermination du statut de travailleur de la personne qui réclame.

La définition à la Loi de la notion de travailleur indique que cette détermination doit se faire en fonction notamment de deux critères : l'existence d'une rémunération et l'existence d'un contrat de louage de services personnels.

[...]

Si l'un ou l'autre de ces critères n'est pas rencontré, le réclamant n'a pas le statut de travailleur au sens de la loi, et celle-ci ne peut par conséquent s'appliquer¹⁴¹.

D'autres jugements appliquant une autre loi qui reprenait sensiblement la même définition ont conclu eux aussi de la même façon. Nous pouvons à cet effet prêter attention à l'affaire *Commission de la construction du Québec c. Gagné*¹⁴² où la Cour du Québec, sous la plume du juge Jean-Yves Tremblay, s'exprimait de la façon suivante sur la notion de salarié définie dans la *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*¹⁴³ :

Plus précise, la définition du décret ajoute qu'un employeur est une personne qui fait exécuter un travail par un salarié « moyennant rémunération horaire hebdomadaire ». Il s'agit d'un élément important de la définition qu'on ne retrouve absolument pas en l'espèce. Pareille dans la loi et dans le décret, la description du « salarié » le présente comme quelqu'un « qui travaille pour un employeur et qui a droit à un salaire ». Ici, on ne retrouve aucun de ces deux derniers éléments de la définition. Il n'y a pas d'employeur au sens de la loi ni du décret et comme les individus se sont présentés au chantier à l'insu du défendeur, ils ne peuvent plus prétendre au droit au salaire¹⁴⁴.

La jurisprudence en matière de relations de travail semble donc restrictive dans l'interprétation de la notion de *salarié* ou celle de *travailleur* utilisée dans différentes lois en ce qu'elle exige que tous les éléments contenus dans les définitions se retrouvent concrètement dans les faits analysés.

Si on compare le principe de la cause ou celui de la finalité de la rémunération élaboré précédemment quant à la définition de « travailleur » et à celle de « salarié », telles qu'elles sont appliquées selon les décisions *Lemay*¹⁴⁵ et *Gagné*¹⁴⁶, il semble y avoir une difficulté importante à pouvoir

141. *Id.*, 738.

142. *Commission de la construction du Québec c. Gagné*, J.E. 94-1014 (C.Q.).

143. *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20.

144. *Commission de la construction du Québec c. Gagné*, précité, note 142, p. 8 du texte intégral.

145. *Lemay c. Fenêtres AlSCO Ltée*, précité, note 140.

146. *Commission de la construction du Québec c. Gagné*, précité, note 142.

concilier, pour le bénéficiaire participant à un SMT, les notions de salarié ou de travailleur et celle de salaire.

En effet, comment peut-on établir que les bénéficiaires sont des « travailleurs à l'emploi du gouvernement », pour reprendre les termes législatifs, et qu'on puisse ainsi leur verser une « rémunération », si celle-ci n'a pas de finalité qui exige que l'individu, pour être considéré comme un salarié, reçoive une prestation monétaire qui corresponde à la valeur établie des services fournis ou de la prestation de travail exécutée dans un milieu de travail donné ?

Il y a donc ici une fiction dans le texte même de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. On considère le bénéficiaire comme étant employé par le gouvernement, mais la rémunération qui lui est versée conformément à la même loi ne répond pas, quant à elle, aux critères habituels de cette notion, tels que nous les avons précédemment énumérés. Cependant, cette fiction se révèle logique. En effet, de par sa participation à des mesures gouvernementales, le bénéficiaire stagiaire est assimilé à un travailleur classique. Or comme l'État lui verse des prestations, celui-ci est considéré comme son employeur. Ces prestations sont considérées comme une rémunération et, par conséquent, l'État « employeur » est assujéti au paiement des cotisations assises sur ladite rémunération¹⁴⁷. Ce faisant, en cas de blessure ou de maladie professionnelle, le bénéficiaire stagiaire pourra éventuellement avoir droit à des indemnités calculées sur la base de sa rémunération.

2.3 Les mesures occupationnelles

Comme nous en avons fait mention précédemment, les mesures occupationnelles visent donc principalement à fournir au participant, bénéficiaire des prestations de dernier recours, la possibilité de bénéficier d'une expérience de travail dans le but d'améliorer sa qualification professionnelle. La mesure EXTRA¹⁴⁸ entre dans cette catégorie.

De l'ensemble des critères qui seront étudiés pour décrire le statut juridique des bénéficiaires participant à ce type de mesures gouvernementales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi, nous pourrions conclure qu'il ne s'agit pas de salariés au sens général de la législation du travail.

Pour en arriver à cette conclusion, nous nous attarderons à analyser d'abord les éléments constitutifs de la notion de salarié au sens du *Code civil*

147. *Supra*, notes 99, 132 et 138.

148. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26.

du Québec pour les bénéficiaires qui participent à des mesures occupationnelles, afin de déterminer leur statut juridique (2.3.1). Puis, nous procéderons à l'étude de la question en fonction de la définition légale de « salarié » établie par diverses lois applicables dans le domaine des relations de travail (2.3.2).

2.3.1 Les éléments constitutifs en vertu du *Code civil du Québec* du statut juridique du bénéficiaire participant à des mesures occupationnelles de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi

Dans la présente section, nous ferons le même exercice que celui auquel nous nous sommes livré dans le cadre des mesures de travail et de formation et nous analyserons le statut du bénéficiaire participant à une mesure occupationnelle au regard des principaux éléments constitutifs de la notion de « salarié » au sens du *Code civil du Québec*, soit le travail (2.3.1.1), la subordination (2.3.1.2) et la rémunération (2.3.1.3). L'élément de la durée est encore ici facilement établi puisque la décision du Conseil du trésor prévoit une période de temps déterminée pendant laquelle doit se réaliser le stage¹⁴⁹.

2.3.1.1 Le travail

Autant dans les mesures de travail et de formation il y avait présence de formation pour le bénéficiaire, autant dans le cadre de la mesure EXTRA la participation du bénéficiaire se limite strictement à fournir une prestation concrète de travail à un employeur. L'élément d'une prestation de travail est donc encore plus présent dans ce genre de mesure, tandis que l'élément de formation en est totalement absent.

L'exemple concret de l'application de ce type de mesure se traduit dans les faits par la participation d'un bénéficiaire, âgé d'une cinquantaine d'années, agissant à titre de brigadier scolaire pour une commission scolaire et qui voit sa prestation de travail profiter à cette entreprise paragonvernementale. Autre exemple : le nettoyage de sites naturels, la tenue de comptoirs alimentaires ou encore des travaux de récupération de matières recyclables¹⁵⁰.

149. *Id.*, art. 1.3.4. On y précise que la durée maximale pendant laquelle les bénéficiaires pourront profiter de la mesure est fixée à 12 mois avec une possibilité de prolongation jusqu'à 15 mois.

150. B. NORMAND, *loc. cit.*, note 61, trace un portrait assez négatif de la raison motivant les organismes sans but lucratif à utiliser ce type de mesures de développement de l'employabilité. Pour lui, c'est le manque de ressources qui pousse ces organismes à utiliser ces mesures et non l'intention véritable d'améliorer l'employabilité (p. 124) : « Pour comprendre maintenant les transformations découlant de la jonction entre l'État et ces

Encore ici, la prestation de travail fournie par le bénéficiaire profite à une entreprise, sans que cette dernière n'ait besoin de verser quoi que ce soit aux prestataires participants.

Au regard de ces deux exemples, il est donc facile de conclure que lesdits participants fournissent une prestation de travail et que, par conséquent, le premier élément nécessaire à la définition de salarié au sens du *Code civil du Québec* se vérifie.

2.3.1.2 La subordination

Tout comme pour les mesures de travail et de formation, l'employeur ou l'entreprise qui accueille le bénéficiaire exerce à son endroit un pouvoir de direction qui fait de celui-ci un « employé » subordonné.

Dans le contrat conclu dans le cadre de la mesure EXTRA, la clause 1.6 énonce ceci :

1.0 Obligations de l'organisme promoteur

[...]

1.6 Assurer la réalisation du projet aux conditions spécifiques, initiales ou modifiées, telles qu'elles ont été approuvées par le Ministère responsable.

Conséquemment, devant cette affirmation expresse de l'intention des parties quant au contrôle dans l'exécution du travail, nous pouvons affirmer, sans l'ombre d'un doute, que c'est l'employeur qui l'exerce.

Encore ici, l'employeur a le contrôle quotidien de l'exécution du travail et l'État détient le pouvoir de contrôle sur l'administration générale du contrat. Le deuxième critère de la définition de salarié au sens du *Code civil du Québec* est donc établi.

2.3.1.3 La rémunération

À la lumière de la conclusion rendue dans le cadre des mesures de travail et de formation et des éléments apportés pour soutenir celle-ci, nous

groupes, il nous faut d'abord fournir quelques points de repère sur la situation générale des organismes québécois sans but lucratif. Ce que l'on observe en premier, c'est que la plupart de ceux-ci vivent une contradiction centrale entre leur mission sociale et la précarité de leurs ressources. D'où le recours fréquent de ces associations aux programmes gouvernementaux de création d'emplois temporaires ou d'employabilité. Pour un grand nombre d'organismes, ce recours au financement étatique constitue une question de survie ou encore une solution temporaire permettant d'assurer une certaine continuité à partir d'un personnel « mi-bénévole/mi-salarié ». Plusieurs de ces groupes se retrouvent donc au point de départ dans une relation de dépendance financière face aux pouvoirs publics. Ce qui permet plus facilement à ces derniers de tenter de les utiliser à titre de banc d'essai aux fins des expériences en employabilité. »

devons conclure de la même façon en ce qui a trait aux mesures occupationnelles. En effet, dans le cadre de ces mesures aussi, le versement de la prestation ne peut être considéré comme le paiement d'un salaire parce que, tout comme nous l'avons déjà mentionné, ce montant ne possède pas la finalité d'un salaire versé en contrepartie d'un travail productif. Le montant versé et majoré ne l'est qu'en raison de la participation du bénéficiaire à la mesure gouvernementale et aussi en raison de la situation économique de ce dernier. Il n'y a donc pas dans ces mesures de véritable cause au contrat conclu avec l'employeur qui serait basée sur un lien d'emploi.

En conclusion, nous pouvons donc affirmer que le prestataire participant à une mesure de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi du type occupationnel ne peut être considéré comme un salarié au sens du *Code civil du Québec*.

Cependant, tout comme pour les mesures de travail et de formation, il nous faut conclure que même si nous ne sommes pas en présence d'un contrat de travail au sens du *Code civil du Québec* et que, par conséquent, les règles relatives à ce type de contrat ne peuvent s'appliquer à un contrat de mesure occupationnelle, cela ne veut pas dire que le participant ne doit pas respecter des obligations de loyauté et de confidentialité à l'égard de l'employeur qui l'accueille. Cela ne signifie pas qu'une clause de non-concurrence ne pourrait pas être signée dans le cadre de cette mesure.

En effet, pour ce qui est des obligations de loyauté et de confidentialité, il est certain qu'elles peuvent découler de la nature du contrat, des usages et de l'équité, comme le mentionne l'article 1434 du *Code civil du Québec*¹⁵¹.

En ce qui concerne la signature d'une clause de non-concurrence, elle pourrait aussi être considérée comme valide sur la base de la liberté contractuelle. En raison du caractère contractuel de la relation et également en raison de sa nature qui se rapproche du véritable contrat de travail, il serait possible de faire signer un engagement de non-concurrence au bénéficiaire.

En résumé, considérant le caractère particulier de la relation établie entre l'employeur et le bénéficiaire, qui permet à ce dernier d'obtenir une expérience de travail en entreprise, il est clair que l'équité de même que la nature du contrat, qui d'ailleurs se rapproche du véritable contrat de travail, exigent que le bénéficiaire soit loyal à l'égard de son employeur.

151. *Supra*, p. 218 pour le texte de l'article 1434 C.c.Q. À noter de plus que les conclusions rendues dans le cadre d'une mesure de travail et de formation peuvent s'appliquer pour les mesures occupationnelles.

2.3.2 Les définitions légales du statut du bénéficiaire

Comme dans le cas des mesures de travail et de formation, nous procéderons dans la présente sous-section à l'analyse du statut du bénéficiaire au regard de différentes lois applicables aux relations de travail.

À cet effet, nous analyserons le statut légal du bénéficiaire participant à une mesure « occupationnelle » au regard de la *Charte des droits et libertés de la personne* (2.3.2.1) et des principales lois du travail (2.3.2.2).

2.3.2.1 La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec

Encore ici, comme la situation est similaire à celle des mesures de travail et de formation, il nous faut nous référer aux critères élaborés pour ces dernières mesures afin de conclure aussi de la même façon : la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* est applicable aux bénéficiaires participant à une mesure occupationnelle.

Les bénéficiaires pourront notamment recevoir la protection accordée par cette loi dans les situations de discrimination qui pourraient survenir à l'occasion du renvoi ou de l'établissement des conditions de travail du bénéficiaire. Toutefois, cette protection sera plus difficile à démontrer dans des situations d'apprentissage ou de formation professionnelle puisque ces éléments sont normalement exclus du cadre d'application de ce type de mesure. À moins que l'on ne puisse établir que l'acquisition d'habitude de travail dans l'accomplissement de certaines fonctions constitue de l'apprentissage ou de la formation professionnelle.

Évidemment, comme il n'y a pas de contrat de travail établi entre l'employeur et le bénéficiaire, il ne saurait être question de discrimination dans l'embauche, le déplacement ou la promotion, qui sont toutes des situations où l'on ne peut retrouver de la discrimination qu'à la condition d'être en présence d'un contrat de travail.

2.3.2.2 Les lois du travail

Tout comme pour les mesures de travail et de formation, nous pouvons affirmer que les prestataires participant à une mesure occupationnelle ne peuvent bénéficier des lois accordant une protection à leurs conditions de travail étant donné les exclusions expresses de l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, tandis qu'ils peuvent bénéficier des lois protégeant leur intégrité personnelle puisqu'ils sont soumis aux autres lois du travail d'application plus courante.

*Les exclusions expresses selon l'article 24
de la Loi sur la sécurité du revenu*

Comme nous sommes en présence d'une mesure adoptée par le ministre en vertu des pouvoirs qui lui sont accordés par l'article 23 de la *Loi sur la sécurité du revenu*¹⁵², l'exclusion expresse de l'article 24 précité¹⁵³ s'applique aussi aux mesures occupationnelles.

Conséquemment, les bénéficiaires participant à une mesure occupationnelle ne peuvent actuellement avoir recours au *Code du travail*, à la *Loi sur les normes du travail*, à la *Loi sur les décrets de convention collective* et à la *Loi sur la fonction publique* pour faire valoir leurs droits ou encore pour bénéficier des régimes de protection établis par ces diverses lois.

L'application courante des autres lois du travail

Au regard de ce qui a été établi précédemment dans le cadre des mesures de travail et de formation, nous pouvons affirmer que les bénéficiaires participant aux mesures occupationnelles peuvent eux aussi profiter des diverses lois du travail visant à assurer le respect de leur intégrité personnelle. Notamment, ils peuvent bénéficier de la protection accordée par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Pour ce qui est de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, les prestataires de la sécurité du revenu participant à une mesure occupationnelle y sont soumis parce qu'ils entrent dans la définition de « travailleur » énoncée à l'article 1¹⁵⁴. Il ne fait aucun doute, à la lumière des objectifs de la mesure¹⁵⁵, que les prestataires participent à un contrat d'apprentissage, soit une entente visant à développer notamment certaines de leurs habiletés.

152. *Supra*, p. 187 pour le texte de l'article 23 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 15.

153. *Supra*, pp. 187 et 188 ou p. 231 pour le texte de l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, précitée, note 15.

154. *Supra*, p. 235 pour le texte de la définition de « travailleur ».

155. Décision du Conseil du trésor n° 187112, précitée, note 26 : « Objectif général : La mesure vise à permettre à des personnes prestataires de l'aide financière de dernier recours, d'effectuer une démarche visant à développer ou maintenir certaines habiletés, attitudes ou comportements susceptibles d'accroître leurs possibilités d'accéder au marché du travail par la participation à des activités communautaires bénévoles. Objectifs spécifiques : a) Fournir aux personnes désireuses de participer des occasions d'utiliser leurs capacités dans des projets communautaires durables ; b) assurer aux personnes participantes à la mesure le support conseil et financier nécessaire au maintien de leur implication sur des projets communautaires ; c) associer le plus possible les personnes participantes au développement et à la gestion des projets communautaires ; d) permettre aux personnes participantes d'acquérir de nouvelles connaissances ou habiletés sur le plan socio-professionnel. »

En ce qui a trait à la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, les participants aux mesures occupationnelles peuvent bénéficier de cette loi parce qu'ils y sont soumis expressément par le texte de l'article 11 (4) de la loi¹⁵⁶.

En résumé, même s'il existe une distinction entre les mesures de travail et de formation et celles qui sont dites occupationnelles, soit l'élément de formation, nous pouvons conclure que les prestataires participant aux deux types de mesures bénéficient des mêmes droits au regard de certaines lois. Ils sont exclus aussi des mêmes lois en raison de l'absence d'un véritable contrat de travail entre un employeur et un salarié, puisqu'ils effectuent un travail non rémunéré au sens où l'entendent les préceptes du droit du travail.

3. Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi à la lumière de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*

Le 4 décembre 1995, par l'entremise de la ministre de la Sécurité du revenu de l'époque, M^{me} Jeanne Blackburn, le gouvernement du Québec déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi 115, aujourd'hui devenu par sa sanction le 15 du même mois la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*.

Principalement, cette loi qui fut sanctionnée, on peut le dire, avec une rapidité déconcertante et à une période de l'année où l'intérêt général est ailleurs¹⁵⁷ avait pour objectif de faire économiser à l'État québécois une somme d'environ 187 millions de dollars par diverses compressions budgétaires dans les prestations versées aux bénéficiaires de la sécurité du revenu.

Une lecture des notes explicatives nous permet de circonscrire deux points majeurs qui touchent plus particulièrement les bénéficiaires participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. Premièrement, par une modification à l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, on prévoit dorénavant l'application de la législation en matière de conditions de travail aux personnes qui exécutent un travail dans le cadre d'une mesure temporaire de soutien à l'emploi ou d'activités communautaires dans le cadre des programmes « Soutien financier » et « Actions positives pour le travail et l'emploi ».

156. *Supra*, p. 233 pour le texte de l'article 11, par. 4 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, précitée, note 113.

157. Comme on peut le constater, il ne s'est écoulé que 11 jours entre la date du dépôt du projet de loi et sa sanction, le tout étant survenu en pleine période des fêtes de fin d'année.

Deuxièmement, cette loi abolit le barème de disponibilité du programme « Actions positives pour le travail ». Conséquemment, tous les prestataires aptes au travail, qu'ils soient disponibles ou non pour participer à de telles mesures, recevront dorénavant le même montant de prestations. Antérieurement, il pouvait y avoir majoration des prestations pour les inciter à participer aux mesures gouvernementales. De plus, il y a diminution dans les montants attribués à titre de prestations de participation aux mesures puisque des modifications réglementaires ont été apportées¹⁵⁸.

3.1 Les modifications

Relativement à la première modification dont nous avons traité plus haut, le législateur, par une modification à l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, rend dorénavant applicables aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi les lois qui actuellement ne le sont pas. Le nouveau texte de l'article 24 proposé par l'article 8 du projet de loi 115 se lira maintenant comme suit :

Sauf dans les cas et dans la mesure prévue par règlement, les dispositions du Code du travail (chapitre C-27), de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1), de la Loi sur les décrets de convention collective (chapitre D-2) et de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) s'appliquent à l'adulte qui exécute un travail dans le cadre d'une mesure proposée en vertu de l'article 23¹⁵⁹.

Quant à la modification relative à l'abolition du barème de disponibilité du programme « Actions positives pour le travail et l'emploi », elle tire sa source des articles 4 et 6 du projet de loi 115 qui font disparaître de la *Loi sur la sécurité du revenu* les articles 15 (2) et 17 qui se lisaient antérieurement comme suit :

Art. 15 Les barèmes sont déterminés selon les catégories suivantes :

[...]

2) le barème de disponibilité [...].

Art. 17 Le barème de disponibilité s'applique à l'adulte qui a demandé au ministre de lui proposer une mesure prévue à l'article 23, jusqu'à ce qu'il participe à une telle mesure.

158. *Règlement modifiant le règlement sur la sécurité du revenu*, D. 202-96, G.O.Q. 1995.II.1500.

159. Il ne faut pas oublier qu'en raison des décrets gouvernementaux adoptés les 14 et 18 février dernier, (D. 201-96, G.O.Q. 1996.II.1491 et D. 265-96, G.O.Q. 1996.II.1839), cette disposition législative qui devait normalement entrer en vigueur le 1^{er} avril prochain ne pourra pas être effective à partir de cette date puisque tant le texte de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, art. 27, que les décrets précédemment mentionnés ne mettent en vigueur cet article 8. K. YAKABUSKI, « Les assistés sociaux ne bénéficieront pas tout de suite de la protection du Code du travail », *Le Devoir*, 2 et 3 mars 1996, p. A-10.

Toutefois, ce barème ne s'applique pas si cet adulte a, depuis moins de douze mois et sans motif sérieux, refusé de participer à une mesure prévue à l'article 23 ou cessé d'y participer.

À cause de cette dernière modification, l'incitation sur le plan financier pour la participation aux mesures gouvernementales disparaît définitivement. La raison justifiant l'abolition de ce barème est fondée strictement sur des considérations budgétaires. Il en est de même pour la diminution du barème de participation.

En ce qui concerne la modification à l'article 24 de la *Loi sur la Sécurité du revenu*, la lecture des débats en Chambre et celle de ceux qui se sont tenus devant la Commission des affaires sociales nous apprennent que la première modification à la loi semble, de prime abord, répondre à un objectif louable, quoique son application modifiera peut-être la portée de cet objectif.

Si on se fie aux propos de la ministre, cette modification majeure à la *Loi sur la sécurité du revenu* avait pour but de répondre à des critiques des mouvements voués à la protection des droits des prestataires de la sécurité du revenu qui prétendaient, depuis l'instauration des mesures en question, qu'elles constituaient une certaine forme d'exploitation financière des bénéficiaires par l'exécution d'un travail à rabais :

Le contexte difficile auquel nous sommes confrontés ne doit pas nous empêcher de rechercher une plus grande équité sociale. Ainsi, conformément à l'engagement pris par notre gouvernement à l'occasion de la marche des femmes, « Du pain et des roses », tenue le printemps dernier, le projet de loi n° 115 prévoit l'application de la législation en matière de conditions de travail aux personnes qui exécutent un travail dans le cadre d'une mesure temporaire de soutien à l'emploi ou d'activités communautaires.

Cette disposition va de pair avec une révision des mesures de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi actuellement en préparation au ministère. Cette disposition et cette révision feront en sorte que tous les prestataires qui exécutent un travail dans le cadre d'une mesure seront salariés et protégés par la législation en matière de conditions de travail. C'est extrêmement important. Ça veut dire que ces personnes non seulement se verront rétribuées au moins au salaire minimum, mais elles pourront contribuer à la Régie des rentes, elles pourront contribuer à la Commission des accidents du travail, à la CSST, donc elles se trouveront couvertes, protégées par les mesures sociales comme tout autre travailleur et en mesure de contribuer à obtenir à la retraite une meilleure protection sociale¹⁶⁰.

160. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 11 décembre 1995, p. 5651, la ministre de la Sécurité du revenu, Jeanne Blackburn. Cependant, comme nous l'avons indiqué antérieurement, (*supra*, note 132), la ministre, lorsqu'elle a tenu ces propos en Chambre, n'avait certainement pas à l'esprit les dispositions de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, précitée, note 99, et de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, précitée, note 113.

L'avenir nous dira si la modification apportée à la *Loi sur la sécurité du revenu* aura comme effet d'avantager et de mieux protéger les prestataires participant aux mesures gouvernementales. La ministre Blackburn nous permettra toutefois d'en douter, et ce, pour de multiples raisons, que nous expliquerons dans la seconde partie de nos conclusions tout en traitant parallèlement de l'effet de l'abolition du barème de disponibilité sur la participation des bénéficiaires aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. Nous discuterons, par la même occasion, des effets de la diminution du barème de participation.

3.2 Les effets de l'adoption du nouvel article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*

L'adoption du nouvel article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, bien qu'elle puisse répondre, comme nous l'avons souligné, à un objectif louable, ne semble pas encore satisfaire adéquatement les besoins des bénéficiaires participant à des mesures gouvernementales de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi. Évidemment, les nouvelles dispositions, sous réserve des textes réglementaires qui seront adoptés, accordent aux bénéficiaires participants des conditions minimales de travail. De plus, comme nous l'avons démontré dans les première et deuxième parties de notre analyse, les lois relatives à la protection de la santé et de la sécurité au travail et au régime d'indemnisation, étaient déjà applicables aux bénéficiaires qui participent aux mesures¹⁶¹. Reste l'application du *Code du travail*, de la *Loi sur la fonction publique*, de la *Loi sur les décrets de convention collective* et de la *Loi sur les normes du travail*.

En ce qui a trait au *Code du travail*, cela permettra aux prestataires de jouir du droit à la syndicalisation. Dorénavant, les bénéficiaires deviendront des salariés protégés par l'accréditation syndicale puisqu'ils seront inclus dans l'unité de négociation. Ce faisant, ils seront défendus par l'association accréditée en place dans l'entreprise, en contrepartie de quoi ils devront payer une cotisation syndicale. Ils pourront donc ainsi bénéficier des dispositions relatives au rappel au travail des suites d'une grève ou d'un lock-out, de même que de la protection accordée en cas de violation par l'association accréditée de ses obligations prévues dans l'article 47.2 du Code. Évidemment, les bénéficiaires pourront utiliser la procédure de règlement des griefs, à moins que les parties à la convention collective ne décident de les exclure de certaines situations normalement protégées par cette procédure¹⁶².

161. *Supra*, sections 2.2.2.2 et 2.3.2.2.

162. Cependant, nous devons nous interroger quant à savoir s'il s'agit véritablement d'un nouvel avantage compte tenu de la décision rendue dans l'affaire *Ville de Greenfield Park c. Syndicat des employés professionnels et de bureau, section locale 57 (unité des cols bleus)*, précitée, note 131.

Pour ce qui est de la *Loi sur la fonction publique*, l'effet sera minime, puisqu'à moins que sa présence au sein de l'appareil gouvernemental ne soit d'une durée supérieure à deux ans, le bénéficiaire participant ne pourra obtenir sa permanence. Seul le droit au salaire correspondant au poste occupé permettra au participant de bénéficier d'un effet concret de cette modification législative. Toutefois, dans le cadre des compressions budgétaires actuelles, du gel de l'effectif gouvernemental et de sa rationalisation qui provoque la mise en disponibilité d'une forte proportion de permanents de la fonction publique, il y a fort à parier que la modification ne fait que répondre juridiquement à cet objectif louable sans qu'elle soit applicable dans les faits en raison de limites économiques.

En ce qui concerne la *Loi sur les décrets de convention collective*, le taux de salaire constituera inévitablement l'avantage accordé par le nouveau texte de l'article 24. Pour ce qui est du reste de cette loi, nous avons antérieurement établi dans les première et deuxième sections qu'en raison de la décision du Conseil du trésor et du texte de leur contrat de stage les bénéficiaires jouissaient des mêmes conditions de travail que celles qui sont en vigueur dans l'entreprise.

Enfin, pour ce qui est de l'application de la *Loi sur les normes du travail*, l'adoption du nouvel article 24 ne changera que peu de choses à la situation des bénéficiaires, si ce n'est la possibilité d'utiliser un des recours à l'encontre d'une pratique interdite prévus dans l'article 122 de la loi ou encore le recours pour récupérer des sommes impayées par l'employeur¹⁶³. En effet, comme nous l'avons démontré précédemment, les conditions de travail des bénéficiaires en stage doivent respecter, en vertu de l'entente tripartite, les conditions de travail en vigueur dans l'entreprise, notamment pour les horaires de travail et les congés autorisés par l'employeur¹⁶⁴. Or, il est certain que les conditions de travail en vigueur dans l'entreprise, quant à ces deux éléments en particulier, respecteront les conditions établies par la *Loi sur les normes du travail*. De plus, l'exclusion actuelle de cette loi ne les prive pas non plus du recours prévu dans l'article 124, puisqu'ils n'y sont pas admissibles de toute façon en raison de l'exigence des trois ans de service continu. Même l'adoption du nouvel article 24 de la *Loi sur la*

163. *Loi sur les normes du travail*, art. 98.

164. En effet, comme nous l'avons démontré antérieurement (*supra*, section 2.2.1.2), les seules absences autorisées au bénéficiaire en stage sont celles qui le sont par l'employeur. De plus, en vertu de la clause 5.3 b) du contrat conclu avec l'employeur, ce dernier peut accorder d'autres périodes d'absence conformément à celles qui « sont prévues par les normes en vigueur dans l'entreprise ». En conséquence, les absences autorisées conformément aux normes en vigueur dans l'entreprise respectent nécessairement celles qui sont décrétées par la *Loi sur les normes du travail*. Donc, cela veut dire que le bénéficiaire en stage pourra demander les congés législativement prévus dans cette loi.

sécurité du revenu ne changera rien à cette dernière situation, à moins que le ministère de la Sécurité du revenu ne prolonge la durée d'une mesure pour une période correspondant aux exigences législatives de l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*.

En résumé, c'est surtout la question salariale qui constituera l'avantage marquant de la nouvelle loi. Cependant, ce qui constitue un avantage pour les bénéficiaires pourra être un désavantage pour les employeurs puisqu'ils devront supporter un coût de main-d'œuvre additionnel. Dans de telles circonstances, le nombre d'employeurs désireux de participer volontairement aux mesures gouvernementales pour lesquelles les nouvelles dispositions législatives seront applicables sera-t-il aussi élevé que l'ex-ministre Blackburn l'espérait ? En raison du contexte économique et du haut degré de compétitivité qui exige une main-d'œuvre des plus spécialisée, nous doutons fortement des espoirs de la ministre, surtout si la participation aux mesures a lieu sur une base volontaire pour les employeurs.

Évidemment, peut-être que l'adoption de règlements dont il est fait mention au nouvel article 24 pourra aider à favoriser l'intérêt des employeurs à l'égard des mesures gouvernementales. Seuls les textes desdits règlements pourraient nous permettre d'en tirer certaines conclusions. Cependant, pour le moment, les textes en question sont encore au stade de projet, d'autant plus que l'entrée en vigueur du nouvel article 24, normalement prévue pour le 1^{er} avril 1996, vient d'être remise à plus tard à la suite de l'adoption des décrets gouvernementaux à cet effet le 14 février 1996¹⁶⁵.

Conclusion

Les impacts socio-économiques

Au regard de la situation actuelle

Selon la présente analyse, toutes les mesures gouvernementales actuelles ont comme point commun la présence d'une prestation de travail accomplie dans un état de subordination envers l'un des cocontractants. Cependant, mis à part les emplois subventionnés où il y a véritablement existence d'un lien d'emploi, et ce, malgré le fait que le paiement du salaire soit subventionné par l'État, les mesures gouvernementales étudiées ne peuvent être considérées comme de véritables contrats de travail. En effet, en raison de l'absence de finalité et de cause dans le versement des sommes octroyées aux bénéficiaires, celles-ci ne peuvent être considérées comme une rémuné-

165. Supra, notes 16 et 159.

ration. Conséquemment, les bénéficiaires participant à de telles mesures gouvernementales ne peuvent être reconnus comme des salariés.

Cette constatation vaut aussi au regard de la plupart des lois du domaine des relations de travail. Plus particulièrement, nous pouvons affirmer qu'elle est applicable lorsqu'il s'agit de lois accordant des droits pour l'établissement de conditions de travail : le *Code civil du Québec*, le *Code du travail* du Québec, la *Loi sur les normes du travail*, la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur les décrets de convention collective*.

D'un autre côté, les bénéficiaires participant aux mesures gouvernementales sont quand même soumis à d'autres lois dont la portée vise la protection personnelle de l'individu : la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Bien que les diverses mesures gouvernementales aient comme objectif de remettre au travail une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée, il n'en demeure pas moins que dans le contexte actuel où les réductions des effectifs sont courantes, l'application des mesures provoque un mouvement de protestation de la part des groupements de protection des droits des salariés et des bénéficiaires participant auxdites mesures¹⁶⁶. La critique la plus connue est la suivante : ces mesures gouvernementales ne seraient que l'occasion pour l'État de favoriser le travail à rabais. En effet, les opposants à ces mesures sont d'avis que de permettre à des employeurs d'accueillir dans leurs entreprises des bénéficiaires de la sécurité du revenu et de l'assurance-chômage afin de leur fournir une expérience de travail seule ou accompagnée de formation ne favorise pas la création d'emplois véritablement rémunérés.

Au contraire, disent-ils, cela permet aux entreprises de rentabiliser leur production sur le dos des plus démunis de la société, sans avoir à leur verser le salaire correspondant à la valeur du travail accompli. Les propos de Gérard Boismenu¹⁶⁷ résument bien cette position :

Une étude plus attentive permet de relever plusieurs griefs au sujet de la préparation des stages, de leur déroulement et de leur qualité formatrice. De plus, compte tenu que les employeurs voient souvent là la possibilité de tirer parti d'une main-d'œuvre à prix dérisoire, les stagiaires peuvent se trouver affectés exclusivement à des tâches de production et se voir obligés à faire du temps supplémentaire. Les véritables stages de formation sont la minorité ; très souvent, les bénéficiaires

166. Telle est la position du Syndicat de la fonction publique du Québec dans B. BRETON, *loc. cit.*, note 43, et celle qui est défendue par le Front commun des personnes assistées sociales dans I. PARÉ, « La constitutionnalité de la loi de l'aide sociale contestée en cour », *Le Devoir*, 4 février 1994, p. A-1.

167. G. BOISMENU, *loc. cit.*, note 9.

disent avoir travaillé « comme s'il s'agissait de tâches pour lesquelles ils avaient les habilités requises ». Les stages ne sont pas toujours conformes au cheminement professionnel et aux intérêts du bénéficiaire et ne sont pas toujours choisis dans un secteur d'avenir. Dans près de la moitié des cas, l'après-stage est particulièrement difficile car, faute de l'obtention d'un emploi, il signifie le retour à la situation antérieure de bénéficiaire de prestations d'aide sociale. Somme toute, cette filière est souvent perçue comme un système d'exploitation car, contre un travail déguisé, le bénéficiaire reçoit pour une semaine de 40 heures quelque 2,40\$ l'heure alors qu'en 1985, par exemple, le salaire minimum était à 4,35\$ l'heure. Ces stages font apparaître une autre catégorie de sous-travailleurs, non protégés par les lois du travail, sous-payés et extrêmement vulnérables face à une double autorité patronale et administrative¹⁶⁸.

De plus, toujours selon ces opposants, les mesures n'ayant qu'un caractère temporaire, elles ne favoriseraient pas l'insertion au marché du travail et ne pourraient pas non plus favoriser le développement économique en raison de l'absence d'une véritable rémunération et de l'incertitude liée au caractère non permanent de l'emploi. Les bénéficiaires, sachant au départ qu'ils occupent un poste pour un temps déterminé, ne seront pas enclins à favoriser des investissements dans l'économie, par l'achat de biens ou de services.

Dès leur entrée en vigueur en 1984, les mesures gouvernementales ont soulevé ce genre de critiques. Nous n'avons d'ailleurs qu'à nous référer au texte des débats parlementaires de l'Assemblée nationale pour constater les interrogations que suscitait l'adoption des mesures au moment du dépôt du projet de loi 65 visant la modification de la *Loi sur l'aide sociale*¹⁶⁹. D'abord, en ce qui touche les mesures occupationnelles ou, pour reprendre les termes de l'époque, les mesures de travaux communautaires :

On a gardé l'impression que le troisième volet c'était une forme de réinsertion au travail. Là j'ai l'impression que c'est beaucoup plus une forme de participation ou d'activité communautaire que de travail. Le mot « travail » dans nos lois, quand on l'utilise, a un sens bien particulier et il fait référence soit aux dispositions du Code du travail ou encore de la Commission des normes du travail. Je ne suis pas du tout certaine que le terme soit exact. On a pu ainsi créer l'impression que pour ces jeunes il s'agissait d'un travail même si on peut dire que c'est un travail payé au salaire minimum, que c'est un travail qui n'ira pas au-delà d'un an¹⁷⁰.

Quant aux mesures de travail et de formation, la principale critique portait sur la courte durée de formation en entreprise :

Déjà dans d'autres pays, cette expérience a été tentée, particulièrement en Allemagne où elle a connu un très haut taux de succès. Mais il faut bien se rappeler que ce n'est pas une expérience d'un an. C'est une expérience qui s'étend sur une période

168. *Id.*, 162.

169. *Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1984, c. 5.

170. ASSEMBLÉE NATIONALE, *op. cit.*, note 110, p. 135, propos de M^{me} Thérèse Lavoie-Roux.

plus longue et qui peut s'alterner entre le travail et l'apprentissage, si l'on peut dire, à l'usine, et qui se termine en ayant permis aux jeunes d'obtenir une qualification¹⁷¹.

Guy Standing, dans son article intitulé « La voie du traitement social du chômage¹⁷² », résume bien les courants contradictoires concernant les mesures gouvernementales :

Le traitement social du chômage peut être défini comme une politique appliquée par les pouvoirs publics qui contraint les individus dans le besoin et sans emploi régulier à accepter une forme de travail en échange de transferts de revenus de la part de l'État. Certains observateurs ont établi une distinction entre le traitement social « obligatoire » du chômage — comportant l'obligation de travailler en échange d'une allocation sociale — et le traitement social « nouveau » du chômage. Cette dernière forme, qui a la préférence des penseurs libéraux, se définit comme l'obligation réglementaire de participer à un ou plusieurs programmes publics de lutte contre le chômage axés sur la formation, la recherche d'un emploi, la scolarisation ou le travail d'utilité collective¹⁷³.

Le principal problème des programmes gouvernementaux repose, à notre avis, sur le fait qu'ils sont plus que méconnus des petites et moyennes entreprises. Rare en effet semble être la publicité faite à leur égard, tant par l'État que par les groupements des bénéficiaires de la sécurité du revenu et de l'assurance-chômage.

Évidemment dans le secteur public, comme c'est le cas avec le gouvernement et ses ministères, la publicité et l'incitation ne manquent pas, l'État étant le créateur des mesures, il peut les utiliser pour en faire bénéficier les prestataires. Cependant, il ne faut pas que l'utilisation exagérée des mesures gouvernementales devienne un moyen de faire fonctionner l'administration publique au détriment de la création de postes permanents ou à temps partiel rémunérés en fonction de la valeur du travail accompli¹⁷⁴. La situation est d'autant plus critiquable que l'utilisation exagérée des mesures s'effectue dans un contexte de réduction du nombre de véritables employés de l'État.

Le gouvernement a-t-il recours à des bénéficiaires de la sécurité du revenu pour pallier temporairement une réduction d'effectif tout en se rabattant sur une défense d'amélioration de l'employabilité pour justifier sa décision ? Les représentants syndicaux des employés de l'État le croient :

Le SFPQ est persuadé que les stages sont plus un élément d'une stratégie gouvernementale qui vise à réduire les dépenses de l'État qu'une véritable mesure d'aide destinée à aider les prestataires à améliorer leur employabilité. L'étude du SFPQ a

171. *Id.*, p. 519.

172. G. STANDING, « La voie du traitement social du chômage : autre forme de bien-être social ou menace sur l'emploi ? », (1990) 129 *R.I.T.* 741.

173. *Id.*, 744 et 745.

174. B. BRETON, *loc. cit.*, note 43.

révélé aussi que les stagiaires réalisent souvent des tâches ennuyeuses et répétitives dont la formation pour les effectuer est superflue¹⁷⁵.

De plus, il semble que le degré d'efficacité d'intégration à l'emploi des bénéficiaires participant aux mesures gouvernementales ne soit pas aussi élevé que prévu. Aussi, la durée moyenne de l'emploi obtenu par le bénéficiaire après sa participation à la mesure est très faible. Des statistiques de 1994 démontrent que dans l'ensemble, exception faite du programme PAIE, le pourcentage de prestataires ayant participé aux diverses mesures provinciales et qui se sont trouvé un emploi est à peu près équivalent au pourcentage de bénéficiaires qui n'ont pas participé aux mêmes mesures gouvernementales en question et qui se sont quand même trouvé un emploi. Les mêmes statistiques démontrent aussi que dans tous les cas, y compris le programme PAIE, la durée moyenne de l'emploi, une fois la mesure terminée, ne dépasse pas dix mois d'emploi, la moyenne étant en effet d'environ 9,17 mois¹⁷⁶. Ce faisant, ces prestataires ne peuvent donc bénéficier d'une réintégration au marché du travail et doivent après quelques mois seulement retourner à l'assurance-chômage et même redevenir par la suite prestataires de la sécurité du revenu.

Évidemment, il n'existe pas de solution miracle au problème du chômage et particulièrement à celui qui touche les jeunes de la société québécoise. Toutefois, quoi qu'en disent les dénigreurs des mesures gouvernementales, les créateurs de celles-ci sont d'avis, quant à eux, qu'elles constituent quand même un moyen valable de favoriser l'intégration au travail des plus démunis de la société.

Dans un rapport publié en mars 1990, la Direction des politiques et des programmes de développement de l'employabilité du ministère de la Sécurité du revenu affirme que, par l'instauration de la mesure « Rattrapage scolaire » seulement, une partie des objectifs avaient été atteints¹⁷⁷. En effet, la majorité des jeunes bénéficiaires de la sécurité du revenu n'avaient pas, au moment de l'adoption de ladite mesure, terminé leurs études secondaires :

Ce manque de scolarité constituait une barrière majeure à l'emploi ce qui diminuait leur compétitivité sur le marché du travail. C'est pourquoi l'État se devait de faciliter aux jeunes prestataires de l'aide sociale, l'accès à la scolarisation minimum. C'est ce qui a justifié la mise sur pied de Rattrapage scolaire qui est un programme

175. *Ibid.*

176. A. SAVAGE, « Dix ans d'infamie », *Le Devoir*, 22 août 1994, p. A-7.

177. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *Rétrospective des raisons qui ont motivé la mise sur pied des mesures de relance en 1984*, Québec, Direction des politiques et des programmes du développement de l'employabilité, 1990. Selon ce rapport (p. 16), le programme de « Rattrapage scolaire » est celui qui a obtenu le plus de succès parmi tous ceux qui ont été adoptés.

adapté, personnalisé, accéléré, ayant des modalités plus souples. Cette mesure permettait aux jeunes d'obtenir la scolarité minimum requise par les employeurs pour avoir accès à un emploi. Le Gouvernement peut donc prétendre que cette mesure répondait aux besoins et aux attentes des jeunes¹⁷⁸.

Quant à la mesure « Stages en milieu de travail », sa création faisait suite, selon les données du même rapport, à une demande formulée par des bénéficiaires désireux de participer à des mesures qui leur permettraient d'améliorer leurs compétences et leur degré d'employabilité :

Une formule comme « Stage en milieu de travail » qui faisait alterner des périodes de travail et de formation semblait devoir obtenir leur adhésion. De plus, la formule proposée par ce programme permettait aux jeunes de vivre une expérience concrète dans un milieu de travail. Ainsi confronté à cette réalité, la majorité d'entre eux prenaient vite conscience de leurs lacunes au niveau de leur autonomie de fonctionnement, de leurs habiletés professionnelles et de leurs connaissances. Ainsi, ils consentaient plus volontiers à étudier, à faire des apprentissages formels et structurés en vue de combler ces lacunes¹⁷⁹.

Enfin, l'instauration du programme de travaux communautaires ou, comme nous les avons nommés pour notre analyse, les mesures occupationnelles, avait pour but de permettre à certains bénéficiaires de la sécurité du revenu de participer à la vie communautaire de la société :

Ce programme avait pour but de favoriser l'implication des bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail dans des projets communautaires afin qu'ils puissent mettre en valeur leurs capacités, briser leur isolement social, contribuer activement au bien-être de la collectivité, permettant ainsi d'améliorer leur employabilité¹⁸⁰.

Pour en arriver à créer des programmes solides, il faudrait d'abord, selon nous, améliorer la publicité des mesures gouvernementales et, par la même occasion, détruire les préjugés négatifs existant autour du statut de bénéficiaire de la sécurité du revenu ou de l'assurance-chômage. Il ne faut pas oublier, en effet, que les prestataires de ces régimes n'y sont pas nécessairement arrivés par choix, surtout après les deux récessions que nous avons connues et les effets qu'a pu avoir sur le personnel de certaines entreprises la mondialisation des marchés.

Autre élément : il faudrait que la durée obligatoire de la mesure soit au minimum d'une année, sous réserve des causes permises de résiliation du contrat, afin que les prestataires puissent obtenir une formation plus complète. En outre, pour le poste occupé, on devrait tenir compte du degré de scolarité de l'individu et de son expérience de travail antérieure.

Le législateur québécois pourrait s'inspirer de son homologue ontarien qui adoptait en 1993 la *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les*

178. *Id.*, p. 2.

179. *Id.*, p. 17.

180. *Id.*, p. 19.

*autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*¹⁸¹. Il pourrait aussi suivre l'exemple du gouvernement fédéral qui adoptait le 17 octobre 1995 la *Loi concernant l'équité en matière d'emploi*¹⁸².

Prenons la loi ontarienne dont l'objectif principal était de permettre aux groupes visés d'être intégrés plus facilement au marché du travail¹⁸³. Elle forçait notamment les employeurs, à l'intérieur d'un délai fixé par la loi¹⁸⁴, à faire en sorte que leur personnel reflète, pour reprendre l'idée de la loi ontarienne, la représentation des bénéficiaires de la sécurité du revenu dans la collectivité¹⁸⁵. Cette loi obligeait aussi les employeurs à établir des métho-

181. *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*, L.O. 1993, c. 35. Bien que cette loi ait été récemment abrogée par le nouveau gouvernement ontarien, il n'en demeure pas moins que certains éléments intéressants pourraient recevoir application au Québec. De plus, le gouvernement provincial pourrait aussi s'inspirer du projet de loi C-64, *Loi concernant l'équité en matière d'emploi*, L.R.C. (1995), c. C-64, adopté par la Chambre des communes le 17 octobre 1995 et qui oblige les employeurs visés par cette loi à réaliser l'équité en matière d'emploi (art. 5), d'abord en effectuant les analyses sur leurs effectifs afin de mesurer la sous-représentation des groupes visés par la loi tout en étudiant leurs systèmes d'emploi afin d'en repérer les obstacles pouvant porter atteinte à cet objectif d'équité (art. 9) et par la suite en instaurant un plan d'équité en matière d'emploi dont ils devront subséquemment assurer le suivi auprès du gouvernement (art. 17 et suiv.).

182. *Loi concernant l'équité en matière d'emploi*, précitée, note 181.

183. Le préambule de la *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*, précitée, note 181, indique d'ailleurs cette intention précise : « Les Ontariens reconnaissent que le taux de chômage est plus élevé chez les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes que chez les autres Ontariens [...] En conséquence, ils sont sous-représentés dans la plupart des secteurs d'emploi, en particulier dans les postes de niveau supérieur et de direction, et surreprésentés dans les secteurs d'emploi à faible rémunération et pour lesquels il existe peu de possibilités d'avancement. » Quant à la loi fédérale, son objet en son article 2 était de « réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voit refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étranger à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences ».

184. *Loi prévoyant l'équité en matière d'emploi pour les autochtones, les personnes handicapées, les membres des minorités raciales et les femmes*, précitée, note 181, art. 23.

185. *Id.*, art. 2 (2) et 23. La loi fédérale prévoit le même principe en son article 5 b) : « L'employeur est tenu de réaliser l'équité en matière d'emploi par les actions suivantes : [...] b) instauration de règles et d'usages positifs et prise de mesures raisonnables d'adaptation pour que le nombre de membres de ces groupes dans chaque catégorie professionnelle de son effectif reflète leur représentation. »

des de recrutement exemptes d'obstacles discriminatoires en raison des caractéristiques liées à ces groupes d'individus¹⁸⁶. Enfin, elle exigeait des mêmes employeurs qu'ils mettent en œuvre des mesures de soutien à ces groupes dès la période de recrutement jusqu'au stade de l'avancement¹⁸⁷.

À la lumière de l'ancienne loi ontarienne et de la nouvelle loi fédérale, le gouvernement du Québec pourrait lui aussi demander le même engagement des employeurs ayant élu domicile dans la province, c'est-à-dire exiger qu'ils comptent dans leur personnel des prestataires du régime de la sécurité du revenu et qu'ils les forment en prenant en considération leur dossier scolaire. Actuellement, selon les derniers chiffres, cette proportion pourrait s'établir à environ 10,3 p. 100 de la main-d'œuvre d'une entreprise¹⁸⁸. Dans la même perspective, le gouvernement, par l'adoption de dispositions législatives, pourrait forcer les entreprises à accueillir à intervalles réguliers un certain nombre de prestataires, dans le but d'acquérir une certaine formation, et ce, toujours dans le respect de l'individu et en considération de ses capacités. Enfin, pour démystifier la perception d'une prestation de travail à rabais, il y aurait lieu d'augmenter la proportion de formation, notamment pour la mesure « Stages en milieu de travail ». L'État pourrait même accorder certains avantages fiscaux comme des crédits d'impôt ou des déductions¹⁸⁹.

En mars dernier, Pierre Fortin et Francine Séguin remettaient un rapport au gouvernement relativement à l'amélioration du système de la sécurité du revenu afin de l'aider à poursuivre notamment son objectif de développement de l'employabilité. Dans leur rapport, les auteurs

186. *Id.*, art. 2 (3), 10, 11 et 12. La loi fédérale reprenait encore une fois le même principe en exigeant par son article 10 (1) a) que l'employeur soit tenu d'élaborer un plan d'équité en matière d'emploi comportant des règles et des usages positifs en matière de recrutement, de formation, d'avancement et de maintien en fonction des membres des groupes désignés et, d'autre part, pour la prise de mesures d'adaptation raisonnables à leur égard afin de corriger la sousreprésentation qui touche ces groupes.

187. *Id.*, art. 2 (5). L'article 11 de la loi fédérale prévoit la même obligation : « L'employeur est tenu de veiller à ce que la mise en œuvre de son plan d'équité en matière d'emploi se traduise par des progrès raisonnables dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi visée par la présente loi. »

188. H. YOUNG, *loc. cit.*, note 8.

189. Au moins de cette façon, on serait presque certain que le gouvernement ne cessera pas de subventionner la mesure comme ce fut le cas avec le programme PAIE dont l'application est temporairement suspendue en raison justement d'un manque d'argent. D. LESSARD, « Québec ferme le robinet d'un programme « qui marche bien » », *La Presse*, 8 septembre 1994, pp. A-1 et A-2. À noter que l'article 1029.8.33.2 de la *Loi sur l'impôt*, L.R.Q., c. I-3, prévoit notamment, depuis le 9 mai 1995, qu'une entreprise qui verse un salaire à un stagiaire ou à un supérieur de stage en milieu de travail peut avoir droit à un crédit d'impôt remboursable.

suggéraient que les mesures de réinsertion soient accompagnées du paiement d'un salaire mais pas nécessairement équivalent au salaire minimum :

Bien des activités de préparation ou d'insertion méritent une rémunération, mais pas nécessairement au salaire minimum. Cela doit dépendre de l'importance du vrai travail autonome relativement au contenu en apprentissage dans l'activité en question et du point où la personne est rendue dans son cheminement vers l'autonomie complète. Dans les pays qui investissent beaucoup dans l'apprentissage et la formation professionnelle et y connaissent beaucoup de succès, comme l'Allemagne, l'apprenti est au départ rémunéré à une fraction seulement du salaire minimum. Il rejoint ce dernier niveau au moment où sa formation est complétée. Il ne saurait en être autrement au Québec¹⁹⁰.

Indirectement, cette idée semble vouloir rejoindre nos propos précédents par lesquels nous affirmions que, dans le cadre de la formation des bénéficiaires, il serait opportun de tenir compte de leur degré de scolarité.

De tous ces commentaires, il nous faut conclure que c'est l'utilisation à outrance des mesures gouvernementales qui leur fait perdre leur objectif initial. C'est aussi la concentration de la « main-d'œuvre en formation » dans des secteurs d'activité particuliers, comme dans les services gouvernementaux, qui peut provoquer le détournement de l'objectif visé. Seule une utilisation modérée et le dispersement de la main-d'œuvre dans plusieurs secteurs d'activité permettraient d'améliorer la perception que s'en font les opposants aux mesures en question.

En raison de ces critiques, nous sommes d'opinion que la seule solution qui permettrait aux mesures de véritablement atteindre leurs objectifs serait de les rendre coercitives pour les employeurs. Autrement dit, il faudrait les forcer par législation à participer aux mesures gouvernementales.

De cette façon peut-être, les mesures gouvernementales pourraient détruire ou du moins amoindrir les appréhensions qu'elles soulèvent chez certains groupes voués à la défense des intérêts des prestataires de la sécurité du revenu et ainsi réussirait-on probablement à sensibiliser encore plus les employeurs au problème de la création d'emplois.

Au regard de la situation à venir

Comme nous l'avons indiqué antérieurement, avec l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité du revenu et d'autres dispositions législatives*, les principales lois du travail inapplicables auparavant aux bénéficiaires de la sécurité du revenu qui participaient aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi le deviendront lorsqu'un décret gouvernemental décidera de la mise en vigueur du nouvel article 24 de la *Loi sur la*

190. P. FORTIN et F. SÉGUIN, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi, (résumé)*, Rapport soumis à la ministre de la Sécurité du revenu, Québec, mars 1996, p. 23.

sécurité du revenu. Au regard de cette nouvelle loi, il ne semble faire aucun doute qu'en permettant aux prestataires participants de bénéficier de l'application de certaines lois reconnaissant des droits à des conditions minimales de travail et à des lois visant à assurer une certaine protection à l'activité syndicale comme le permettent la *Loi sur les normes du travail* et le *Code du travail*, la modification avantagera les prestataires. En ce sens, l'objectif de la ministre sera atteint. Mais pour quelle partie des prestataires le sera-t-il ? C'est en effet la question qui porte le plus à conséquence.

L'expérience de l'application des mesures gouvernementales démontre que souvent ce sont les organismes sans but lucratif qui en sont les utilisateurs les plus réguliers : exécution de travaux de soutien à domicile pour les personnes en perte d'autonomie ; tenue de comptoir alimentaire ; exécution de travaux de récupération de matières recyclables ; nettoyage de sites naturels. Des organismes publics comme les commissions scolaires peuvent même utiliser l'une de ces mesures, notamment la mesure EXTRA, pour permettre à des prestataires de la sécurité du revenu d'agir comme brigadiers scolaires. Dans tous ces cas, il n'est pas évident que l'application du nouvel article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu* va encourager ces organismes à utiliser les mesures gouvernementales. En effet, dans le contexte économique actuel où les compressions budgétaires sont de mise, quel sera dorénavant l'intérêt pour un organisme communautaire d'intégrer à son personnel un prestataire de la sécurité du revenu si cet organisme doit lui verser le salaire minimum et payer les cotisations correspondantes, notamment en vertu de certaines lois à caractère protecteur, alors qu'il doit lui fournir initialement une expérience de travail ou le faire bénéficier d'un stage en milieu de travail dans le but d'améliorer sa formation et son expérience professionnelle ? Les commentaires formulés par l'opposition officielle à l'Assemblée nationale reprennent substantiellement cet argument pour critiquer la modification apportée à l'article 24 :

Et, M. le Président, lorsqu'on parle des normes minimales, du salaire, on sait, là encore, que c'est pour remplir une promesse en période de référendum. Qu'est-ce qu'on fait M. le Président ? On a décidé de dire : Écoutez — et c'est louable — les gens qui travaillent auront le salaire minimum. Mais ce qu'elle n'a pas pensé, c'est où elle va rendre l'argent. Et à qui s'adresse, qui utilisait les programmes EXTRA, M. le Président ? La plupart des organismes à but non lucratif. On vient de mettre de la pression économique additionnelle sur les groupes, les organismes à but non lucratif, puis ça va leur coûter plus cher dans les frais marginaux. Et ça, la ministre, où elle va trouver son argent ? Elle va couper encore, pour remplir une promesse en période référendaire. Si vous vous rappelez, M. le Président, puis si on est capable de faire le calcul, on pénalise 100,000 personnes pour faire bénéficier potentiellement, puis je dis bien potentiellement, 15,000 personnes. Mais on ne sait pas encore comment va s'appliquer cette mesure-là, puis on ne sait pas encore où

la ministre va prendre son argent, puis on ne sait pas encore si les groupes ou les organismes à but non lucratif vont prendre l'argent¹⁹¹.

En raison de l'application des nouvelles dispositions législatives qui provoqueront une augmentation des frais d'exploitation par le paiement de certaines cotisations¹⁹², il est donc logique de croire que l'intérêt pour les mesures gouvernementales n'aura peut-être pas l'effet escompté.

Il est intéressant de souligner en effet que, probablement sans le vouloir, le gouvernement n'aide aucunement certains organismes à but non lucratif qui pouvaient indirectement diminuer leurs frais administratifs par l'utilisation des mesures gouvernementales. De plus, le gouvernement vient sans doute de donner un coup de massue important à certains autres organismes communautaires voués à la défense des droits des plus démunis.

L'un des avantages que procurait au gouvernement l'application desdites mesures chez les organismes sans but lucratif était de lui permettre de réduire les subventions qui pouvaient être versées à ceux-ci. Rappelons-nous les propos de Bernard Normand¹⁹³ qui déclarait dans son analyse que, plutôt que de verser une subvention à un organisme sans but lucratif, le gouvernement préférait lui permettre d'utiliser les mesures d'employabilité pour obtenir une main-d'œuvre facile d'accès :

Pour comprendre maintenant les transformations découlant de la jonction entre l'État et ces groupes, il faut d'abord fournir quelques points de repère sur la situation générale des organismes québécois sans but lucratif. Ce que l'on observe en premier, c'est que la plupart de ceux-ci vivent une contradiction centrale entre leur mission sociale et la précarité de leurs ressources. D'où le recours fréquent de ces associations aux programmes gouvernementaux de création d'emplois temporaires ou d'employabilité. Pour un grand nombre d'organismes, ce recours au financement étatique constitue une question de survie ou encore une solution temporaire permettant d'assurer une certaine continuité à partir d'un personnel « mi-bénévole/mi-salarié ». Plusieurs de ces groupes se retrouvent donc au point de départ dans une relation de dépendance financière face aux pouvoirs publics. Ce qui permet plus facilement à ces derniers de tenter de les utiliser à titre de banc d'essai aux fins des expériences en employabilité.

[...]

Sous un angle plus général, on constate que le financement gouvernemental des organismes sans but lucratif est dirigé de plus en plus vers ceux qui « font de l'employabilité » et de moins en moins vers les autres organisations (en particulier vers celles impliquées dans l'éducation populaire ou la défense des droits), à qui on demande souvent de recourir à des campagnes privées de souscription pour leur auto-financement. Ces choix d'investissement et de désengagement de l'État selon

191. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 11 décembre 1995, p. 5687, propos de M. Robert Therrien.

192. *Supra*, note 130.

193. B. NORMAND, *loc. cit.*, note 61.

les domaines d'activité ont un fil conducteur : encourager avant tout les associations impliquées dans la gestion de la pauvreté au détriment de celles impliquées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Immanquablement, ceci contribue à attiser certaines divisions au sein du mouvement communautaire québécois, ce qui tend à diminuer sa force de frappe potentielle en tant que défenseur vigoureux des intérêts et des droits des personnes exclues¹⁹⁴.

À la lumière de la modification apportée à l'article 24, il est évident que les organismes à but non lucratif, comme les autres entreprises, seront moins désireux d'accueillir dans leurs murs les bénéficiaires participant à des mesures gouvernementales. Par conséquent, pour compenser pour les « travailleurs » ainsi perdus, ces organismes n'auront d'autre choix que de se tourner vers le bénévolat ou vers des objectifs de campagne de financement plus élevés afin de leur permettre d'engager le personnel nécessaire à leur bon fonctionnement. En conséquence, en permettant l'accès à des conditions minimales de travail aux prestataires participant aux mesures gouvernementales, l'État porte directement atteinte à certaines activités de groupes communautaires.

L'autre critique qui peut être formulée contre ces modifications législatives touche la diminution de l'allocation de participation et l'abolition du barème de disponibilité. La ministre justifiait cette modification par un motif d'effort budgétaire demandé aux prestataires de la sécurité du revenu :

La réduction de l'allocation de participation. Je tiens à donner l'assurance que ces décisions difficiles auxquelles s'ajoutent des modifications réglementaires déjà annoncées, telles que la diminution de \$ 150 à \$ 120 de l'allocation que reçoivent ceux et celles qui participent à une mesure d'employabilité, seront les seuls efforts budgétaires du ministère de la Sécurité du revenu avant les réformes exception faite des mesures d'ordre administratif¹⁹⁵.

Au moment du dépôt en Chambre du projet de loi, la ministre tenta de minimiser l'incidence de l'abolition du barème de disponibilité en précisant que le montant perdu pourra être compensé puisque le montant ainsi coupé ne sera plus calculé dans les gains de revenu de travail :

Je voudrais rappeler que les prestataires touchés par la coupure de ce barème de disponibilité, par la disparition du barème de disponibilité ne seront pas laissés à eux-mêmes. À compter de 1996-1997, tous les prestataires non participants qui ont besoin d'un encadrement pour la recherche d'un emploi seront référés au service structuré d'aide à la recherche d'emploi et aide au placement, le programme qu'on appelle AGIR. Mis en œuvre en avril dernier, ce service a, jusqu'ici maintenant permis à 22 % des personnes ayant complété cette activité de réintégrer le marché du travail, ce qui confirme la conviction que nous avons que les personnes ayant besoin d'être aidées, soutenues et encadrées, qu'il ne s'agissait pas simplement de

194. *Id.*, 124 et 125.

195. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 11 décembre 1995, p. 5654, propos de la ministre M^{me} Jeanne Blackburn.

procéder à des contrôles bêtes et méchants. En outre les prestataires touchés par l'abolition du barème de participation pourront compenser, il faut le rappeler, la perte de ce \$ 50 de leurs prestations par des montants équivalents de gains de revenu de travail ; \$ 50 qui seront exclus des coupures de gains de revenus de travail ou ils pourront additionner ça à leurs revenus sans se voir pénaliser¹⁹⁶.

On peut s'en douter, la principale critique avancée à l'égard de cette autre modification est relative à la pénalisation que l'on impose aux prestataires désireux de s'en sortir par leur participation aux mesures gouvernementales :

M. le Président, les articles 4 et 7 abolissent le barème de disponibilité. Rappelons que le barème de disponibilité est versé aux personnes qui manifestent formellement leur intention de participer à une mesure d'aide ou de préparation à l'emploi, mais que cette mesure ne peut leur être offerte immédiatement, faute de place. Au nom de l'équité, on accordait à ces personnes le barème de disponibilité en compensation du fait que le ministre ne peut combler toutes les attentes de sa clientèle au niveau des mesures d'employabilité. Présentement, M. le Président, on compte tout près de 50,000 aptes au travail et disponibles qui attendent et qui souhaitent que la ministre leur offre une mesure d'intégration à l'emploi. En abolissant ce barème, la ministre pénalise non seulement les prestataires qui ont de la motivation, mais ne les reconnaît plus. Du même souffle, la ministre a annoncé qu'elle coupera, par voie réglementaire, \$ 30 sur le barème attribué à ceux qui participent à ces mesures de développement et d'intégration à l'emploi.

M. le Président, ce que je trouve inacceptable, c'est que la ministre de la Sécurité du revenu a choisi de pénaliser spécifiquement ceux et celles qui veulent s'en sortir et qui font les efforts nécessaires pour pouvoir retourner sur le marché du travail. En coupant dans le barème de participation et en abolissant le barème de disponibilité, la ministre de la Sécurité du revenu n'a malheureusement pas compris que la dignité de la personne humaine se retrouve dans la productivité et la valorisation du travail accompli et non pas dans des campagnes de publicité futiles d'un demi-million de dollars. Et ça, M. le Président, au nom des bénéficiaires de l'aide sociale, je le regrette sincèrement¹⁹⁷.

Les deux dernières modifications n'auront certes donc pas comme effet d'amener les bénéficiaires à participer aux mesures gouvernementales.

Dans un autre ordre d'idées, il est important de noter qu'il y a un élément qui ne semble pas apparaître dans les débats parlementaires. Cette omission est-elle volontaire ou involontaire ? Seul un devin pourrait nous le confirmer. En effet, il n'en demeure pas moins qu'indirectement la reconnaissance de conditions minimales de travail pour les prestataires participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi constitue une réponse au fardeau financier imposé aux provinces par les nouvelles règles du régime d'assurance-chômage. À tout le moins, les propos

196. *Ibid.*

197. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 11 décembre 1995, pp. 5659-5660, propos de M^{me} Nicole Loisel.

tenus par la ministre à l'occasion de la présentation du projet de loi le laissent sous-entendre :

La réforme de l'assurance-chômage annoncée le 1^{er} décembre dernier se caractérise, en effet, par un accès restreint à l'assurance-chômage pour les travailleurs à temps partiel, ceux qui sont des prestataires réitérants, c'est-à-dire qui demandent tous les ans ou tous les deux ans de l'assurance-chômage ou qui ont travaillé une trop courte période ; ceux qui ne réussissent pas à trouver un emploi rapidement ; les nouveaux arrivants sur le marché du travail, sans leur donner les moyens de remédier à une situation qu'ils subissent et dont ils ne sont pas les responsables, faut-il le rappeler. En outre, elle aura pour effet d'exacerber le phénomène du déversement de la clientèle de l'assurance-chômage à l'aide de dernier recours, avec toutes les conséquences que cela entraîne aussi bien pour les personnes touchées que pour les finances publiques du Québec.

Comme ces modifications se traduiront par des économies de 1,900,000,000, à terme, pour l'assurance-chômage, il est d'ores et déjà acquis qu'elles auront pour effet de drainer à la sécurité du revenu une clientèle additionnelle, et ce, au moment même où le financement fédéral de la sécurité du revenu sera réduit de façon considérable. Selon les évaluations réalisées par le ministère de la Sécurité du revenu, tant les conséquences sur la clientèle que l'augmentation des coûts du régime seront considérables.

Pour l'année 1996-1997, c'est-à-dire l'année débutant le 1^{er} avril, l'impact estimé est de 10,550 ménages touchés pour des frais additionnels de 31,000,000 \$. Si ce n'est pas 81,000,000 \$, c'est tout simplement parce que la Loi sur l'assurance-chômage n'entrera en vigueur que plus tard, au cours de l'année 1996. En 1997-1998, l'impact estimé, c'est de 26,500 ménages, pour un coût de 111,000,000 \$ de plus ; et, en 1998-1999, l'impact estimé est de 27,500 ménages touchés, pour un coût de 119,000,000 \$. En conséquence, l'impact total sur la sécurité du revenu pour ces trois années, c'est de 261,000,000 \$. Et je me permets d'ajouter que ces estimations sont minimales, parce qu'elles ne tiennent pas compte des effets « désincitatifs » de participer au marché du travail qu'engendre toujours ce type de modification à l'assurance-chômage¹⁹⁸.

Dans les faits et à la lumière de l'étude sur le statut juridique actuel des bénéficiaires participant aux mesures, le changement de ce même statut découlant du nouveau texte de l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu* constitue une réponse aux effets néfastes provoqués par la réforme de l'assurance-chômage.

Nous avons en effet établi précédemment qu'actuellement et abstraction faite de la nouvelle législation, que mis à part le programme PAIE, le bénéficiaire qui participe aux mesures gouvernementales ne peut espérer être considéré comme un salarié au sens des principales lois attribuant, en plus de certaines conditions minimales de travail, un minimum de protection pour une activité syndicale, et ce, d'autant plus qu'une exclusion expresse le prévoit en vertu de l'actuel article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu*.

198. *Id.*, p. 5651, propos de la ministre de la Sécurité du revenu, M^{me} Jeanne Blackburn.

Si dorénavant les règles changent et que les bénéficiaires deviennent des salariés au sens de ces lois et que, par conséquent, l'employeur doit leur verser le salaire minimum, le ministère de la Sécurité du revenu n'aura plus à comptabiliser les bénéficiaires en question dans ses rangs, mais il devra les compter comme des travailleurs actifs, recevant un salaire en contrepartie d'une prestation de travail. On aura donc changé la cause et la finalité de la rémunération versée aux participants. Dans de telles circonstances, s'ils deviennent des salariés pour une période déterminée de 26 ou de 52 semaines à raison d'un horaire de travail semblable à celui qui est en vigueur dans une entreprise, comme le permet notamment le cadre législatif de la mesure SMT, les bénéficiaires pourront, à la fin de leur période de participation, recevoir les prestations d'assurance-chômage puisqu'étant redevenus des salariés actifs pendant une certaine période ils auront accumulé les périodes de temps de travail nécessaires pour être admissibles à l'assurance-chômage.

Par conséquent, le gouvernement du Québec sera déchargé du fardeau financier des bénéficiaires participant aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi pour une période équivalent à leur présence en entreprise et pour la période d'admissibilité à l'assurance-chômage.

Si seulement 15 000 bénéficiaires pouvaient trouver de l'emploi sur la base des modifications apportées par le nouveau texte de l'article 24 et que, sommairement, nous tenions pour acquis qu'un bénéficiaire de la sécurité du revenu engendre des déboursés annuels d'environ 4 500 \$¹⁹⁹ à l'État québécois, ce dernier pourrait donc économiser une somme annuelle de plus de 67 500 000 \$. La modification apportée à l'article 24 de la *Loi sur la sécurité du revenu* engendrera donc de très grandes conséquences économiques pour le Trésor québécois. Reste à déterminer si l'État contribuera pour une partie de certains frais administratifs supportés par l'employeur pour sa participation aux mesures gouvernementales.

199. Le montant précisé est approximatif et est fourni par la Direction générale d'administration du ministère de la Sécurité du revenu à partir des statistiques pour l'année financière 1995-1996 qui établissent le total des déboursés à 3 618 000 000 \$ pour environ 805 400 bénéficiaires. Ces chiffres sont établis pour tous les barèmes confondus et incluent tous les montants octroyés pour les prestations de base et pour les autres frais et prestations relatifs à la participation aux mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi à l'exception cependant des déboursés pour la mesure « PAIE ».