

Les Cahiers de droit



Le recours en détermination du quantum d'une indemnité présenté par le commissaire général du travail en vertu de l'article 19 du *Code du travail* est-il soumis à un tribunal indépendant et impartial ?

Jean-Luc Dufour

Volume 41, numéro 1, 2000

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043591ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/043591ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dufour, J.-L. (2000). Le recours en détermination du quantum d'une indemnité présenté par le commissaire général du travail en vertu de l'article 19 du *Code du travail* est-il soumis à un tribunal indépendant et impartial ? *Les Cahiers de droit*, 41(1), 3–31. <https://doi.org/10.7202/043591ar>

Résumé de l'article

Depuis plusieurs décennies, l'activité syndicale est protégée dans les principales lois ayant pour objet d'établir des rapports collectifs de travail entre un employeur et ses salariés. Cette affirmation est particulièrement vraie en vertu du régime établi par le *Code du travail* du Québec. Ainsi, dans le but de protéger de façon appropriée cette activité, le législateur a prévu divers mécanismes en vue de sanctionner tout comportement illégal de la part de l'employeur qui compromettrait ce droit à l'activité syndicale. Dans de telles circonstances, le salarié peut obtenir d'un commissaire du travail les ordonnances de redressement voulues lui permettant notamment d'obtenir l'annulation de la sanction et le remboursement du salaire et autres avantages perdus. Or, afin d'assurer le respect du caractère d'ordre public de ces ordonnances, non seulement le législateur a permis que le salarié s'adresse lui-même au commissaire du travail pour faire déterminer le montant d'indemnité qui doit lui être versé, mais il a en plus prévu que le commissaire général du travail peut le faire au lieu et place de ce dernier. Le problème soulevé par ce recours réside dans le fait que le commissaire général du travail qui agit alors pour le compte du salarié est en même temps le supérieur hiérarchique du commissaire devant qui le recours est entendu. Se pose alors la question de préciser si, dans les circonstances, le recours procède devant un tribunal impartial et indépendant au sens de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Le recours en détermination du quantum d'une indemnité présenté par le commissaire général du travail en vertu de l'article 19 du *Code du travail* est-il soumis à un tribunal indépendant et impartial* ?

Jean-Luc DUFOUR**

Depuis plusieurs décennies, l'activité syndicale est protégée dans les principales lois ayant pour objet d'établir des rapports collectifs de travail entre un employeur et ses salariés. Cette affirmation est particulièrement vraie en vertu du régime établi par le Code du travail du Québec. Ainsi, dans le but de protéger de façon appropriée cette activité, le législateur a prévu divers mécanismes en vue de sanctionner tout comportement illégal de la part de l'employeur qui compromettrait ce droit à l'activité syndicale. Dans de telles circonstances, le salarié peut obtenir d'un commissaire du travail les ordonnances de redressement voulues lui permettant notamment d'obtenir l'annulation de la sanction et le remboursement du salaire et autres avantages perdus. Or, afin d'assurer le respect du caractère d'ordre public de ces ordonnances, non seulement le législateur a permis que le salarié s'adresse lui-même au commissaire du travail pour faire déterminer le montant d'indemnité qui doit lui être versé,

* L'auteur tient à remercier M^e Henri Brun, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, pour les commentaires apportés au moment de la révision du présent article, de même que M. Jacques Doré, commissaire général adjoint du travail, pour avoir bien voulu lui consacrer quelques instants afin qu'il puisse colliger les données nécessaires et bien illustrer le fonctionnement interne du bureau du commissaire général du travail.

** Chargé de cours en droit du travail et en droit syndical, Faculté de droit, Université Laval ; chargé de cours en droit du travail et en arbitrage de grief et négociation collective, Département des sciences de la gestion et de l'économie, Université du Québec à Trois-Rivières ; et chargé de cours en droit administratif, Faculté de droit, Université de Sherbrooke. Étudiant de troisième cycle, Faculté de droit, Université Laval.

mais il a en plus prévu que le commissaire général du travail peut le faire au lieu et place de ce dernier. Le problème soulevé par ce recours réside dans le fait que le commissaire général du travail qui agit alors pour le compte du salarié est en même temps le supérieur hiérarchique du commissaire devant qui le recours est entendu. Se pose alors la question de préciser si, dans les circonstances, le recours procède devant un tribunal impartial et indépendant au sens de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

Over the past decades, union activities have been protected by various laws that have mainly sought to favour group relationships in the workplace between employers and wage earners. This observation applies specifically to the system set up by the Québec Labour Code. To adequately protect this activity, the legislator has provided various means aimed at penalizing an employer's behaviour that might jeopardize the right to exercise union activities. To give effect to this intent, wage earners may address a Labor Commissioner for remedial orders enabling workers to nullify a penalty and recover lost wages and benefits. As such, to guarantee the respect of public order and spirit of the Commissioners' orders, not only were wage earners empowered by the legislator to personally petition Labor Commissioners for determining the amount of compensation due to them, but the legislator also went so far as providing the Labor Commissioner General with authority to take action in the place of wage-earners. This recourse raises an administrative problem rooted in hierarchy : The Labour Commissioner General acting on behalf of the wage-earner is also the immediate superior of the Labour Commissioner appointed to hear the wage-earner. This in turn raises another issue as to whether the aforementioned proceedings are taking place before an impartial and independent court within the meaning of the Québec Charter of human rights and freedoms.

2. Le commissaire du travail est-il un tribunal impartial et indépendant ?	12
2.1 La partialité institutionnelle	15
2.2 L'indépendance	24
2.2.1 L'inamovibilité	25
2.2.2 La sécurité financière	26
2.2.3 L'indépendance institutionnelle	27
Conclusion	28

Il n'est pas de régime démocratique
sans indépendance judiciaire.

M^e Gilles Pépin, auteur et professeur
à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

Depuis 1944, année de l'adoption de la *Loi des relations ouvrières*¹, le salarié québécois bénéficie de la protection de son activité syndicale. Cette protection législative lui permet d'exercer librement son droit d'association en adhérant sans contrainte à toute association de salariés² et en participant à ses diverses activités de nature syndicale, tant comme simple membre que comme dirigeant³, et fait obstacle à l'employeur qui voudrait utiliser certains moyens dissuasifs en vue de l'empêcher d'exercer ce type d'activité. Notamment, l'employeur ne peut user de contraintes à son égard en l'intimidant ou en lui imposant des mesures de représailles ou des sanctions pouvant aller jusqu'au congédiement pur et simple pour le motif que le salarié a exercé une activité syndicale⁴. En cas de violation de cette

1. *Loi instituant une commission des relations ouvrières*, S.Q. 1944, c. 30, qui modifie S.R.Q. 1941 en insérant après le chapitre 162, la *Loi des relations ouvrières*, S.R.Q. 1941, c. 162A, art. 20-22.

2. Évidemment, nous ne traitons pas ici, lorsque nous parlons de la liberté syndicale, des divers moyens mis à la disposition des syndicats pour favoriser une adhésion obligatoire des salariés à leur association. Nous nous limitons à la protection de l'activité syndicale à l'égard de l'employeur uniquement.

3. *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 3.

4. *Id.*, art. 14 :

Aucun employeur, ni aucune personne agissant pour un employeur ou une association d'employeur ne doit refuser d'employer une personne à cause de l'exercice par cette personne d'un droit qui lui résulte du présent code, ni chercher par intimidation, mesures discriminatoires ou de représailles, menace de renvoi ou autre menace, ou par l'imposition d'une sanction ou par quelque autre moyen à contraindre un salarié à s'abstenir ou à cesser d'exercer un droit qui lui résulte du présent code. Le présent article n'a pas pour effet d'empêcher un employeur de suspendre, congédier ou déplacer un salarié pour une cause juste et suffisante dont la preuve lui incombe.

obligation par l'employeur, le salarié peut faire sanctionner l'illégalité du geste par un tribunal spécialisé du travail exerçant des fonctions quasi judiciaires, soit le commissaire du travail⁵.

Si l'employeur est trouvé en défaut, le commissaire du travail peut lui ordonner de réintégrer le salarié avec tous ses droits et privilèges ou encore de cesser d'exercer à l'égard du salarié des mesures discriminatoires ou de représailles et de lui verser, à titre d'indemnité, l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'a privé la sanction disciplinaire, le congédiement ou bien la mesure discriminatoire ou de représailles⁶.

Dans la majorité des cas, les sommes dues en vertu des ordonnances prononcées par le commissaire du travail à la suite d'une plainte pour activité syndicale sont déterminées avec le consentement des parties. Toutefois, dans l'éventualité où aucun accord n'intervient sur la question du quantum de l'indemnité, il revient au commissaire du travail, sur requête de l'employeur ou du salarié, de décider du montant de cette indemnité⁷. De façon que le salarié soit bel et bien dédommagé, le législateur, dans le but d'assurer la bonne administration des objectifs du *Code du travail*, permet que le commissaire général du travail (CGT) puisse exercer pour le compte du salarié le recours en détermination du quantum de l'indemnité qui résulte de la décision du commissaire, et ce, à défaut du salarié de le faire dans un délai de 24 jours suivant la décision du commissaire :

Sur requête de l'employeur ou du salarié, le commissaire du travail peut fixer le quantum d'une indemnité et ordonner le paiement d'un intérêt au taux légal à compter du dépôt de la plainte sur les sommes dues en vertu de l'ordonnance.

Il doit être ajouté à ce montant une indemnité calculée en appliquant à ce montant, à compter de la même date, un pourcentage égal à l'excédent du taux d'intérêt fixé suivant l'article 28 de la Loi sur le ministère du Revenu (chapitre M-31) sur le taux légal d'intérêt.

Le commissaire général du travail peut exercer, pour le compte du salarié, le recours qui résulte de la décision du commissaire du travail ou de celle du tribunal, à défaut du salarié de le faire dans les vingt-quatre jours⁸.

5. *Id.*, art. 15 et 16. Nous ferons ultérieurement la démonstration que le commissaire du travail agissant dans le contexte d'une plainte pour activité syndicale de même que dans le cas d'un recours en détermination du quantum d'une indemnité est un tribunal exerçant des fonctions quasi judiciaires.

6. *Id.*, art. 15 a) et b).

7. *Id.*, art. 19.

8. *Id.*, art. 19, al. 3 (l'italique est de nous). À noter que la décision du tribunal à laquelle le législateur fait référence est celle qui sera éventuellement prononcée par le Tribunal du travail siégeant en appel d'une décision du commissaire. Voir R.-P. GAGNON, *Le droit du travail du Québec : pratiques et théories*, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 236.

Lorsque le CGT agit en vertu de cette disposition, nous avons déjà déterminé qu'il le fait dans le cadre d'une représentation qui a pour objet l'action en justice et non pas seulement en fonction d'une simple représentation dans l'accomplissement d'un acte de procédure⁹.

Or, l'article 23, al. 2 du *Code du travail* prévoit ceci :

En outre de ses pouvoirs et devoirs comme commissaire du travail et des attributions particulières qui lui sont assignées par les dispositions qui suivent, le commissaire général du travail dirige, coordonne et distribue le travail des commissaires du travail et des agents d'accréditation et généralement veille au bon fonctionnement de ce service.

Traitant de ce sujet lors de la mise sur pied du bureau du CGT, l'auteur Fernand Morin décrit en ces termes les fonctions de celui qui était appelé à l'époque le « commissaire-enquêteur en chef » :

Le poste de commissaire-enquêteur en chef constitue le pivot essentiel du nouveau régime. Sa principale fonction administrative consistera à coordonner et à diriger le travail des enquêteurs et des commissaires-enquêteurs. Ces derniers, rappelons-le, ne pourront s'occuper à la fois de plusieurs dossiers puisqu'il leur faut liquider rapidement une affaire et émettre des décisions motivées. Sans aucun doute, le succès de ce nouveau mécanisme dépendra-t-il de la qualité du travail de chacun des enquêteurs et des commissaires-enquêteurs. Le commissaire-enquêteur en chef devra donc savoir planifier le travail de l'équipe et savoir donner à chacun tout le support nécessaire à l'exécution de ses fonctions, c'est-à-dire, les garanties, l'aide, la sécurité pour étudier, enquêter et décider calmement, sagement et rapidement d'une affaire au delà des pressions ou intimidations qui peuvent venir de toute part¹⁰.

C'est à partir de là que la question qui sous-tend notre analyse prend toute son importance, plus particulièrement au regard de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹¹ qui consacre en faveur de tous le droit à une audition devant un tribunal impartial et indépendant : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. »

9. J.-L. DUFOUR, « Le concept d'intérêt dans les litiges juridictionnels à caractère individuel découlant des relations du travail », (1997) 38 *C. de D.* 607, 650-651. Pour la différence entre la représentation qui a pour objet l'exercice de l'action en justice et celle qui porte sur l'accomplissement d'un acte de procédure, voir H. SOLUS et R. PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. 1 : « Introduction — Notions fondamentales — Organisation judiciaire », coll. « Traité Sirey », Paris, Sirey, 1961, p. 25.

10. F. MORIN, « Aperçu général et critique de la Loi modifiant le Code du travail — 13 juin 1969 », *Relations industrielles*, vol 24, 1969, pp. 629-630.

11. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

Or, le fait que le CGT agit pour le compte du salarié visé et qu'il peut choisir lui-même le commissaire du travail chargé d'entendre le dossier en vue de déterminer le quantum de l'indemnité contrevient-il à l'article 23 de la Charte ?

En effet, d'un côté, le CGT est directement responsable de la désignation du « juge » chargé de l'enquête. De l'autre, il agit pour le compte du salarié devant le même commissaire, et ce, contre l'employeur de ce salarié. Ce faisant, l'obligation d'impartialité et d'indépendance à laquelle est soumis le commissaire du travail est-elle modifiée à l'égard de l'employeur « partie défenderesse » par rapport à ce recours en détermination du quantum ? Ainsi, l'employeur pourrait-il valablement prétendre que l'audition d'une telle demande devant le commissaire du travail violerait son droit garanti par l'article 23 de la Charte¹² ?

Pour nous permettre d'en arriver à une conclusion arrêtée, il nous faut d'abord déterminer si le commissaire du travail constitue un « tribunal » au sens de l'article 23 de la Charte (section 1) et, par la suite, évaluer si les critères d'impartialité et d'indépendance (section 2) sont respectés.

1. Le commissaire du travail constitue-t-il un « tribunal » au sens de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ?

L'article 56 (1) de la *Charte des droits et libertés de la personne* définit ce qu'il faut entendre par « tribunal » : « Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, dans le chapitre III de la partie II ainsi que dans la partie IV, le mot « tribunal » inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires¹³. »

Sans vouloir trop nous aventurer dans les méandres juridiques d'un raisonnement interminable nous amenant à notre conclusion, nous pouvons

12. C'est une question que nous avons sommairement soulevée dans un article précédent : J.-L. DUFOUR, *loc. cit.*, note 9, 651. Cependant, un peu comme le soulignait la Cour supérieure dans l'affaire *Barreau de Montréal c. Québec (Procureur général)*, [1999] J.Q. n° 5472, p. 46, notre analyse ne porte pas sur le mode de nomination d'un individu quelconque au poste de commissaire du travail. Notre analyse porte sur la façon de désigner le commissaire du travail chargé d'entendre une requête en détermination du quantum d'une indemnité présentée par le commissaire général du travail. Ainsi, comme le déclare le juge Rochon dans l'affaire du *Barreau de Montréal* citée plus haut ; p. 46.

Il est à remarquer que l'État nommera toujours les juges dans notre système constitutionnel actuel. Notre propos ne se situe pas à ce niveau. La question est plutôt de savoir si le justiciable, une fois la nomination effectuée, obtient la garantie constitutionnelle qui lui revient : le droit d'être entendu par un tribunal impartial qui ne soit pas préjugé.

13. L'italique est de nous.

affirmer que, à la lumière de la jurisprudence et de la doctrine répertoriées de même qu'au regard du statut de tribunaux spécialisés semblables, il ne peut faire de doute que le commissaire du travail est un « tribunal » au sens de l'article 23 de la Charte puisqu'il s'agit d'un organisme juridictionnel qui exerce des fonctions quasi judiciaires. Au moins deux motifs militent en faveur de notre affirmation.

Le premier est fondé sur l'interprétation large et libérale qu'il faut donner aux termes employés par le législateur dans la rédaction de la Charte :

L'art. 56.1 ne doit pas recevoir une interprétation restrictive ; comme toute autre disposition de la Charte des droits et libertés de la personne, elle doit recevoir une interprétation large et libérale. L'emploi du verbe « inclut » autorise l'extension de la définition traditionnelle de tribunal pour y inclure des organismes dont la nature est sujette à discussion. Puisque les règles de la justice naturelle s'appliquent déjà à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, l'incorporation de telles règles à la Charte des droits se veut non seulement une consécration législative de ces concepts mais aussi une extension à des situations nouvelles. Le législateur ne s'exprime pas pour ne rien dire¹⁴.

Le second motif repose sur le statut du commissaire du travail qui correspond en tous points aux critères provenant de la doctrine et de la jurisprudence pour déterminer le caractère quasi judiciaire de certains organismes. Ces critères sont les suivants :

- 1) le critère organique ;
- 2) le critère de la décision ferme ;
- 3) le critère du fondement de la décision ;
- 4) le critère de la décision qui affecte les droits ;
- 5) le critère du processus judiciaire ;
- 6) les considérations de la *public policy*¹⁵.

Comme l'enseignent les auteurs Pépin et Ouellette, ces critères précis doivent être soupesés et évalués dans chacun des cas où leur analyse est rendue nécessaire en vue de déterminer le statut quasi judiciaire du tribunal ou de l'organisme¹⁶. Ainsi, dans une optique plus générale, « il faut tenir

14. *Syndicat des employés de l'Université de Montréal, section locale 1244 S.C.F.P. — F.T.Q. c. Durand*, J.E. 85-735 (C.S.), pp. 7-8 du texte intégral.

15. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, pp. 154-176. Voir aussi dans la jurisprudence la décision fondamentale en la matière sur le caractère quasi judiciaire : *Le Ministère du Revenu National c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, 504-505 (J. Dickson).

16. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *op. cit.*, note 15, p. 152.

compte de l'objet du pouvoir, de la nature de la question à trancher et de l'importance de la décision sur ceux qui sont directement ou indirectement touchés par elle¹⁷ ».

Brèvement, appliquons chacun de ces critères au statut du commissaire du travail siégeant à l'occasion d'un recours en détermination du quantum présenté en vertu de l'article 19 du *Code du travail*¹⁸.

Le premier critère, soit le caractère organique, apparaît clairement à la lecture des dispositions du *Code du travail* selon lesquelles le pouvoir de réparation et de détermination du quantum n'est pas accordé à un juge mais l'est plutôt envers une autorité administrative créée par une loi.

Relativement au deuxième critère, soit la fermeté de la décision, nous voyons encore là très nettement, notamment à la lecture des articles 15 à 19.1 du *Code du travail*, que la décision du commissaire a force obligatoire entre les parties et qu'il ne s'agit pas uniquement d'une recommandation¹⁹.

Concernant le troisième critère, force nous est de constater que, lorsque le commissaire exerce son pouvoir de déterminer le quantum de l'indemnité, il constate l'existence de droits accordés au salarié et l'existence d'obligations imposées à l'employeur. La décision du commissaire repose donc sur la loi.

Dans le cas du quatrième critère, il est évident que le commissaire, par sa décision, va toucher les droits et les intérêts personnels d'un administré. Le salarié recouvrera une somme d'argent qui lui est due à la suite du prononcé d'une décision en sa faveur reconnaissant l'illégalité du geste de l'employeur²⁰. Quant à ce dernier, il devra déboursier cette somme pour la même raison.

Le cinquième critère, relatif au pouvoir juridictionnel du commissaire chargé de décider de la requête, est aussi respecté. En effet, de par l'article 20 du *Code du travail*²¹, il lui est expressément imposé l'obligation

17. *Le Ministère du Revenu National c. Coopers and Lybrand*, précité, note 15, 504 et 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1996] 3 R.C.S. 919, 942 (J. Gonthier). Cette décision à laquelle nous ferons souvent référence sera dorénavant désignée sous le nom de l'affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*.

18. Nous précisons ici dans quel cadre nous effectuons notre analyse, soit dans celui d'un recours en détermination du quantum d'une indemnité, car dans d'autres circonstances les conclusions auxquelles nous en arriverons quant au caractère indépendant et impartial du commissaire du travail pourront varier en raison du rôle qu'occupe le commissaire dans certains autres dossiers de nature totalement différente.

19. *Québec (Procureur général) c. Progress Brand Clothes Inc.*, [1979] C.A. 326.

20. *Code du travail*, art. 15.

21. *Id.*, art. 20, al. 1 : « Le commissaire du travail doit, avant de rendre une décision en vertu de l'article 15 ou avant de fixer le montant de l'indemnité, permettre aux parties de se

d'accorder à chacune des parties visées par son éventuelle décision, le droit de se faire entendre et « de présenter adéquatement son point de vue avant que la décision soit prise²² », respectant ainsi l'idée d'un débat contradictoire.

Quant au sixième critère, il ne reçoit pas d'application aux fins de notre analyse et son absence ne change rien au caractère quasi judiciaire du statut du commissaire du travail siégeant lors d'un recours en détermination du quantum de l'indemnité.

En résumé, le commissaire du travail agissant dans le contexte d'un recours en détermination du quantum possède le statut de tribunal quasi judiciaire parce que son pouvoir de réparation et de détermination du quantum est prévu par le *Code du travail*, que sa décision a force obligatoire entre les parties, qu'elle constate l'existence de droits accordés au salarié et d'obligations imposées à l'employeur, qu'elle va toucher les droits et les intérêts personnels d'un administré et qu'elle est rendue après qu'un débat contradictoire a été tenu entre l'employeur et le CGT dans le cas qui nous concerne. Le statut du commissaire du travail est donc celui d'un organe juridictionnel exerçant des fonctions quasi judiciaires, tel que cela est énoncé par la jurisprudence.

Le commissaire du travail est donc, au regard des paramètres de notre analyse, un « tribunal » exerçant des fonctions quasi judiciaires au sens des articles 23 et 56 (1) de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Notre analyse du statut du commissaire du travail siégeant pour traiter le dossier d'un recours en détermination du quantum va donc dans le même sens que la jurisprudence qui avait antérieurement décidé du statut d'organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires du même commissaire siégeant tant en vertu du *Code du travail* qu'en vertu d'autres lois lui reconnaissant des pouvoirs juridictionnels²³.

faire entendre sur toute question pertinente, en la manière qu'il juge appropriée et, à cette fin, leur donner, de la façon qu'il estime convenable, un avis d'au moins cinq jours francs de la date, de l'heure et du lieu où elles pourront se faire entendre » (l'italique est de nous).

22. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *op. cit.*, note 15, p. 171.

23. *Cancot Industries Inc. c. Ouvriers unis du caoutchouc, liège, linoléum et plastique d'Amérique, syndicat local 1130*, [1989] T.T. 424, 429 ; *Béchar d c. Colabor Canada Ltée*, (1981) T.T. 221, 224 ; *Tremblay c. Le sous-ministre du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et le commissaire général du travail, monsieur Robert Levac*, (1983) C.F.P., vol. 4, n° 6, n° 97-700-1108, p. 2 du texte intégral ; *Cloutier c. Québec (ministre de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle)*, [1998] R.J.Q., 1430 (C.A.).

Nous pouvons donc maintenant passer à la suite de notre analyse et nous demander si le commissaire du travail est un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

2. Le commissaire du travail est-il un tribunal impartial et indépendant ?

Avant de donner une réponse affirmative ou négative à cette question qui constitue la pierre angulaire de notre analyse, nous devons procéder à un bref rappel des notions d'impartialité et d'indépendance applicables aux tribunaux judiciaires et quasi judiciaires.

D'entrée de jeu, précisons que les auteurs et les tribunaux s'entendent pour dire que ces deux notions ont ensemble un rapport très étroit :

Le fait que les deux exigences [soient] imposées par un même article [art. 23 de la *Charte québécoise*] est évidemment de nature à atténuer l'importance d'établir une distinction très nette entre les deux concepts. Mais, dans certaines circonstances, et l'affaire *Lippé* en est un exemple, les rigueurs de la précision font surface. Il faudra bien examiner cette notion d'impartialité structurelle qui chevauche les concepts d'impartialité et d'indépendance, afin de s'assurer d'abord de sa pertinence et de vérifier par la suite si elle ne pourrait pas être présentée comme une condition minimale de l'indépendance-statut.

(Pépin, *loc. cit.*, à la p. 781.)

Comme notre Cour l'a fait remarquer dans l'arrêt *Valente*, les notions d'« indépendance » et d'« impartialité » sont très étroitement liées et, pourtant, séparées et distinctes (à la p. 685) :

Même s'il existe de toute évidence un rapport étroit entre l'indépendance et l'impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou des exigences séparées et distinctes. L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme « impartial » [...] connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme « indépendant », à l'al. 11 d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives²⁴.

Un peu plus loin dans ses notes, le Juge en chef Lamer définit ce qu'il entend par « gouvernement » :

Je n'entends pas toutefois limiter cette notion de « gouvernement » aux simples pouvoirs exécutif et législatif. Par l'expression « gouvernement », dans ce contexte, je veux dire *toute personne ou tout organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'État*. Cette large définition englobe,

24. R. c. *Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, 135-136 (Juge en chef Lamer).

par exemple, le Conseil canadien de la magistrature et tout Barreau. J'inclurais aussi toute personne et tout organisme au sein de la magistrature investis de certains pouvoirs sur les juges ; par exemple, les membres de la Cour doivent jouir de l'indépendance judiciaire et être en mesure d'exercer leur jugement sans faire l'objet de pression ou d'influence de la part du Juge en chef²⁵.

Or, ces critères d'impartialité et d'indépendance sont recevables tant à l'égard du statut des tribunaux judiciaires que de celui des tribunaux quasi judiciaires :

À mon sens, les art. 23 et 56 de la *Charte* sont l'expression claire de l'intention du législateur d'en imposer les exigences aux tribunaux tant judiciaires que quasi judiciaires (tel est leur libellé explicite), et tant en matières pénales que civiles, comme en font foi la précision de l'art. 23 qui identifie d'une part la détermination des « droits et obligations » d'une personne, qualifications propres aux matières civiles même si elle peut s'étendre au-delà et, d'autre part, le « bien-fondé de toute accusation portée contre elle », une qualification propre au domaine pénal²⁶.

Toutefois, selon la jurisprudence, ces critères d'indépendance et d'impartialité doivent être analysés avec plus de souplesse lorsqu'il s'agit de les appliquer aux tribunaux quasi judiciaires. Ces derniers n'ont pas à répondre à un même degré de rigueur d'impartialité et d'indépendance, et cela, en raison du caractère particulier de la justice administrative, laquelle satisfait des besoins précis et fonctionne différemment de la justice de droit commun²⁷. C'est donc l'ensemble des règles contenues au *Code du travail* qu'il nous faut examiner afin de s'assurer du respect d'un niveau requis d'indépendance.

Cependant, ces caractéristiques qui doivent obligatoirement se rattacher au tribunal exerçant des fonctions quasi judiciaires comportent toutes deux un aspect institutionnel qu'il nous faut analyser à la lumière des propos tenus par la Cour suprême dans l'affaire *Lippé*²⁸ :

25. *Id.*, 138 (l'italique est de nous). Ce passage des notes du Juge en chef Lamer nous sera très utile au moment d'analyser la dimension d'impartialité du commissaire du travail.

26. *Affaire Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée, note 17, 943 (J. Gonthier).

27. *Ibid.* ; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, 50 ; *Cancot Industries Inc. c. Ouvriers unis du caoutchouc, liège, linoléum et plastique d'Amérique, syndicat local 1130*, précité, note 23, 439 ; *G.E. Hamel ltée c. Courmoyer*, [1989] R.J.Q. 2767, 2775-2776 (C.S.) (règlement hors cour : 1993-07-07 C.A. Montréal, n° 500-09-001170-893) ; *Services Asbestos canadien (Québec) ltée c. Commission de la construction du Québec*, [1989] R.J.Q. 1564, 1573 (C.S.) ; *Dittler Brothers Games Ltd. c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec*, J.E. 91-1220 (C.S.), p. 14 du texte intégral ; *Atlas Copco Canada Inc. c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec*, J.E. 91-665 (C.S.), p. 3 du texte intégral (désistement d'appel : 1996-07-25, C.A. Montréal, n° 500-09-000378-919).

28. *R. c. Lippé*, précité, note 24.

Nonobstant l'indépendance judiciaire, il peut aussi exister une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel ou structurel. Bien que le concept de l'impartialité institutionnelle n'ait jamais été reconnu par notre Cour, la garantie constitutionnelle d'un « tribunal indépendant et impartial » doit être suffisamment étendue pour le renfermer. Tout comme l'exigence d'indépendance judiciaire comporte un aspect individuel aussi bien qu'institutionnel (*Valente*, précité, à la page 687), il en va de même pour l'exigence d'impartialité judiciaire. Je ne saurais interpréter la *Charte* canadienne comme garantissant l'une sur le plan institutionnel, et l'autre simplement au cas par cas.

[...]

Le *statut* objectif du tribunal peut s'appliquer tout autant à l'exigence d'« impartialité » qu'à celle d'« indépendance ». Par conséquent, qu'un juge particulier ait ou non entretenu des idées préconçues ou des préjugés, si le système est structuré de façon à susciter une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel, on ne satisfait pas à l'exigence d'impartialité²⁹.

En l'espèce, les interrogations soulevées se rattachent d'abord au fait que le CGT a, par rapport au commissaire du travail un pouvoir de subordination et de coordination du travail tel que cela est énoncé précédemment à l'article 23 du *Code du travail*. Il s'agit d'un pouvoir hiérarchique exercé par le CGT sur le commissaire du travail³⁰. De surcroît, une autre interrogation, plus indirecte celle-là, découle du pouvoir de révocation accordé au CGT dans la désignation du commissaire du travail. En effet, à l'intérieur de ses pouvoirs directionnels, le CGT peut avant audition désaisir discrétionnairement un commissaire du travail d'une affaire dont il a déjà été saisi³¹. Il peut aussi le faire, mais pour cause d'absence ou d'incapacité, une fois l'audition débutée devant le commissaire du travail.

C'est donc le cadre à l'intérieur duquel opère le commissaire du travail qui peut, à notre avis et eu égard aux caractéristiques institutionnelles, influencer sur l'état d'esprit de l'employeur et, partant, soulever une crainte raisonnable de partialité.

D'autre part, à la lumière de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*, il nous faut aussi nous demander si nous pouvons mettre en doute l'indépendance institutionnelle du commissaire du travail. Y a-t-il en effet des éléments qui découlent des dispositions du *Code du travail* et qui nous permettraient d'affirmer que, en raison des relations que le commissaire du travail peut entretenir avec autrui, et plus particulièrement avec le CGT, le commissaire peut être

29. *Id.*, 140.

30. *Tremblay c. Le sous-ministre du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et le commissaire général du travail, monsieur Robert Levac*, précité, note 23.

31. *Code du travail*, art. 23.1.

l'objet d'une influence quelconque qui nuirait à sa capacité à décider selon sa conscience ?

Pour répondre de façon appropriée à ces interrogations, nous subdiviserons notre analyse en nous attardant dans un premier temps sur la question de la partialité institutionnelle (section 2.1) et, dans un second temps, sur celle de l'indépendance (section 2.2).

2.1 La partialité institutionnelle

Reconnaissons au départ que, la partialité liée au comportement du commissaire ne pouvant être mise en doute qu'à la lumière d'une preuve permettant de déceler un état d'esprit ou une attitude du décideur défavorable à l'égard de l'employeur, elle ne pourra faire l'objet de la présente analyse, considérant que cette dernière repose sur des événements précis qui, survenus dans une audition quelconque, devraient être démontrés. Notre analyse n'étant pas fondée sur des faits liés à un comportement constaté chez un commissaire en audition, il est inutile de soulever cette interrogation.

Cependant, comme notre analyse se limite au contexte de l'impartialité et de l'indépendance institutionnelles, nous pouvons en conséquence répondre à nos interrogations, et cela, à la lumière des principes juridiques en vigueur et d'une enquête effectuée auprès des autorités du bureau du CGT.

Le critère applicable dans l'analyse sur l'impartialité institutionnelle est bien établi. Comme le souligne la Cour suprême dans l'affaire *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*³², la détermination de la partialité institutionnelle suppose qu'une personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, en vienne à éprouver une crainte raisonnable de partialité dans un bon nombre de cas³³. Ainsi, il faut se demander si une personne bien renseignée et non tatillonne qui aurait étudié la question en profondeur, selon un procédé pratique et réaliste, pourrait ne pas avoir de motif de craindre que selon toute vraisemblance le commissaire du travail, siégeant à l'occasion d'un recours en détermination du quantum présenté par le CGT, ne rendra pas une décision juste³⁴. Il faut donc s'interroger pour déterminer si le processus, tel qu'il a été instauré, peut prêter le flanc à la critique dans le système

32. *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.

33. *Id.*, 394.

34. *Logistec Corp. c. Bureau de révision paritaire de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec*, D.T.E. 94T-126 (C.S.), résumé du texte intégral.

de justice, afin d'établir si un observateur attentif et instruit serait plus rassuré si un tel mode de désignation n'existait pas³⁵.

Évidemment, comme le soulignait la juge Gonthier dans l'affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*, l'appréciation que porte une personne bien renseignée quant au degré d'impartialité institutionnelle d'un tribunal exerçant des fonctions quasi judiciaires repose sur un ensemble de circonstances. Ainsi, la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur son évaluation³⁶.

Dès les premières décisions prononcées par les tribunaux, les juges reconnaissaient l'importance, dans l'économie du droit du travail, des dispositions législatives relatives à la protection de l'activité syndicale. D'ailleurs, comme le faisait remarquer la Cour d'appel dans l'affaire *United Last Company Ltd.*³⁷, la loi impose dorénavant un lourd fardeau à l'employeur qui veut congédier un salarié qui a exercé une activité syndicale. Ces dispositions du *Code du travail*, nous enseigne la Cour d'appel, débordent les cadres du contrat individuel de travail et accordent au salarié ainsi congédié une sécurité d'emploi qui ne trouve pas sa source dans le droit civil³⁸. Les dispositions en question créent donc entre l'employeur et le salarié une nouvelle situation juridique qui modifie le rapport de force entre l'employeur et l'employé, en accordant à ce dernier des droits protecteurs de son emploi.

Le recours en détermination du quantum étant l'accessoire du recours exercé pour sanctionner la protection de l'activité syndicale, il est logique de conclure qu'il possède la même valeur juridique pour la défense des droits du salarié. Tout comme le recours sous l'empire de l'article 15 du *Code du travail*, le recours institué en vertu de l'article 19 a été créé pour assurer au salarié le respect de l'intégrité économique de tout ce que l'employeur pouvait lui devoir en raison de son congédiement illégal³⁹.

35. P. GARANT, « L'impartialité structurelle des tribunaux administratifs », (1995) 36 C. de D. 379, 393 : « Le concept d'impartialité structurelle est donc très large ; il englobe tout ce qui peut prêter le flanc à la critique dans le système de justice. Et pour vérifier si tel élément ou tel aspect donne ouverture à une appréhension raisonnable de partialité, il faut appliquer le critère de « la personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique ». » Voir aussi à ce propos l'affaire *Barreau de Montréal*, précitée, note 12, 52.

36. Affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée, note 17, 952.

37. *United Last Company Ltd. c. Le Tribunal du travail et Adamowicz*, [1973] R.D.T. 423 (C.A.).

38. *Id.*, 435.

39. *Turgeon c. Brunet-Lasalle Corp. Taxis/Lasalle (1964) inc.*, [1983] T.T. 138, 142 : « Ce qu'on a voulu protéger c'est, de toute évidence, la valeur réelle, l'intégrité économique

Que le CGT puisse exercer le recours en détermination du quantum au bénéfice du salarié ne fait que consacrer l'importance accordée par le législateur à la protection de l'activité syndicale. Nous l'avons déjà souligné, cette possibilité de recours par le CGT repose sur le désir du législateur de sanctionner la protection de l'activité syndicale en permettant au salarié visé de récupérer les sommes qui lui sont dues, et ce, sans contrainte de la part de l'employeur. De façon similaire avec le recours institué par la Commission des normes du travail en vertu de la *Loi sur les normes du travail*⁴⁰, le recours en détermination du quantum, lorsqu'il est exercé par le CGT, constitue une protection d'intérêt public validée par le législateur dans le but d'assurer la protection complète de l'activité syndicale⁴¹.

Quant aux autres tâches remplies par le commissaire du travail conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par le *Code du travail*⁴², elles ne peuvent, bien qu'elles soient différentes de celles qui font l'objet de la présente analyse, que confirmer l'importance accordée à cet organisme dans le cheminement des rapports collectifs de travail pouvant exister en entreprise. Qui plus est, nous pouvons affirmer que cette importance déborde le cadre strict du *Code du travail* puisque bon nombre de lois reconnaissent le commissaire du travail comme tribunal pouvant exercer des fonctions quasi judiciaires au sujet de litiges en vue de sanctionner une pratique interdite qui découle d'une relation de travail⁴³.

Au regard de l'importance du rôle du commissaire du travail dans la protection de l'activité syndicale et de celui qui est consacré dans le cheminement des rapports collectifs de travail, de même que dans les limites de la sanction de diverses pratiques interdites découlant d'une relation de travail, c'est en matière de contexte opérationnel dans la désignation du

de tout ce dont le salarié a été privé par son congédiement. » Voir aussi *Malo c. Tremblay*, [1982] C.S. 429.

40. *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, art. 98 et 113.

41. J.-L. DUFOUR, *loc. cit.*, note 9, 651. Comme l'indique la Cour supérieure dans l'affaire *Barreau de Montréal c. Québec (Procureur général)*, précitée, note 12, 31 : « Encore plus que le fonctionnement d'un tribunal, les champs de compétence qu'on lui confie sont d'une première importance dans l'estimation du niveau de garanties nécessaires à l'indépendance du tribunal. »

42. Pensons à son rôle en matière d'« accréditation syndicale » (*Code du travail*, art. 32), en matière de « transfert d'accréditation » (*Code du travail*, art. 45 et 46) ou encore lors de la procédure de « révocation d'accréditation » (*Code du travail*, art. 41).

43. *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.3, art. 205 et 206 ; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 356 ; *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 255 ; *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, L.R.Q., c. P-38.1, art. 99 ; *Loi sur les jurés*, L.R.Q., c. J-2, art. 47 ; et *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16, art. 5.2. *Loi sur les normes du travail*, art. 123 et 126.

commissaire du travail que la crainte raisonnable de partialité institutionnelle peut trouver sa source pour l'employeur visé par un tel recours en détermination du quantum présenté par le CGT.

En effet, le lien direct existant entre la personne agissant à titre de poursuivant dans cette requête et l'instance décisionnelle que constitue le commissaire du travail désigné fait en sorte qu'il peut exister une crainte, une appréhension raisonnable de partialité institutionnelle, et cela, sans avoir à faire la démonstration de l'exercice prouvée ou présumée d'un conflit d'intérêts quelconque⁴⁴.

Ainsi, à la lumière des propos tenus par le juge Heald de la Cour fédérale dans l'affaire *McBain*⁴⁵, « ce lien permet de redouter une influence ou une dépendance quelconques⁴⁶ ». Tout comme dans cette affaire, le poursuivant, en l'occurrence le CGT, après avoir étudié la réclamation et décidé que la demande du salarié était fondée, procède à la sélection du tribunal qui entendra la requête. Une telle façon de faire, dit le juge Heald, « viole le principe voulant que nul ne soit juge en sa propre cause, puisqu'on ne peut dire qu'il y ait une différence significative entre être son propre juge et choisir les juges dans sa propre cause. Par conséquent, cette manière de procéder est, en soi, irrégulière ; elle suscite une crainte raisonnable de partialité, violant par là des principes de justice naturelle⁴⁷. »

Ainsi, le fait que le CGT peut diriger, coordonner et distribuer le travail du commissaire nous porte à croire que son rôle dans la désignation du commissaire chargé de déterminer le quantum de l'indemnité du salarié sanctionné illégalement pour ses activités syndicales puisse démontrer une certaine crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'un employeur bien renseigné.

Cet élément, bien qu'il soit le principal argument permettant d'établir une crainte raisonnable de partialité, peut aussi s'apprécier à l'égard d'autres facteurs. L'analyse fonctionnelle de l'administration interne des relations entre le CGT et les commissaires du travail peut aussi, dans une certaine mesure, nous éclairer sur notre prétention.

Pour procéder à l'analyse fonctionnelle de l'administration interne, nous avons dressé une liste de critères tirés de diverses décisions de jurisprudence où avait été soulevée la question de l'impartialité et de

44. Affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée, note 17, 957.

45. *McBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856.

46. *Id.*, 869.

47. *Id.*, 867.

l'indépendance d'un tribunal administratif⁴⁸. En effet, il n'existe malheureusement pas dans la jurisprudence de critères prédéterminés qui auraient été élaborés par une instance judiciaire supérieure et qui nous permettraient de les appliquer *in concreto* aux relations entre le commissaire général du travail et ses commissaires du travail subordonnés. Toutefois, à la lumière de la jurisprudence répertoriée, plusieurs éléments factuels venant de l'étude du fonctionnement de certains tribunaux exerçant une fonction quasi judiciaire nous permettent d'indiquer quelques facteurs qui pourraient avoir un effet sur la réponse à la question soulevée par notre analyse.

Ainsi, à travers nos lectures, nous avons pu répertorier les facteurs suivants que nous appliquerons, à la lumière de la pratique courante, à la situation qui nous préoccupe :

1. les facteurs propres à la situation de subordination entre le CGT et le commissaire du travail ;
2. les facteurs propres au fonctionnement interne du bureau du CGT.

Dans la première catégorie, nous pourrions trouver l'analyse des critères suivants : 1) le pouvoir disciplinaire du CGT sur le commissaire du travail ; 2) le processus d'évaluation du rendement et de la qualité de travail du commissaire du travail ; 3) la méthode d'attribution des dossiers par le CGT ; et 4) la présence de directives de la part du CGT dans l'administration des dossiers entendus par le commissaire du travail.

Dans la seconde catégorie de facteurs, nous pourrions regrouper les critères suivants : 1) la promiscuité entre les personnes-ressources engagées dans les diverses étapes du processus en vue de l'obtention du jugement ; et 2) le recours à un même contentieux pour l'obtention d'opinions juridiques.

À partir de cette liste, nous avons donc rencontré le CGT adjoint afin de pouvoir en savoir plus long sur le fonctionnement opérationnel du bureau du CGT, et ce, pour appliquer concrètement ces critères à l'administration courante de son bureau et formuler notre opinion sur leurs effets par rapport à l'impartialité institutionnelle du commissaire du travail.

En ce qui a trait au premier facteur de la première catégorie, soit celui qui est relatif au pouvoir disciplinaire que possède le CGT sur les commissaires du travail, il apparaît clairement à la lecture des articles 23 du *Code du travail* et 4 de la *Loi sur la fonction publique*⁴⁹ que ce pouvoir existe bel

48. *Affaire Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée, note 17 ; et *Julien c. Commission des transports du Québec*, J.E. 99-946 (C.A.).

49. *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1.

et bien. L'emploi des mots « le commissaire général du travail dirige, coordonne et distribue le travail des commissaires du travail » ne laisse planer aucun doute quant à l'intention du législateur dans l'article 23 du Code d'octroyer ce pouvoir de direction au CGT. Il en est de même de l'article 4 de la *Loi sur la fonction publique* qui fait du commissaire du travail un subordonné du CGT par l'emploi des termes suivants : « Il exerce également les attributions qui peuvent lui être conférées par la personne habilitée par la loi à définir ses devoirs et diriger son travail. » D'ailleurs, la Commission de la fonction publique a reconnu l'existence de ce pouvoir dans l'affaire *Tremblay*⁵⁰.

Cependant, dans les limites du fonctionnement interne quotidien du bureau du CGT, le pouvoir directionnel est plutôt utilisé à des fins administratives. Il en est ainsi lorsque le CGT transmet à un commissaire des directives sur la longueur de ses délibérés, lorsqu'il émet des commentaires sur la qualité rédactionnelle de ses décisions, lorsqu'il lui indique que certains dossiers doivent être traités en priorité ou encore lorsqu'il lui assigne formellement une section du rôle des dossiers devant procéder pour audition.

En résumé, bien qu'il soit peu utilisé à des fins disciplinaires, le pouvoir directionnel du CGT est réel. Dans les faits toutefois, comme les commissaires du travail sont des professionnels qui bénéficient d'une certaine liberté d'action dans leur travail, le CGT ne se sert de son pouvoir directionnel qu'à des fins administratives. Très rarement, il en fera usage à des fins disciplinaires. Ainsi, nous pourrions affirmer qu'il s'agit ici d'un état de subordination hiérarchique au sens large⁵¹.

50. *Tremblay c. Le sous-ministre du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et le commissaire général du travail, monsieur Robert Levac*, précité, note 23.

51. R.P. GAGNON, L. LEBEL et P. VERGE, *Droit du travail*, 2^e éd., Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991, p. 12 : « Dans le cas de la *subordination juridique au sens large*, le contrôle porte non pas sur la façon d'exécuter le travail mais plutôt sur la régularité convenue de son accomplissement, comme sur la qualité de son exécution. C'est en somme une « obligation personnelle d'être au poste et de fournir soi-même un rendement satisfaisant et vérifiable de façon régulière [ou encore une] exigence très précise de rendement personnel sous surveillance ». Concrètement, un certain nombre d'indices, variables selon les situations, permettront de conclure qu'une personne se trouve ainsi à travailler pour une autre : celle-ci, directement ou par ses représentants, assigne périodiquement le travail ; le salarié doit être présent sur le lieu du travail avec une certaine régularité ou, à tout le moins, participer à des réunions du personnel au cours desquelles se discute la marche du travail ou encore fournir des rapports portant sur l'emploi du temps. De tels éléments établissent l'existence d'un contrôle de la qualité et de la quantité de travail fourni ; la fonction à accomplir est ainsi encadrée par l'employeur. S'il y a manquement de la part du salarié aux exigences de ce « cadre de travail », à cette obligation de rendement, s'exercera le pouvoir disciplinaire de l'employeur, manifestation à

Quant au processus d'évaluation du rendement et de la qualité du travail du commissaire, les données recueillies nous ont permis d'apprendre qu'un tel processus est en vigueur mais qu'il est appliqué d'une manière plutôt limitée aux seuls critères de la durée des délibérés, de la qualité de la rédaction décisionnelle et de la participation du commissaire à un certain nombre d'auditions préalablement fixées par le greffe du bureau du CGT.

De surcroît, depuis le début des années 90, ces évaluations ne permettent plus, en raison des compressions budgétaires dans la fonction publique, d'octroyer des primes au rendement ou encore des modifications à l'échelon du traitement salarial.

En ce qui a trait à la répartition des dossiers, elle se fait de façon hebdomadaire par le greffe du bureau du CGT. Des critères tels que la complexité du dossier, les procureurs en présence, les qualités personnelles des commissaires et leurs préférences professionnelles orientent l'attribution des dossiers susceptibles d'une audition. L'intervention du CGT est minime à ce niveau, bien que les directives d'attribution proviennent de lui. Cependant, de façon générale, la politique administrative d'attribution des dossiers est plutôt à l'effet de faire en sorte que les commissaires puissent maintenir une compétence générale dans leur champ juridictionnel déjà législativement spécialisé. Il n'est donc pas question de créer à l'intérieur même du bureau du CGT des commissaires avec des compétences ultraspécialisées. Cependant, il y a bel et bien des critères de sélection pour l'attribution des dossiers. Donc, il devrait en être de même pour l'attribution d'un dossier concernant un recours en détermination du quantum d'une indemnité.

Enfin, notre entrevue avec le CGT adjoint nous a aussi permis d'apprendre qu'il n'existait pas de directive venant du CGT afin d'assurer une certaine cohérence décisionnelle. D'abord, précise le CGT adjoint, parce que la cohérence décisionnelle est garantie par la décision prononcée en appel par le Tribunal du travail⁵². Le rôle de ce tribunal siégeant en appel des décisions rendues par le commissaire du travail est de contrôler la valeur de la portée juridique des décisions prononcées en première instance. Ainsi, ce tribunal vérifie la cohérence décisionnelle et crée lui-même le courant de jurisprudence devant être appliqué à certaines dispositions législatives relevant de la juridiction du commissaire du travail.

l'endroit du salarié du pouvoir général de direction de l'entreprise qui appartient à l'employeur. Donc, celui qui travaille dans un tel contexte a bien accepté de s'intégrer à l'entreprise d'autrui. Il travaille de ce fait dans un contexte de sujétion juridique à la mesure de ses obligations à l'endroit de l'employeur. »

52. *Code du travail*, art. 118 et 119.

Par ailleurs, administrativement cette fois, des agents de recherche ont pour tâche d'analyser les décisions rendues par les commissaires ainsi que de repérer les points de divergence et les points communs. Ce moyen juridico-administratif permettra aux commissaires du travail d'assurer une cohérence décisionnelle à l'intérieur de rencontres plénières tenues occasionnellement au cours d'une année. Lors de ces rencontres, des positions communes sont adoptées pour déterminer quelles orientations jurisprudentielles seront dorénavant appliquées.

Cependant, même à l'intérieur des rencontres plénières, le CGT n'interviendra pas de façon péremptoire pour orienter juridiquement les commissaires et ainsi imposer sa vision des choses dans le prononcé de leurs décisions. Ce sont les commissaires du travail eux-mêmes qui décident de l'orientation à prendre, et ce, tant en tenant compte des divergences soulevées par les analyses qu'à partir des points communs répertoriés par les agents de recherche. En ce sens, ces rencontres plénières n'ont pas pour objet de faire modifier l'opinion du commissaire visé dans un quelconque dossier à l'étude. Elles constituent plus un forum de discussion entre les commissaires qu'un outil permettant de critiquer le bien-fondé des décisions rendues ou de celles à rendre par ceux-ci. Ainsi, ces rencontres n'ont pas le caractère illégal de celle qui a été analysée dans l'affaire *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*⁵³ où la Cour suprême a décidé qu'en raison du fait qu'il existait une contrainte subjective pour les décideurs lors des rencontres plénières, principalement parce qu'elles pouvaient être convoquées par le président, qu'un vote à main levée était pris pour décider d'une orientation dans un dossier et qu'un procès-verbal était dressé, cela pouvait donner lieu à une apparence de partialité objective du point de vue du justiciable⁵⁴. Cependant, ces rencontres tenues par les commissaires du travail respectent les critères d'impartialité élaborés par la Cour suprême dans l'affaire *S.I.T.B.A. c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*⁵⁵ puisqu'elles constituent un lieu de discussion permettant un approfondissement des questions juridiques soulevées dans la recherche de l'atteinte de cette cohérence décisionnelle. Ainsi, comme le souligne la juge Gonthier, les « règles de justice naturelle ne devraient pas dissuader les organismes administratifs de tirer profit de l'expérience acquise par leurs membres⁵⁶ ». C'est donc ce que font les commissaires du travail, en rencontre plénière et ce, en toute liberté d'une quelconque pression provenant du CGT.

53. *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952.

54. *Id.*, 974 (j. Gonthier).

55. *S.I.T.B.A. c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282.

56. *Id.*, 327.

Quant au critère de promiscuité entre les intervenants engagés dans les diverses étapes du processus décisionnel et que nous avons préalablement catalogué dans la section des facteurs propres au fonctionnement interne du bureau du CGT, notre entrevue nous a permis d'apprendre que le fonctionnement en question était bien compartimenté. En effet, le CGT s'assure avec le CGT adjoint de la bonne marche administrative du bureau. Quant aux commissaires, ce sont eux les véritables titulaires du pouvoir juridictionnel qui leur est législativement accordé et les agents de recherche, de leur côté, ont un rôle de soutien technique auprès du CGT et des commissaires.

D'ailleurs, il n'existe à l'intérieur du bureau du CGT aucun contentieux. Les commissaires du travail étant des professionnels du droit, ils font habituellement eux-mêmes leurs recherches et rédigent leurs décisions sans l'appui d'opinions juridiques préalablement formulées. Tout au plus les commissaires bénéficient-ils d'un soutien technique de la part de différents agents de recherche. Lorsqu'une opinion juridique est requise, elle provient directement du contentieux du ministère du Travail. Cependant, ces opinions juridiques ne servent pas à appuyer ni à orienter l'exercice du pouvoir décisionnel des commissaires du travail. Elles ne sont habituellement requises qu'à l'occasion de modifications législatives.

En résumé, si nous faisons abstraction du processus de désignation du commissaire du travail appelé à siéger lors d'une audition en vue de déterminer le quantum de l'indemnité et si nous ne tenons pas compte de l'existence du pouvoir disciplinaire et administratif dont est titulaire hiérarchiquement le CGT sur les commissaires du travail, les faits applicables à l'étude de ces autres catégories de facteurs ne nous permettent pas d'établir que le fonctionnement interne du bureau du CGT soulève une crainte raisonnable de partialité. À l'opposé cependant, l'existence du pouvoir hiérarchique et le pouvoir de désignation nous portent à croire qu'il y a absence d'impartialité. Ce qui est le facteur déterminant de notre analyse.

Une fois cette première étape franchie, il nous faut nous référer d'abord aux critères d'indépendance élaborés par la Cour suprême dans l'arrêt *Valente*⁵⁷ pour déterminer ensuite si le statut du commissaire du travail, tel que nous l'analysons ici, satisfait à ces critères.

57. *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.

2.2 L'indépendance

Selon la Cour suprême, ces critères, appliqués au cas qui nous concerne, pourraient s'apparenter aux suivants : l'immovibilité (section 2.2.1), la sécurité financière (section 2.2.2) et l'indépendance institutionnelle du commissaire relativement aux questions qui ont un effet sur l'exercice de ses fonctions quasi judiciaires (section 2.2.3).

C'est en 1989 que le Tribunal du travail applique ces critères dans l'affaire *Cancot Industries Inc.*⁵⁸. Bien qu'il s'agisse dans cette affaire d'analyser l'indépendance du statut du commissaire du travail au regard d'une décision à prononcer en matière d'accréditation, particulièrement par rapport aux articles 25 et 32 du *Code du travail*, nous croyons, pour cette partie de notre analyse du moins, que les propos formulés par le Tribunal à cette occasion sont tout aussi valables dans le cas présent.

Appliquant ces critères d'une manière très large, le juge Girouard du Tribunal du travail en arrivait à la conclusion suivante :

Pour en finir avec les généralités, relevons que le commissaire du travail est un fonctionnaire au sens de la *Loi sur la fonction publique*, et il fait partie d'un service du ministère du Travail. Cependant, il n'est pas un salarié au sens du *Code du travail* et il n'y est donc pas assujéti. De par l'article 33 du *Code du travail*, il a tous les pouvoirs et les privilèges prévus dans la *Loi sur les commissions d'enquête*. Saisi d'une affaire par le commissaire général du travail, il doit faire enquête et examiner des témoins en présence de tout intéressé, et, quant à l'examen de ces témoins, il a tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme (art. 7 de la *Loi sur les commissions d'enquête*) ; à la suite de quoi, il doit rendre une décision écrite et motivée. Il est rémunéré selon les standards généraux établis pour sa catégorie d'emploi. Il est soumis aux règles générales communes aux fonctionnaires, et il peut interjeter appel à la Commission de la fonction publique sur tous les sujets énumérés dans l'article 33 de la Loi.

[...]

Toutes et chacune de ces données au sujet du commissaire du travail, par elles-mêmes ou en soi et à moins d'une preuve précise au contraire sur un cas particulier (ce qui n'a pas été le fait dans ce dossier), ne nous permettent pas de conclure à l'arbitraire du gouvernement, ou à la situation précaire du fonctionnaire, ou à une absence de liberté décisionnelle avec effet sur l'indépendance du commissaire dans l'exercice de la fonction ici considérée : ces trois éléments du test *Valente* n'ont guère ici été démontrés, voire explicités le moins, comme cela avait été le cas, par une preuve de faits, dans l'affaire *Universal Spa Ltée* en Cour supérieure, continuée ensuite en Cour d'Appel⁵⁹.

58. *Cancot Industries Inc. c. Ouvriers unis du caoutchouc, liège, linoléum et plastique d'Amérique*, syndicat local 1130, précité, note 23.

59. *Id.*, 440-441.

Dans notre analyse, ces critères ne peuvent recevoir une application aussi sommaire. En effet, bien que pour deux des trois critères nous en venions aux mêmes conclusions que le juge Girouard, il ne peut en être de même pour le troisième. Il y a donc lieu que nous procédions à une étude plus approfondie pour justifier nos conclusions sur ces trois critères.

2.2.1 L'inaltérabilité

Le commissaire du travail est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. C'est en effet ce que prévoit l'article 23 du *Code du travail*⁶⁰. À ce titre, il obéit à des règles strictes quant à l'obtention de son poste et à l'acquisition de sa permanence une fois sa période probatoire terminée⁶¹. Dans un premier temps, le commissaire choisi pour occuper le poste a préalablement franchi plusieurs étapes de sélection, tels des examens sur ses connaissances et des entrevues disposant de différentes questions techniques, ce qui a pour effet d'assurer une sélection indépendante et libre de toute pression externe⁶². Après sa nomination conformément à la *Loi sur la fonction publique* et une fois sa permanence acquise, le commissaire du travail ne peut être renvoyé que pour des motifs très précis liés à des manquements à des règles d'éthique et de discipline⁶³. De plus, comme nous l'avons souligné antérieurement en faisant référence au cas du commissaire Tremblay dans l'affaire le concernant et l'opposant à l'époque au sous-ministre du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu⁶⁴, le commissaire du travail en tant que fonctionnaire bénéficie d'un droit d'appel devant la Commission de la fonction publique à l'encontre de toute décision disciplinaire qui lui est imposée par son supérieur, en l'occurrence le CGT⁶⁵.

60. *Code du travail*, art. 23: « Un commissaire général du travail, un commissaire général adjoint du travail, des commissaires du travail et des agents d'accréditation sont nommés au ministère du Travail pour assurer l'efficacité de la procédure d'accréditation établie par le présent code et pour exercer les autres fonctions que le présent code leur attribue. Ces personnes et le greffier du bureau du commissaire général du travail ainsi que les autres fonctionnaires et employés requis à cette fin sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique (*chapitre F-3.1.1*) » (l'italique est de nous).

61. *Loi sur la fonction publique*, précitée, note 49, art. 13 et 14.

62. *Montambeault c. Brazeau*, [1996] C.A.L.P. 1795 (C.A.). La Cour d'appel concluait de la même façon dans l'affaire *Cloutier c. Québec (ministre de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle)*, précitée, note 23, 1434-1435.

63. *Loi sur la fonction publique*, précitée, note 49, art. 16.

64. *Tremblay c. Le sous-ministre du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et le commissaire général du travail, monsieur Robert Levac*, précité, note 23.

65. *Loi sur la fonction publique*, précitée, note 49, art. 33.

Les conditions d'emploi du commissaire du travail sont en ce sens conformes aux exigences minimales de la composante d'inamovibilité liée au caractère d'indépendance. De surcroît, nous pouvons même ajouter qu'elles sont plus avantageuses que celles qui ont été étudiées par la Cour suprême dans l'affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux* alors que les régisseurs étaient nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable à échéance, tandis que le commissaire du travail jouit d'un lien d'emploi permanent.

Ainsi, à la lumière de ces quelques dispositions de la *Loi sur la fonction publique*, il nous est permis d'affirmer que le statut du commissaire du travail remplit les critères de la composante de l'inamovibilité relative à l'indépendance, et cela, d'autant plus que, tout comme en matière d'impartialité, il nous faut faire preuve d'une certaine dose de flexibilité à l'endroit d'un tel organisme administratif⁶⁶.

2.2.2 La sécurité financière

La deuxième composante liée au respect de l'indépendance institutionnelle ne pose pas de problème ici. Le commissaire du travail est assuré de toucher son salaire en raison du caractère permanent de son emploi, lequel, comme nous l'avons souligné précédemment, est législativement sanctionné dans la *Loi sur la fonction publique*. De plus, comme tout autre fonctionnaire de l'État, le commissaire du travail bénéficie des avantages sociaux et autres conditions de travail accordés par le Conseil du trésor⁶⁷.

66. Affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*, précitée note 17, 961.

67. *Loi sur la fonction publique*, précitée, note 49, art. 79. Voir aussi les conclusions au même effet de la Cour d'appel dans l'affaire Cloutier, précitée, note 23, 1434-1435. Ainsi, bien que notre analyse porte sur une juridiction différente de celle étudiée par la Cour d'appel où il s'agissait de la juridiction du commissaire en vertu de l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*, nos conclusions rejoignent celles de la cour qui déclarait :

Ces diverses mesures législatives, comme on peut le constater, ont pour but d'instituer entre ces personnes et l'État une certaine distance et de leur permettre d'œuvrer, comme décideurs administratifs, en leur donnant des gages d'impartialité et d'indépendance. L'État, en effet, ne détient pas sur eux, notamment quant à leur nomination, leur rémunération et d'autres bénéfices, un pouvoir direct en menaçant. En outre, leur profil de carrière ne dépend pas de la volonté du Prince. Les commissaires sont non seulement inamovibles, au sens donné à ce terme par la jurisprudence, mais jouissent d'une sécurité financière et d'emploi. Enfin, la méthode de recrutement prévue, la vérification de leur compétence et la promotion de leur expertise spécialisée donnent au justiciable toutes les garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité.

Voir aussi, à propos de la protection de la rémunération : *C.-P. Ltd. c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, 48, (notes du juge Lamer).

2.2.3 L'indépendance institutionnelle

Le Juge en chef Lamer, que nous avons cité précédemment dans la première partie de notre analyse⁶⁸ en faisant référence à l'affaire *Régie des alcools, des courses et des jeux*, énonçait que l'organisme quasi judiciaire devait être à l'abri de toute pression exercée par le gouvernement. Selon le juge Lamer, le mot « gouvernement » fait référence à toute personne ou à tout organisme capable d'exercer des pressions sur des juges en vertu des pouvoirs venant de l'État. Le Juge en chef Lamer incluait dans cette catégorie toute personne au sein de la magistrature qui était investie de certains pouvoirs sur les juges. Il faisait notamment référence au fait que les membres de la cour se devaient de pouvoir jouir de l'indépendance judiciaire et d'être en mesure d'exercer leur jugement sans faire l'objet de pression ou d'influence de la part du juge en chef.

Dans le contexte opérationnel du bureau du CGT, le ministre du Travail, qui représente directement l'État, ne possède aucun pouvoir de supervision, si ce n'est celui d'être responsable de l'application générale du *Code du travail*, quoique certains chapitres puissent échapper à sa responsabilité⁶⁹.

C'est plutôt par les pouvoirs accordés au CGT que l'État exerce son pouvoir sur les commissaires du travail. Ainsi, le CGT est le supérieur hiérarchique du commissaire du travail. Cette relation subordonnée est non seulement consacrée par l'article 23 du *Code du travail*, mais elle l'est aussi par l'article 4 de la *Loi sur la fonction publique*⁷⁰.

Bien que le commissaire du travail se doive d'exercer ses fonctions en tant que fonctionnaire, et ce, « dans l'intérêt du public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité⁷¹ », il n'en demeure pas moins que le caractère subordonné du lien qu'il entretient avec le CGT peut, particulièrement lors d'un recours en détermination du quantum présenté par le même CGT, susciter certaines inquiétudes simplement en raison du fait que

68. *Supra*, section 2.

69. *Code du travail*, art. 137. Le pouvoir de supervision du ministre du travail à l'égard du *Code du travail* découle des pouvoirs généraux du ministre qui lui sont attribués par les articles 10 et 11 de la loi constitutive : *Loi sur le ministère du travail*, L.R.Q. c. M-32-2.

70. *Loi sur la fonction publique*, précitée, note 49, art. 4 : « Un fonctionnaire exerce, de façon principale et habituelle, les attributions de son emploi. Il exerce également les attributions qui peuvent lui être confiées par la personne habilitée suivant la loi à définir ses devoirs et à diriger son travail. Il exerce ces attributions conformément aux normes d'éthique et de discipline prévues à la présente loi ou dans un règlement adopté conformément à celle-ci » (l'italique est de nous).

71. *Id.*, art. 5.

ce dernier est celui qui « simultanément » nomme le commissaire du travail, son subordonné, afin d'entendre une réclamation pour laquelle il agit au bénéfice d'un salarié, et ce, dans le cadre d'un recours d'intérêt public en vue de protéger l'activité syndicale, dans le respect des droits de l'employeur évidemment. Le CGT cumule alors le rôle de partie et de « juge en chef ».

Conclusion

En résumé, notre analyse nous a permis de démontrer que le commissaire du travail désigné par le CGT pour entendre un recours en détermination du quantum d'une indemnité en vertu de l'article 19 du *Code du travail* possède le statut d'organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires au sens des articles 23 et 56 (1) de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Par conséquent, le commissaire occupant cette fonction doit respecter les normes constitutionnelles et jurisprudentielles d'impartialité et d'indépendance imposées à ce type de tribunal administratif. Or, dans les faits de notre analyse, le commissaire du travail ne satisfait pas au critère d'impartialité institutionnelle.

Procédant à l'inverse de la présentation élaborée dans le corps de notre analyse, rappelons que le statut du commissaire du travail répond aux exigences d'indépendance établies par la jurisprudence.

C'est donc dans les cas de l'impartialité et de l'indépendance institutionnelles que le bât blesse. Bien que le contexte opérationnel du bureau du CGT ne laisse pas d'indices trop voyants permettant d'établir une quelconque promiscuité entre les partenaires engagés dans le processus décisionnel, le mode de désignation du commissaire du travail chargé du dossier ainsi que la présence d'un pouvoir disciplinaire par le CGT à l'égard du commissaire du travail font pencher la balance en faveur d'une violation de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. De plus, contrairement à ce que souligne la Cour d'appel dans l'affaire Cloutier⁷², il n'existe pas, dans le mode de désignation du commissaire du travail, de mesures de protection propres à contrer l'impression de partialité qui découle du rôle joué par le commissaire général du travail dans l'ordre hiérarchique de sa relation avec son subordonné.

Plus particulièrement, le fait que le CGT peut désigner « le juge chargé d'entendre l'affaire », savoir le commissaire du travail, est l'élément qui constitue la pierre angulaire de la violation de la règle d'impartialité

72. *Cloutier c. Québec (ministre de la main-d'œuvre, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle)* précité, note 23, 1436.

institutionnelle. Bien que ce ne soit pas le CGT qui agisse *de facto* devant le commissaire du travail chargé d'entendre l'affaire, étant donné qu'il est représenté par un avocat du contentieux du ministère du Travail, cela ne change en rien nos conclusions. En effet, c'est dans le fondement même du recours subrogatoire *sui generis* en faveur du CGT qu'il nous faut rechercher le fondement de notre affirmation. Semblablement au recours en réclamation monétaire intenté par la Commission des normes du travail en vertu de la *Loi sur les normes du travail*⁷³, le recours déposé par le CGT est un recours de nature subrogatoire *sui generis* ou encore découlant d'une subrogation légale inédite⁷⁴ puisque le CGT agit au lieu et place du salarié : pour le compte du salarié, comme le mentionne l'article 19 du *Code du travail*. Ainsi, le CGT devient partie au litige. Or, c'est lui qui nomme le « juge » et qui, simultanément, a sur lui un pouvoir hiérarchique lui permettant non seulement de lui imposer d'entendre l'affaire mais, en plus, lui faire subir des sanctions disciplinaires s'il fait défaut de respecter certaines directives administratives. Puisqu'il est presque juge mais certainement partie au litige, il y a par conséquent violation de l'obligation d'impartialité sanctionnée par l'article 23 de la Charte.

Il y aurait donc lieu, selon nous, que le législateur apporte une modification au *Code du travail* afin que soit respectée cette règle du droit administratif, soit celle qui garantit à tout administré, et en particulier dans la présente analyse à l'employeur, le droit à une audition par un tribunal impartial et indépendant.

Diverses solutions s'offrent au législateur. D'abord, il pourrait confier le recours du salarié à un organisme indépendant, par exemple la Commission des normes du travail qui pourrait exceptionnellement agir pour le compte du salarié, comme elle le fait en matière de réclamation monétaire en vertu de la *Loi sur les normes du travail*⁷⁵. Cela respecterait l'intention du législateur qui est de faire sanctionner une disposition d'intérêt public. Et il ne s'agirait pas ici de l'exercice d'un recours totalement différent de ceux qui sont habituellement exercés par la Commission. En effet, par un procédé de comparaison, nous constatons à la lecture de la *Loi sur les*

73. *Loi sur les normes du travail*, précitée, note 40, art. 98.

74. Cette notion a été élaborée par P. ARGUIN et R.C. RIVEST, « Les conditions d'exercice du recours civil par la Commission des normes du travail pour le compte d'un salarié », (1987) 47 *R. du B.* 705, 725. Voir aussi sur cette question J.-L. DUFOUR, *loc. cit.*, note 9, 662-673.

75. Différents exemples en ce sens viennent d'autres lois concernant le travail. C'est le cas notamment pour le comité paritaire institué en vertu de la *Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., c. D-2, qui peut porter une réclamation monétaire devant un tribunal au bénéfice d'un salarié (art. 81 a)).

normes du travail qu'il est permis à la Commission d'intenter pour le compte du salarié l'action appropriée à l'encontre des administrateurs d'une personne morale afin de récupérer de ces derniers les sommes d'argent dues au salarié en question⁷⁶, et cela, même si initialement l'exigibilité de la dette provient de l'article 96 de la *Loi sur les compagnies*⁷⁷ qui établit la responsabilité personnelle des administrateurs pour le salaire dû en contrepartie des services rendus par les employés. Ainsi, bien que ce dernier recours soit intenté en vertu des dispositions de la *Loi sur les normes du travail*, il prend sa source dans une autre loi qui reconnaît l'exigibilité d'une telle dette contre les administrateurs. Malgré tout, le législateur confie à la Commission la responsabilité de la récupérer. Il pourrait donc en être de même pour une réclamation découlant du troisième alinéa de l'article 19 du *Code du travail*. En ce sens, il n'y aurait, de prime abord, aucun empêchement juridique à un tel mode de fonctionnement. Toutefois, certains pourraient soulever le fait que ce recours a pour objet la protection de l'activité syndicale, activité qui n'est pas englobée dans la *Loi sur les normes du travail*. Ainsi, parce que la nature des deux lois s'oppose, savoir celle du *Code du travail* et celle de la *Loi sur les normes du travail*, il ne serait pas possible de confier à cet organisme paragouvernemental que constitue la Commission des normes du travail la responsabilité d'un tel recours. De surcroît, les mêmes personnes pourraient argumenter que la réclamation portée en vertu de l'article 19, al. 3 du *Code du travail* découle d'une rupture illégale du lien d'emploi, alors que les réclamations monétaires intentées en vertu de la *Loi sur les normes du travail* proviennent de la contrepartie de la prestation de travail du salarié. À l'opposé cependant, n'oublions pas que la Commission des normes du travail agit, par représentation dans le cadre d'un acte de procédure, lors d'un recours en vue de sanctionner un congédiement fait sans une cause juste et suffisante et qu'à ce moment elle peut réclamer une indemnité compensatrice pour bris illégal du lien d'emploi, et ce, si la réintégration du salarié est impossible. A *contrario*, notons que si le CGT peut éventuellement agir afin de réclamer l'indemnité compensatrice pour le salarié congédié en raison d'une pratique interdite découlant des articles 122 à 122.2 de la *Loi sur les normes du travail*⁷⁸, et cela, même si le litige n'est pas lié à une activité syndicale, nous ne voyons pas pourquoi la Commission des normes du travail ne pourrait

76. *Loi sur les normes du travail*, précitée, note 40, art. 113.

77. *Loi sur les compagnies*, L.R.Q., c. C-38.

78. Rappelons que l'article 123 de la *Loi sur les normes du travail* qui élabore la procédure à suivre dans le cas d'un recours en vue de sanctionner une pratique interdite renvoie notamment aux articles 15 à 20 du *Code du travail* afin d'établir la juridiction du commissaire du travail comme forum juridictionnel pour un tel recours.

être autorisée à faire de même à l'occasion d'une modification législative au recours fondé sur l'article 19, al. 3 du *Code du travail*.

Une autre solution consisterait simplement à permettre au salarié d'avoir recours au contentieux de la Commission des normes du travail dans les limites d'une représentation pour un acte de procédure, et cela, afin de faire valoir son droit à la détermination du quantum de son indemnité.

La dernière solution pourrait être d'abolir le texte de l'article 19, al. 3 du *Code du travail*. D'abord parce qu'il ne cadre pas avec les fonctions juridictionnelles accordées au commissaire du travail et au CGT dans l'application du *Code du travail*. En effet, à aucun autre endroit dans le Code, de telles fonctions ne sont attribuées au CGT. De par sa nature, ce dernier est un organisme décisionnel⁷⁹ et administratif⁸⁰ à qui le législateur a confié en certaines circonstances le pouvoir de trancher un litige et celui d'administrer un bureau comme entité administrative gouvernementale, et ce, aux seules fins d'assurer la protection de l'activité syndicale et la réalisation de cette dernière à l'intérieur d'un processus démocratique.

L'autre motif qui militerait en faveur de l'abrogation de cette disposition législative repose sur notre analyse. Nous venons en effet de démontrer que ce recours institué par le CGT était constitutionnellement invalide, et par conséquent, inopérant !

79. *Code du travail*, art. 23. Le CGT possède aussi les pouvoirs et doit assumer les devoirs attribués aux commissaires du travail, tout comme c'est le cas pour le CGT adjoint.

80. Le CGT a plusieurs pouvoirs administratifs découlant de l'application du *Code du travail* : notamment, délivrer des permis à des représentants de salariés forestiers (art. 8 et 138), remplacer un commissaire du travail pour une audition (art. 23.1), recevoir les demandes d'agrément (art. 27) et les plaintes pour congédiement liées à l'activité syndicale (art. 16).