

Le rôle de l'enquêteur dans le Code du Travail

Claude D'Aoust

Volume 26, Number 1, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028195ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028195ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

D'Aoust, C. (1971). Le rôle de l'enquêteur dans le Code du Travail. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 26(1), 229–233.
<https://doi.org/10.7202/028195ar>

DROIT DU TRAVAIL

Le rôle de l'enquêteur dans le Code du Travail

CLAUDE D'AOUST

Le législateur québécois par le Bill 50, modifiait radicalement le système d'accréditation¹. La procédure comporte maintenant trois paliers : celui de l'enquêteur, du commissaire-enquêteur et du tribunal du travail. Je veux m'en tenir ici à des remarques sur le rôle de l'enquêteur, tel que défini par le Code du Travail.

L'ENQUÊTEUR A-T-IL DES FONCTIONS PUREMENT ADMINISTRATIVES ?

Le législateur a clairement voulu séparer l'aspect administratif de l'aspect judiciaire dans la procédure d'accréditation². Comme le notait Fernand Morin, dans un commentaire publié peu après l'adoption du projet de loi, la ligne de démarcation entre ces deux aspects n'est pas toujours nettement définie³. Avant d'aborder directement la question du rôle de l'enquêteur, examinons au niveau des principes la distinction entre pouvoirs judiciaires et pouvoirs administratifs.

Comme le souligne le professeur Dussault, cette question a habituellement été étudiée par les tribunaux dans le contexte d'un problème plus vaste : celui du contrôle judiciaire de l'administration⁴. Il en résulte une série de définitions de la fonction judiciaire, de sorte qu'il est quasi impossible de dégager de la jurisprudence des critères d'identification parfaitement généraux. Néanmoins, cet auteur en présente six⁵.

Premier critère : le pouvoir de porter atteinte aux droits des citoyens, i.e. de les éteindre ou de les modifier.

* Claude D'AOUST, Professeur adjoint, Département des relations industrielles, Université de Montréal.

¹ *Loi modifiant le Code du travail*, 1969 Lois du Québec, chap. 47 ; des changements subséquents furent apportés par le Bill 65, 1969 Lois du Québec, chap. 48.

² Voir les propos du ministre Bellemare dans les *Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 4e session, 28e législature, Vol. 8, 12 juin 1969, pp. 2758-59.

³ Fernand MORIN, « Aperçu général et critique de la Loi modifiant le Code du travail - 13 juin 1969 », *Relations Industrielles*, Vol. 24, No. 3, août 1969, p. 626.

René DUSSAULT a également souligné avec force la confusion qui entoure cette distinction. Voir : *Le Contrôle judiciaire de l'administration au Québec*. Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1969, pp. 193-6.

⁴ *Ibid.* p. 210.

⁵ *Ibid.* p. 211 et seq.

Deuxième critère : le pouvoir de déclarer l'existence des droits des citoyens, en se référant à une norme édictée dans une loi. Ce pouvoir diffère, en particulier, de celui de créer des droits.

Troisième critère : l'absence de discrétion i.e. l'impossibilité de fonder une décision sur des motifs extra-légaux.

Quatrième critère : le caractère déclaratoire de la décision i.e. son effet immédiat sur les droits des parties.

Cinquième critère : le caractère prédominant de l'organisme, i.e. fonctions principalement ou accessoirement judiciaires.

Sixième critère : formalisme de la procédure, ce dernier critère étant complémentaire.

Quant à la distinction entre la fonction judiciaire et la fonction quasi-judiciaire, elle est encore plus subtile, sinon totalement factice. Je réfère les intéressés à l'ouvrage du professeur Dussault pour une étude plus approfondie⁶. Il nous suffira ici de distinguer simplement entre la fonction administrative d'une part et la fonction judiciaire d'autre part.

La démarche suivante consiste à mettre en parallèle les pouvoirs et devoirs de l'enquêteur et la liste des critères dressée plus haut. Ce faisant, il apparaît nettement exagéré de classer la fonction de l'enquêteur comme purement administrative. Je crois pour ma part que les critères deux, trois et quatre sont satisfaits dans le cas qui nous occupe. Mais il importe de pousser notre analyse dans le détail.

FONCTIONS DE L'ENQUÊTEUR, TELLES QUE DÉFINIES PAR LE CODE

Le Code du Travail est la source des pouvoirs de l'enquêteur⁷. Il a pour rôle d'examiner les requêtes en accréditation dont il est saisi par le commissaire-enquêteur en chef. À première vue, les seules affaires qui lui sont confiées sont celles qui n'ont aucun caractère litigieux. En effet, s'il y a déjà une association accréditée, ou s'il y a plus d'une association requérante, ou si un tiers allègue la domination du syndicat par l'employeur, ou encore s'il y a désaccord entre les parties sur l'unité de négociation appropriée, la requête est déferée à un commissaire-enquêteur. D'autre part, le texte du Code semble indiquer positivement le caractère non litigieux du rôle de l'enquêteur : deux articles (20 et 24a) indiquent que l'enquêteur CONSTATE l'accord sur l'unité de négociation appropriée. De là à conclure que la fonction de l'enquêteur est exclusivement administrative il n'y a qu'un pas qu'on peut être tenté de franchir allègrement. Rappelons cependant que le caractère litigieux d'une affaire n'est pas une condition nécessaire pour que l'organisme compétent soit de nature judiciaire.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que le Code impose à l'enquêteur une attitude active et non purement passive. Il doit s'assurer du caractère représentatif de l'association et de son droit à l'accréditation.

⁶ *Ibid.* p. 225-30.

⁷ Les articles pertinents sont les suivants : 20 (deuxième alinéa) ; 21a ; 21 b ; 24 a ; 24 b ; 24 c ; et 24d.

A cette fin, il doit vérifier des documents, s'assurer que le chapitre II du Code est respecté et s'enquérir de tout fait pertinent⁸. Il doit également « arriver à la conclusion » que l'association est ou n'est pas représentative, ce qui suppose une appréciation des faits révélés par l'enquête.

Si le résultat de l'enquête est positif, la requête est accueillie et l'accréditation est conférée immédiatement. Des nouveaux droits sont alors créés : le droit à la négociation est acquis, le syndicat peut négocier une entente qui sera une convention collective au sens du Code, etc.

Mais en d'autres cas, l'enquêteur peut refuser l'accréditation. Il en serait ainsi s'il venait à la conclusion que l'association n'a pas droit à l'accréditation⁹. L'enquêteur ne pourrait valablement accréditer une association de cadres (i.e. de non-salariés au sens du Code) parce qu'elle n'a pas droit à l'accréditation ; l'accord des parties en présence n'est certes pas un remède à cette absence de droit.

De même, une accréditation regroupant dans une même unité des notaires et des avocats employés en tant que tels serait sans valeur, en dépit du désir exprimé en ce sens par l'association et l'employeur.

On peut donc conclure que l'accord des parties n'est pas souverain ; la volonté des parties est limitée par les cadres de la loi. En corollaire, la constatation de l'accord par l'enquêteur n'est pas automatique ; il pourrait en certains cas refuser cet accord.

Je voudrais maintenant poursuivre ce raisonnement, en parlant de l'obligation qu'a l'enquêteur de « s'assurer du caractère représentatif de l'association ». Bien que ce caractère ne soit pas explicitement défini, on admet couramment l'équivalence entre caractère représentatif et caractère majoritaire. La majorité est une notion relative et non absolue¹⁰. Ce qui est requis, c'est la majorité des salariés de l'unité de négociation appropriée. Si l'enquêteur se borne à constater l'accord des parties sur l'unité de négociation (et sur les personnes qu'elle vise), il devient évident que sa vérification du caractère représentatif est purement arithmétique. Si tel est bien le cas, la représentativité de l'association — au sens plein de ce terme — n'est pas garantie.

Le problème précis que j'ai à l'esprit est celui des unités de négociation artificiellement définies. Les parties peuvent se mettre d'accord sur une unité indûment restreinte, si l'employeur désire « limiter les dégâts » et si le syndicat est paresseux ou négligent ou par trop enclin à la discrimination.

⁸ Article 24a, premier alinéa.

⁹ L'Article 24a l'oblige explicitement à vérifier ce droit. De plus, le même article l'oblige à vérifier l'observance du chapitre II ; or, ce chapitre traite, *inter alia* du droit à l'accréditation (article 20) ainsi que de la protection du droit d'association. Par ailleurs, l'article 24c semble retenir comme motif de refus uniquement l'absence du caractère représentatif et le désaccord sur la définition de l'unité de négociation.

¹⁰ Par opposition, le nombre minimum requis pour la constitution d'un syndicat professionnel est un nombre absolu. Cf. *Loi des Syndicats Professionnels*, S.R.Q., 1964, chap. 146, article I.

Pour savoir si le syndicat est majoritaire il faut au préalable définir l'unité de négociation appropriée. (En ce sens, les deux phrases du premier alinéa de l'article 24e devraient être inversées, si on voulait leur faire suivre un ordre logique). Pratiquement, il n'y a pas d'inconvénient à ce que les effectifs de l'association requérante soient vérifiés en premier lieu. Mais indépendamment des motifs des parties, je crois que l'enquêteur n'est pas tenu d'entériner des exclusions arbitraires de salariés ¹¹.

Le syndicat accrédité reçoit de l'Etat un monopole de représentation ; mais en corollaire il a une obligation de juste représentation à l'égard des salariés couverts par l'unité de négociation. À mon avis, cette obligation existe ab initio. Autrement, le syndicat pourrait faire indirectement ce qu'il ne lui est pas permis de faire directement.

D'autre part, tout salarié a droit d'appartenir à l'association de son choix ¹². Un syndicat ne peut donc arbitrairement priver un salarié de ce droit particulier, ni en général lui enlever PRATIQUEMENT toute possibilité d'être représenté par un autre syndicat ¹³.

Dans une affaire ancienne, où des bûcherons indiens avaient été exclus de l'unité de négociation, le juge Boulanger écrivait :

« ... Comme tout autre organisme judiciaire, la commission doit prendre la loi comme elle est ; elle ne peut ni la refaire ni la modifier ; elle ne peut changer les définitions de la loi ; elle ne peut distinguer là où la loi ne distingue pas ; elle ne peut faire d'exception là où la loi n'en fait pas.

Les salariés de race indienne ou aborigène qui font le même travail que les salariés de race blanche, avec les mêmes outils, avec les mêmes méthodes, pour le même prix, et dans les mêmes conditions que les ouvriers de race blanche sont compris dans la définition des salariés que donnent la Loi des relations ouvrières et le règlement de la commission. Cette dernière ne peut ARBITRAIREMENT les mettre de côté quand il s'agit de déterminer si une association représente la majorité absolue du groupe de salariés dont ils font partie » ... ¹⁴.

Je sais qu'il y a des arrêts de la Cour d'Appel et de la Cour Suprême qui ont reconnu à la C.R.O. pleine discrétion pour juger de l'opportunité d'inclure ou d'exclure une catégorie de salariés d'une unité de négociation

¹¹ Fernand MORIN a rapporté quelques cas d'exclusions arbitraires pratiquées par l'ex-C.R.T. pour le « bon motif ». Voir : « Mise en relief des effets de l'accréditation », Conférence prononcée au Premier Colloque des Relations Industrielles de l'Université de Montréal, publiée dans *Relations Industrielles*, Vol. 25, No. 3, août 1970, pp. 414-15.

¹² Article 3, C.T.

¹³ J'ignore ici le quatrième alinéa de l'article 20, C.T.

¹⁴ *John Murdoch Ltée, v. C.R.O.* (1956) C.S. 30, à la page 35. Citée par F. Morin, *loc. cit.*, p. 415. J'ai ajouté les majuscules.

particulière. Toutefois, ces décisions ne portaient pas sur des appels au mérite mais sur des requêtes pour l'émission de brevets de prérogative¹⁵.

Cette particularité réduit la portée de ces arrêts sur la question de fond qui nous occupe¹⁶.

CONCLUSION

Cette étude permet, à mon avis, de tirer les conclusions suivantes : le rôle de l'enquêteur est plus actif que ce qu'il peut sembler à première vue ; ses fonctions ne sont pas purement administratives ; il ne peut entériner le choix des parties si l'unité de négociation inclut des non-salariés au sens du Code ou regroupe des salariés qui doivent obligatoirement former un groupe distinct ; sans être explicitement prohibées par une disposition quelconque, certaines unités peuvent aller à l'encontre de l'esprit du Code si elles subdivisent arbitrairement les salariés, privant ainsi à toute fin pratique certains salariés de la protection que la loi leur accorde.

Il n'est pas absolument certain que l'enquêteur a le droit de refuser d'accorder l'accréditation dans ce dernier cas. Bien que la C.R.O. et la C.R.T. aient depuis longtemps reconnu que le désir des salariés était un facteur important dans la détermination de l'unité de négociation appropriée, le Code du travail va maintenant plus loin dans cette direction et donne une valeur prépondérante à l'accord des parties.

Je n'en crois pas moins qu'en cas de doute, l'enquêteur devrait refuser d'émettre le certificat, en indiquant les motifs de son refus dans son rapport au commissaire-enquêteur en chef. De toute façon, les parties n'en souffriraient pas un préjudice grave, le refus de l'enquêteur n'étant pas un rejet de la requête en accréditation. Celle-ci serait transmise à un commissaire enquêteur qui trancherait la question.

¹⁵ *Henry Morgan and Co. Ltd. v. L.R.B.* (1961) B.R. 672 (certificat au syndicat des employés de Morgan à la succursale Rockland) ; *C.R.O. v. Burlington Mills Hosiery Company of Canada Ltd.* (1964) R.C.S., 342 (employés de moins de seize ans exclus) ; *Coca-Cola Ltd. v. L.R.B. and International Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink and Distillery Workers of America, Local 239*, (1965) B.R. 136 (étudiants à temps partiel exclus) ; *Montreal Newspaper Guild, Local 111. American Newspaper Guild v. C.R.O. et Gazette Printing Co. Ltd.*, (1965) B.R. 753 (gérants de district exclus).

Noter que dans l'affaire *Burlington Mills*, l'article 3, alinéa a) du *Règlement No. 1* de la C.R.O. excluait les salariés de moins de seize ans. Dans l'affaire *Gazette Printing* il s'agissait de savoir si les gérants de districts tombaient sous l'exclusion de l'article 2, alinéa a) sous-paragraphe 1 de la *Loi des Relations Ouvrières*, S.R.Q. 1941, chapitre 162 A.

¹⁶ On sait que les tribunaux n'intervenaient contre la C.R.O. ou la C.R.T. qu'en cas de défaut ou excès de juridiction. Dans le jugement majoritaire de la Cour Suprême sur l'affaire *Burlington Mills*, on lisait : "... The Act prohibits the inclusion of certain specified categories of employees in such a bargaining unit, but aside from these prohibitions, the Board is free to include or exclude other categories, and provided it exercises that discretion in good faith, its decision is not subject to revision ..." *loc. cit.*, p. 346.