

THE CANADIAN BAR REVIEW

LA REVUE DU BARREAU CANADIEN

VOL. XLIV

MAY 1966 MAI

NO. 2

ASPECTS JURIDIQUES DU SYNDICALISME QUEBECOIS: L'ACCREDITATION

B. STARCK*

Québec

Dans la vie syndicale de ce pays, comme du reste aux Etats-Unis qui en sont les "inventeurs", l'accréditation des syndicats joue un rôle essentiel. Introduite au Québec par la Loi des relations ouvrières de 1944,¹ elle a été maintenue par le récent Code du Travail.² Il existe, bien sûr, une vie syndicale en dehors de l'accréditation, mais l'intensité de cette vie est faible, parce que les possibilités d'action d'un syndicat non accrédité sont réduites. On peut donc dire que l'accréditation est le but principal vers lequel tendent les syndicats et, pour ainsi dire, leur raison d'être. Lorsque ce but est atteint, l'effort des syndicats c'est d'en tirer le maximum d'avantages, afin d'en obtenir le renouvellement. L'accréditation est, un peu, comme ces trophées, enjeux de combats permanents, il ne suffit pas de la conquérir, il faut aussi savoir la conserver.

Qu'est-ce donc que l'accréditation et pourquoi est-elle re-

*B. Starck, professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Paris, professeur honoraire à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Lyon, professeur invité à la Faculté de droit de l'Université Laval, Québec.

¹ S.R.Q., 1941, ch. 162A. Edictée par 8 Geo. VI, ch. 30, amendée par 9 Geo. VI, ch. 44; 10 Geo. VI, ch. 37; 14-15 Geo. VI, chs. 34, 35 et 36; 1-2 Eliz. II, ch. 15; 2-3 Eliz. II, ch. 10; 7-8 Eliz. II, ch. 37; 8-9 Eliz. II, ch. 8; 9-10 Eliz. II, ch. 73; 10-11 Eliz. II, ch. 41; 12-13 Eliz. II, ch. 45.

² S.R.Q., 1964, ch. 141, amendée en 1965 par 12-13 Eliz. II, ch. 50; 13-14 Eliz. II, ch. 14.

cherchée au prix de tant de lutttes opiniâtres, insidieuses, parfois violentes?

L'accréditation est la reconnaissance officielle, émanant d'un organisme d'Etat, du fait qu'un syndicat est le représentant qualifié d'un groupe de salariés. Ce n'est là, bien sûr, qu'une définition provisoire, destinée à donner une première idée de l'institution. Elle se précisera petit à petit tout au long de cette étude.

Mais pourquoi l'accréditation est-elle si recherchée?

Pour le comprendre, il faut savoir qu'elle s'intègre dans un système général de relations collectives de travail, qu'elle n'est qu'une pièce—la pièce maîtresse, il est vrai—d'un mécanisme plus complexe. Ce mécanisme a pour but de réaliser un équilibre pacifique entre les forces opposées, patronales et salariales, par la négociation d'une convention collective. Afin d'accroître les chances d'aboutir à ce traité de paix qu'est la convention collective, ce système a imaginé de rendre la négociation entre salariés et employeurs *obligatoire*. Certes, les négociations obligatoires n'aboutissent pas nécessairement à la conclusion de la convention collective, mais l'effort qu'on a dû faire, de bonne foi, en vue de trouver un terrain d'entente, est par lui-même bénéfique.

Il l'est même doublement. L'obligation de négocier, de s'asseoir autour d'une table de discussion, crée un climat propice à l'entente. L'inventeur du système a certainement eu une connaissance profonde de la psychologie, et plus spécialement de la psychologie des groupes. S'asseoir autour d'une même table, pour peu que les participants soient dotés de qualités de diplomates et de connaissances des problèmes qu'ils ont à débattre, c'est déjà plus de la moitié du chemin fait vers la conclusion de l'entente.

Mais alors même que la négociation, finalement, sera infructueuse, la négociation obligatoire n'aura pas été inutile. Elle aura fait gagner du temps. Car—et c'est là la deuxième grande "trouaille" du système—tout au long des négociations, et même un certain temps après, la grève est interdite. On espère ainsi que les passions vont s'apaiser et qu'un *modus vivendi* finira tout de même par être trouvé. Le législateur a compris la vertu curative du facteur "temps". Interdire les explosions revendicatives, sans réflexion, c'est souvent—du moins c'était l'idée du législateur—laisser au feu qui couve le temps de s'éteindre.

Mais quel rapport y a-t-il entre le principe de la négociation obligatoire, d'une part, et l'accréditation, d'autre part? Il est facile de l'apercevoir.

Dans les pays qui connaissent le pluralisme syndical, il n'est

pas possible de laisser inorganisé le droit à la négociation collective obligatoire. Il y a à cela une impossibilité matérielle. L'employeur ne peut pas être forcé de négocier avec plusieurs syndicats dont les positions sont, peut-être, différentes: un choix s'impose. Il est, par conséquent, nécessaire de désigner comme partenaire à la négociation le syndicat le plus qualifié pour traiter au nom des salariés qui seront régis par la convention collective, si celle-ci est signée, ou qui pourront décider de la grève, légalement, si les pourparlers échouent.

Toute la philosophie de l'accréditation se trouve dans ces quelques remarques. Accréditation, d'une part, négociation collective obligatoire et grève règlementée, d'autre part; cela forme un tout indissociable. Les pays qui ne connaissent pas la négociation obligatoire ne connaissent pas, non plus, l'accréditation.

On est alors inévitablement conduit à d'autres questions. Puisque le choix est inévitable, *qui le fera* et d'après *quels critères*? La réponse à cette question est capitale, le succès du système — la paix sociale — en dépend.

La législation du Québec a confié cette tâche à une commission spéciale, la "Commission des Relations de Travail du Québec" que nous dénommerons par la suite "Commission". C'est un organisme dont la nature juridique est difficile à saisir. Est-ce une administration? Est-ce un juge? La question s'est posée. Il est prématuré d'y répondre. Mais, dès maintenant, il faut indiquer sa composition. Elle est formée d'un président et de cinq vice-présidents, nommés par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil et de huit membres, dont quatre représentent les employeurs et quatre les salariés. Ces huit membres sont nommés, eux aussi, par le Lieutenant-Gouverneur, mais sur recommandation des associations patronales et ouvrières les plus représentatives. Ce mode de nomination fait de la Commission un organisme d'Etat.

Or, il importe que la décision émanant d'un tel organisme donne toute garantie d'impartialité. Le syndicat accrédité doit être qualifié, le plus qualifié, pour négocier au nom du groupe de salariés qu'il représentera. Il doit, notamment, disposer de la majorité absolue dans ce groupement. En l'absence de ces garanties, la vie syndicale dépendrait du bon vouloir de la Commission et, par delà la Commission, du bon vouloir du gouvernement qui en nomme les membres. La liberté syndicale ne serait plus qu'un leurre.

Comment éviter l'arbitraire de l'Administration? La science politique fournit la réponse; celle-ci n'a rien de particulier à la Commission, mais concerne tout organisme administratif dont les

décisions affectent nos libertés. Cette réponse consiste en deux règles :

1^o—L'Administration ne doit pouvoir décider que dans un cadre qui lui est tracé par le législateur. L'avantage de la loi sur la décision administrative vient de ce qu'elle pose des règles générales et abstraites, tandis que la décision administrative est individuelle et concrète. La loi étant *impersonnelle* est, de ce fait même, *impartiale*. Bien sûr, le législateur ne doit pas enserrer l'Administration dans un réseau trop étroit qui l'empêcherait d'agir. Si un cadre légal est nécessaire, celui-ci ne doit pas être un carcan, une tunique de Nessus, qui étoufferait l'Administration. Un équilibre raisonnable doit être recherché entre les directives légales et les possibilités de décision de l'Administration. Sous cette réserve, l'action de l'Administration doit se déployer dans un cadre légal.

2^o—Mais cette condition nécessaire n'est pas encore suffisante. Il faut, en outre, que la décision de l'organe administratif tombe sous le contrôle des tribunaux. Ceux-ci doivent être à même de vérifier, précisément, que l'Administration n'a pas enfreint les directives que lui a données le législateur. Sans cela, à quoi serviraient ces directives ?

Critères légaux *préalables* à la décision, contrôle judiciaire, *postérieur* à la décision, c'est là le double rempart de toute liberté.

Ce double rempart protège-t-il les syndicats en matière d'accréditation ? C'est, au fond, la question essentielle qu'il nous faudra examiner. Elle domine le problème de l'accréditation envisagé sous ses deux aspects. Le premier est celui de la lutte pour l'accréditation, celui de la conquête. Le deuxième est destiné à montrer pourquoi et comment l'accréditation, une fois obtenue, peut, cependant, dans certaines circonstances, être perdue.

Ces deux questions présentent, d'ailleurs, des analogies et de nombreux points communs ; elles sont souvent imbriquées l'une dans l'autre. Mais pour la clarté de l'exposé il est préférable, nous semble-t-il, de les examiner successivement : I. *Comment est obtenue l'accréditation ?*—II. *La perte de l'accréditation.*

I. *Comment est obtenue l'accréditation ?*

Dans ce combat pour l'accréditation, il faut que les règles du jeu ou, si l'on préfère, les conditions et la procédure, soient respectées. Avant même de les exposer, demandons-nous qui pose, *qui édicte ces règles ?*

C'est, tout d'abord, bien sûr, le Code du Travail, comme, avant lui, la Loi des relations ouvrières. Ainsi est satisfaite l'exigence

première, la garantie élémentaire contre l'arbitraire. — Mais voici que le Code du Travail lui-même prévoit une deuxième source de règles. Elle figure à l'article 115. La Commission peut édicter des "règlements" pour l'exercice de ses pouvoirs et, en général, "pour donner effets aux dispositions du présent Code". Ces règlements, toutefois, n'entrent en vigueur que sur approbation du Lieutenant-Gouverneur en Conseil, et publication dans la Gazette officielle de Québec.

Le pouvoir réglementaire de la Commission est une chose digne d'être soulignée. Déjà cela nous montre que la Commission détient des prérogatives qui sont de nature *administrative* et non simplement judiciaire. En vertu de ce pouvoir, la Commission a édicté un texte qui jouera un rôle essentiel dans notre matière, c'est le Règlement n^o 1, adopté en 1946 et plusieurs fois remanié, la dernière fois en 1955.³

Dans la vieille conception de la séparation des pouvoirs, le fait de confier à un même organisme à la fois les pouvoirs réglementaire et le pouvoir de juger a quelque chose de peu orthodoxe. Malgré tout, il n'y a pas lieu de s'en alarmer outre mesure, car les règlements ne sont pris que pour donner effet aux dispositions de la loi. *Ils doivent*, par conséquent, respecter les buts et l'esprit de la loi. S'en éloigner, ce serait pour la Commission, excéder sa juridiction, agir *ultra vires*. D'autre part, le règlement, comme la loi, pose une règle générale, donc une règle impersonnelle, par conséquent une règle impartiale. Nous voilà donc rassurés: le jeu sera loyal.

Plus inquiétant paraît l'article 116 du Code du Travail aux termes duquel:

En l'absence d'une disposition réglementaire applicable à un cas particulier, la Commission peut dans toute affaire qui lui est soumise prescrire tout acte ou formalité qui pourrait l'être par règlement et avec le même effet.

Autrement dit, la Commission peut, pour une affaire déterminée, poser une règle applicable à cette seule affaire. Elle fait un "règlement particulier", si l'on peut dire, car en réalité l'expression contient en elle-même une contradiction. Bien entendu, ce "règlement particulier" ne saurait, sans excès de juridiction, aller à l'encontre de la loi. Il n'empêche que cette simple possibilité constitue

³ Le Règlement n^o 1 a été adopté par l'arrêté en Conseil n^o 2998 le 31 juillet 1946 et fut successivement amendé par l'arrêté n^o 136 du 27 février 1952, puis par l'arrêté n^o 886 du 28 août 1952 et par l'arrêté n^o 759 du 13 juillet 1955. Le présent article est basé sur le contenu du Règlement au 31 décembre 1965.

une brèche, ou du moins un risque de brèche, dans ce rempart qui fait de la généralité d'une règle une garantie d'impartialité. Telles sont donc les sources du droit en matière d'accréditation.

Mais le Règlement n° 1 est-il encore en vigueur? Certains en doutent. On fait remarquer que ce Règlement a été pris en vertu de la Loi des relations ouvrières; certains textes du Règlement renvoient d'ailleurs expressément à tel ou tel article de cette loi. Or, la Loi des relations ouvrières a été "remplacée" par le Code du Travail. Celui-ci, certes, en a repris la plupart des dispositions, mais il ne les a pas toutes reprises. D'un point de vue *formel*, de toutes façons, cette loi n'est plus en vigueur.

Il y a là, évidemment, un problème. C'est celui de savoir si le règlement pris en vertu d'une loi, survit au remplacement de cette loi par un texte qui, en réalité, ne l'abroge pas, mais le remplace, avec quelques modifications.

Ne pourrait-on pas, cependant, soutenir que la survie du Règlement au remplacement de la Loi des relations ouvrières par le Code du Travail prend appui sur l'article 126 alinéa 3 du Code du Travail? Ce texte donne à la "Commission des Relations de Travail" le pouvoir de réviser ou révoquer les décisions, ordre et *règlements* émanant de la "Commission des relations ouvrières", ce qui implique que ces divers actes sont encore en vigueur: on ne saurait révoquer ou réviser un règlement caduc! Cependant, à la lettre, cette disposition ne vise que les "affaires pendantes" au moment de l'entrée en vigueur du Code. Quant aux affaires nouvelles, la Commission pourrait, pensons-nous, utiliser les pouvoirs qu'elle tient de l'article 116 précité et faire ainsi revivre le Règlement n° 1, à supposer que celui-ci ait perdu, accidentellement, son existence par suite de la disparition de la Loi des relations ouvrières. Et, tout en n'étant pas dans le secret de ces affaires, on peut penser que la Commission est en train de refaire un nouveau Règlement, ne serait-ce que pour le mettre en harmonie formelle avec le Code du Travail. On tiendra donc pour acquis, dans la suite de cette étude, que les conditions de l'accréditation doivent être recherchées à la fois dans le Code du Travail et dans le Règlement.

A vrai dire, il est une troisième source, c'est la Loi sur la fonction publique, sanctionnée le 6 août 1965;⁴ elle introduit quelques particularités concernant l'accréditation des associations de fonctionnaires. Mais on n'étudiera pas ici cette loi spéciale, nous n'exposons que *le droit commun de l'accréditation*. Ceci précisé, venons-en à l'étude des règles qu'il faut suivre pour obtenir l'accréditation.

⁴ Bill 55, sanctionné le 6 août 1965.

Puisqu'il s'agit d'une sorte de combat où des forces rivales s'affrontent, il importe, tout d'abord, d'en délimiter le terrain. Quel sera le *cadre* de l'accréditation? telle est la première question. Il faut, ensuite, examiner le contenu de ce cadre, se demander qui peut y figurer. La loi prévoit l'accréditation en faveur de groupements de salariés. Mais *qu'est-ce qu'un salarié* au sens spécial de l'accréditation? C'est la deuxième question. L'accréditation est demandée par une *association* qui prétend être qualifiée pour négocier au nom du groupement de salariés, d'être, en quelque sorte, leur porte-drapeau. Quelles sont les conditions qu'elle doit remplir à cet effet? C'est là une troisième question. On doit, après, exposer le *formalisme* de l'accréditation, formalisme dans le sens large; quels sont les actes qu'il faut faire pour obtenir l'accréditation et quels sont les délais qu'il faut respecter? C'est la quatrième question. Après quoi, l'arbitre, c'est-à-dire la Commission, décidera de la victoire; elle recherchera si le demandeur remplit les conditions légales et réglementaires pour être déclaré vainqueur et prononcera sa *décision*. C'est la cinquième question.

1) *Quel est le cadre de l'accréditation?*

Le choix de ce cadre, de ce que sera la future "unité de négociation" a une importance considérable, déterminante même. En effet, selon que ce cadre est plus ou moins large, la majorité des salariés peut se déplacer d'un syndicat à un autre. Prenons un exemple simple. Une entreprise a plusieurs usines, plusieurs établissements, par conséquent. Il peut arriver que, si l'on compte l'ensemble de tous les salariés de tous les établissements, une majorité existe en faveur d'un syndicat A par exemple. Tandis que si l'on prenait les établissements un à un, comme formant autant d'unités distinctes, les uns auraient une majorité A, d'autres une majorité B. Il en serait de même si, au lieu de prendre comme unité l'entreprise, on pouvait prendre un groupe d'entreprises déterminées. Il y a mieux! A l'intérieur d'une même entreprise, d'un même établissement, le découpage en unités distinctes peut se faire d'après la nature du travail: les "collets bleus", par exemple, et les "collets blancs". On peut même, parmi les "collets bleus", distinguer des unités différentes, selon la qualification professionnelle: ouvriers spécialisés, manoeuvres, etc. . . . Lors d'un conflit récent intéressant un journal, on lisait dans la presse que l'on distinguait les employés de la rédaction, ceux de la publicité commerciale, les typographes *etc.* . . . et dans un autre, s'agissant d'une compagnie de chemin de fer, les employés des wagons-restaurants et des

wagons-lits formaient une unité distincte des employés qui font circuler les trains, etc. . . . La détermination de l'unité qui demande son accréditation et qui, de ce fait, déterminera les limites de la convention collective qui sera, le cas échéant, conclue, est donc décisive pour la désignation du syndicat qui sera accrédité pour négocier.

C'est sur la détermination de ce cadre, de cette unité, que se concentrent les efforts des parties en cause, dont les points de vue sont souvent violemment opposés. L'employeur souhaite un cadre différent de celui que souhaitent les salariés, ou une partie des salariés, parce que dans ce cadre la majorité absolue ira du côté de tel ou de tel autre syndicat. Ceux-ci aussi, les salariés, lorsqu'ils ont des appartenances syndicales diverses, peuvent se heurter sur le problème de l'unité de négociation. Etant donné l'importance de la question, des règles de détermination de cette unité sont indispensables.

Quel est donc le système du Code du Travail, qui reprend en substance les dispositions de la Loi des relations ouvrières? C'est l'article 20 de ce Code qui nous le dit dans son premier alinéa :

A droit à l'accréditation l'association de salariés groupant la majorité absolue des salariés d'un employeur.

C'est donc, en principe, *l'entreprise* qui constitue le cadre de l'accréditation, l'unité. Il est certain que le droit québécois, contrairement au droit des Etats-Unis, n'admet pas que ce cadre englobe plusieurs entreprises, "multi-employers unit". Mais l'entreprise n'est que le cadre *maximum*. Le Code du Travail prévoit et, en fait, c'est ce qui arrive le plus souvent, que l'unité de négociation soit plus réduite, par la constitution de *groupes* de salariés de l'entreprise. Non seulement lorsque les salariés se trouvent dans des établissements différents, mais surtout lorsqu'ils ont des affinités professionnelles distinctes à l'intérieur de la même entreprise ou du même établissement.

Et c'est alors que la question se pose. *Comment ce découpage par groupe va-t-il se faire, qui aura les pouvoirs de le décider ?*

Il est certain que ce sont les salariés eux-mêmes qui prennent l'initiative de la détermination du cadre de l'accréditation. Ce sont eux les demandeurs de l'accréditation ou, plus exactement, le syndicat qui prétend être qualifié pour les représenter. Selon les circonstances, le syndicat choisira la dimension du cadre où il est le plus fort.

On soutient, en général, que la division des salariés par groupes est un procédé destiné à affaiblir la force des syndicats, arme du

patronat, ou des gouvernements peu favorables à l'action syndicale, inspirée par la vieille, l'éternelle maxime "diviser pour mieux régner". Cela est vrai en grande partie. Cela ne l'est pas toujours. Quelquefois, le syndicat a tout intérêt à choisir pour cadre un groupe restreint. C'est celui où il est sûr d'obtenir une majorité stable. Il s'introduira ainsi dans l'entreprise et le succès qu'il escompte de la négociation d'une bonne convention collective lui apportera de nouvelles adhésions. Bien entendu, l'employeur peut avoir un autre point de vue, et les syndicats rivaux peuvent trouver leur avantage dans un autre découpage.

Comment décider entre tous ces intérêts qui se heurtent? Il n'aurait pas été possible de le faire par des textes légaux. La loi ne peut règlementer ces questions, parce que les structures des entreprises varient à l'infini. Tout système légal précis aurait été trop rigide, donc inadéquat. Les problèmes du monde du travail sont infiniment variés et complexes. La souplesse est ici la règle d'or.

C'est alors à la Commission que le Code accorde compétence. Elle dispose, à cet effet, des plus larges pouvoirs. C'est elle qui, en définitive, fixera la dimension et la nature de l'unité de négociation. C'est ce qui résulte formellement de l'article 20, alinéa 2, qui déclare:

Selon les décisions de la Commission, ce droit existe envers la totalité des salariés de l'employeur ou envers chaque groupe des dits salariés que la Commission déclare devoir former un groupe distinct pour les fins du présent Code.

Elle le fera, sans doute, après s'être informée des points de vue des intéressés. La seule exception notable à ce système figure à l'alinéa 3 de l'article 20, où les groupes sont impérativement fixés par le législateur:

Les salariés membres de chacune des professions visées aux chapitres 247 à 249, 253 à 255 et 257 à 266 forment obligatoirement avec les personnes admises à l'étude de cette profession un groupe distinct (13-14 Eliz. II., 1965, ch. 50, art. 2a).

Il faut noter aussi une règle qui s'impose légalement, à l'article 20, alinéa 4, au sujet des salariés agricoles:

Les personnes employées à l'exploitation d'une ferme ne sont pas réputées des salariés pour les fins de la présente section à moins qu'elles n'y soient ordinairement et continuellement employées au nombre de trois au moins (13-14 Eliz. II., 1965, ch. 50, art. 2b).

Ceci mis à part, et qui négligeable, la Commission est souveraine. Il n'y a, dans les textes québécois, aucune limite à ses pouvoirs, pas même une indication vague, comme celle qui figurait dans la

loi Wagner des Etats-Unis,⁵ qui recommandait au Conseil National des Relations du Travail (N.L.R.B.) de rechercher l'unité "la plus apte à assurer aux salariés le complet bénéfice de leur droit à l'organisation et à la négociation collective" et "la meilleure pour remplir le but de la loi".

Les pouvoirs de la Commission sont donc considérables, ce sont des pouvoirs souverains. Sont-ils sans limites? Ceci est une autre question. Les souverains eux-mêmes doivent respecter certains principes. Pour l'instant, on se borne à signaler la question. Son étude sera faite dans la deuxième partie de cet exposé au sujet du contrôle des décisions de la Commission. En fait, il semble bien que le principal critère qui guide la Commission est de constituer des groupes homogènes, unis par une communauté d'intérêts suffisante et suffisamment distincts d'autres groupes, pour que la négociation collective puisse s'engager utilement. Pour connaître les critères utilisés par la Commission, une étude d'ensemble de ses décisions serait nécessaire. Elle dépasserait le cadre de cette chronique. On s'est borné, ici, à signaler le système adopté et le rôle prépondérant que joue la Commission dans la désignation de ce cadre.

Ce rôle considérable se manifeste encore dans la solution du deuxième problème, celui du contenu de l'unité de négociation: le groupement de salariés.

2) *Qu'est-ce qu'un salarié ?*

Nous avons vu ce qu'est l'unité de négociation, mais quel en est le contenu, quel est le "peuplement" de cette unité? Le terme "salarié" a reçu, dans le Code du Travail, une définition étroite. Tous ceux qui sont à l'emploi de l'entreprise ne peuvent prétendre à la qualité de salarié, alors même que *juridiquement* ils le sont. Cela signifie, simplement, qu'ils ne peuvent pas être comptés comme membres de l'association qui demande l'accréditation, ni comme faisant partie du groupe à l'égard duquel l'accréditation est demandée. Le Code du Travail donne, tout d'abord, une définition générale du salarié; puis, procède à l'exclusion d'un certain nombre d'employés, auxquels la qualité de salarié est refusée.

La *définition* générale du salarié figure à l'article 1 m: c'est "*une personne qui travaille pour un employeur moyennant une rémunération*". La définition est large et très vague, trop peut-être; en cela elle diffère de la définition donnée précédemment par la Loi des relations ouvrières qui dans l'article 2a procédait par

⁵ 49 Stat. 449. Article 9b modifié en 1947 par les nouveaux articles 9b et 9c.

énumération. On peut regretter ce laconisme. La définition générale du salarié est un problème très controversé en droit du travail. "Subordination économique", "subordination juridique", quel est le critère du salarié? Il varie suivant les buts poursuivis par chaque loi employant cette expression. On peut redouter des difficultés d'interprétation dans le cadre du Code du Travail. Mais, on le verra, la Commission possède, à cet effet, un très large pouvoir de décision.

Quant aux *exclusions*, elles sont énoncées dans l'article 1 m:

- 1^o Une personne qui, au jugement de la Commission, est employée à titre de gérant, surintendant, contremaître ou représentant de l'employeur dans ses relations avec ses salariés;
- 2^o Un administrateur ou officier d'une corporation;
- 3^o Un fonctionnaire du gouvernement dont l'emploi est, au jugement de la Commission, d'un caractère confidentiel, tel que celui d'un conciliateur du ministère de travail, d'un inspecteur de la Commission, d'un employé du Conseil exécutif, du Conseil de la trésorerie, de la Commission de la fonction publique, du cabinet d'un ministre ou d'un directeur de personnel (13-14 Eliz. II, 1965, ch. 14, art. 76);
- 4^o Un membre de la Sûreté provinciale du Québec.

Les raisons de ces exclusions sont diverses, de caractère économique, social ou d'ordre public. Nous n'avons pas à les apprécier. Ce qui est certain c'est que des difficultés vont naître, sur ce point aussi, quant à la question de savoir si tel employé doit ou non être exclu en vertu de ces dispositions. Or ces exclusions peuvent avoir des conséquences graves, pour ces employés d'abord, privés ainsi du bénéfice de la négociation obligatoire; pour les syndicats, également, car ces exclusions peuvent modifier la majorité nécessaire à l'accréditation.

Le Code n'a pas méconnu le problème. Pour le résoudre, il s'est déchargé sur la Commission . . . ! Les exclusions visées à l'article 1m 1^o (gérants, surintendants, etc. . . .) et 3^o (fonctionnaire dont l'emploi est confidentiel), sont laissées "*au jugement de la Commission*". Pouvoir redoutable, dont on se demandera s'il est entièrement arbitraire!

Mais ce n'est pas tout. Aux termes de l'article 30:

De plein droit, au cours de son enquête, et en tout temps sur requête d'une partie intéressée, la Commission peut décider si une personne est un salarié ou un membre d'une association, si elle est comprise dans l'unité de négociation, et toutes autres questions relatives à l'accréditation.

Ce texte est assez obscur. Deux interprétations sont possibles. On pourrait soutenir qu'il ne concerne que des questions de pro-

cédure: "de plein droit au cours de son enquête et en tout temps sur requête . . ." c'est — pourrait-on penser — pour préciser les circonstances (délais, formes) dans lesquelles la décision concernant la notion de salarié sera prise, que cet article a été édicté. Quant au fond, c'est-à-dire quant à la définition du salarié, la Commission ne pourrait pas faire autre chose que de s'en tenir aux définitions du Code, étant rappelé que, même ainsi limités, les pouvoirs de la commission sont encore très étendus, par suite du caractère vague de ces définitions.

Mais une autre interprétation est encore concevable. La Commission ne serait pas strictement enchaînée par les définitions du Code. Elle pourrait librement accorder ou refuser le qualificatif de "salarié" à d'autres employés, pourvu, bien sûr, qu'elle le fasse à bon escient et de bonne foi. Supposons, par exemple, que la Commission entende exclure de l'unité des négociations des employés qui ont encouru des condamnations graves, ou dont la conduite serait un facteur de troubles dans l'entreprise, elle aurait des pouvoirs à cet effet. Si tel était le sens de l'article 30, les pouvoirs discrétionnaires de la Commission seraient considérablement accrus.

En faveur de cette interprétation ne pourrait-on pas invoquer le récent arrêt de la Cour suprême du Canada: *Commission des relations ouvrières de la Province de Québec v. Burlington Mills Hosiery Company of Canada Ltd., et the United Textile Workers of America Local 311*⁶ qui approuve une décision de la Commission excluant les employés de moins de seize ans de l'unité de négociation?

Deux objections, cependant, pourraient être faites à l'encontre de l'utilisation de cet arrêt dans cette controverse:

On remarquera, tout d'abord, que l'arrêt précité a été rendu sur la base de la Loi des relations ouvrières, laquelle ne comprenait aucun texte analogue à l'article 30 du Code du Travail. Il n'est donc pas possible de s'en servir à l'appui d'une interprétation de la portée de ce texte.

Mais, surtout, on observera que la décision de la Commission — approuvée par la Cour suprême — ne dénie pas aux moins de seize ans la qualité de "salariés"; elle déclare seulement que ces employés sont exclus de l'unité de négociation par rapport à laquelle l'accréditation était demandée! Ainsi analysé, l'arrêt de la Cour suprême peut, certes, être retenu dans la discussion, car en ce qui concerne la formation des groupes, le Code du Travail donne à la Commission des pouvoirs analogues à ceux que lui

⁶ [1964] R.C.S. 342.

conférait la loi précédente. Mais, analysé de cette façon, le problème se déplace: il ne concerne plus les pouvoirs de la Commission pour définir le "salarié", mais ses pouvoirs concernent la délimitation des unités de négociation.

C'est bien ce qui résulte de la note du juge Abbott. S'exprimant au nom de la majorité de la Cour suprême, il écrit:⁷

The responsibility of determining what employees are to be included or excluded from a bargaining unit has been committed to the exclusive jurisdiction of the Appellant Board. Indeed that is one of its principal functions. The Act prohibits the inclusion of certain specified categories of employees in such a bargain 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 judicial review.

Cependant, l'exclusion des moins de seize ans de l'unité de négociation aboutit *pratiquement* au même résultat que leur exclusion de la catégorie de "salariés". La formation de groupes distincts se comprend et se justifie lorsqu'elle est faite sur la base d'affinités professionnelles;⁸ elle manque, en revanche, de toute signification si elle s'appuie sur l'âge seul. Si le problème dont il s'agit était un problème de formation de groupes, il en résulterait que les employés de moins de seize ans pourraient demander à être, de leur côté, reconnus comme unité de négociation distincte! A supposer que la constitution de semblable unité corresponde à l'esprit du Code du Travail—ce dont on peut douter—aucune association ne pourrait demander l'accréditation à leur égard, car l'article 3a du Règlement exclut les moins de seize ans de parmi les membres entrant en ligne de compte pour apprécier le caractère représentatif d'une association!⁹

Monsieur le juge Fauteux, dissident, l'a parfaitement exprimé en écrivant:¹⁰

Quant à l'article 5 de la Loi [des relations ouvrières] il autorise bien la Commission à former des groupes distincts de salariés pour les fins de la loi, ce qui implique, évidemment, comme l'a soumis le procureur de l'appelante [la Commission] l'exclusion d'une partie des salariés dans la formation d'un groupe distinct. En l'espèce, cependant, la *Commission n'a pas exclu les moins de seize ans afin de former un groupe distinct, mais elle a formé un groupe distinct parce qu'elle les avait exclus pour l'appréciation du caractère représentatif de l'union* et la détermination de la question de savoir si celle-ci réunissait parmi ses membres la majorité absolue. En tout respect pour les tenants de l'opinion contraire, la Commission n'avait pas le pouvoir d'exclure

⁷ *Ibid.*, à la p. 346.

⁸ *Supra*.

⁹ *V. infra*.

¹⁰ *Supra*, note 6, à la p. 350.

les moins de seize ans, comme elle l'a fait, en suivant un procédé et s'appuyant sur un motif dont la constante application aurait inévitablement pour conséquence de priver définitivement les moins de seize ans d'être représentés dans un unité de négociation et d'avoir les bénéfices que la loi accorde aux *salariés*.

On voit donc que, sous le couvert des pouvoirs qui lui appartiennent pour la formation des groupes, la Commission, en réalité, détermine, dans cette espèce, la notion même de salarié.

C'est bien là l'opinion de Monsieur le juge Fauteux, lorsqu'il écrit:¹¹

L'article 2 de la Loi [des relations ouvrières, auquel correspond l'article 1 du Code du Travail] définit le mot "salarié"; les moins de seize ans ne sont pas de ceux qui sont exclus de cette définition. . . .

On voit donc tout l'intérêt qui s'attache à l'arrêt de la Cour suprême, non seulement au sujet des pouvoirs de la Commission en ce qui concerne la formation des groupes distincts, mais, indirectement, si la thèse de cet arrêt devait être suivie, au sujet de ses pouvoirs en ce qui concerne la définition du "salarié".

En mêlant ainsi deux problèmes voisins mais distincts, cet arrêt crée une confusion sur les pouvoirs de la Commission à l'égard de chacun d'eux. Cette confusion s'aggrave, d'ailleurs, du fait de l'intervention d'une troisième considération, qui semble avoir été déterminante pour la Commission, et que la Cour suprême approuve également: c'est la disposition du Règlement qui, à l'article 3a, précise que pour l'appréciation du caractère représentatif d'une association les membres âgés de moins de seize ans n'entrent pas en ligne de compte. En effet, Monsieur le juge Abbott écrit:¹²

No doubt the Board had sound reasons for excluding these young persons from the bargaining unit, and it might be observed in passing, that By-law 3a of the Board adopted pursuant to S.7 of the Act (which by-law has been in force since 1946) specifically excludes them as members of an union for the purpose of determining its representative characters. . . .

Avec respect, on observera, cependant que l'argument tiré de l'article 3a du Règlement n'est pas décisif. Le fait que les moins de seize ans ne soient pas comptés pour établir le caractère représentatif du syndicat qui requiert l'accréditation ne conduit pas *nécessairement* à les exclure, également, en tant que salariés composant l'unité de négociation. Ce sont là deux problèmes distincts.¹³

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, à la p. 346.

¹³ En ce sens Monsieur le juge Fauteux dans la note précitée, *ibid.*, à la p. 349.

L'article 3a du Règlement ne définit pas le "salarié", mais les conditions qu'un employé doit remplir pour être reconnu membre de l'association qui prétend avoir un caractère représentatif en vue d'obtenir l'accréditation. Ainsi, sur le problème des pouvoirs de la Commission quant à la définition du "salarié" — dont il faudra se demander jusqu'à quel point elle peut exercer sa "discrétion" sans outrepasser sa juridiction — s'en greffe un autre: celui de savoir dans quelle mesure la Commission peut, par Règlement, préciser les conditions que doit remplir une association pour obtenir l'accréditation. — C'est ce que nous allons maintenant examiner.

3) *L'association qualifiée.*

"A droit à l'accréditation l'Association de salariés groupant la majorité absolue des salariés d'un employeur"; telle est la formule qu'emploie l'article 20 du Code du Travail.

Laissons, pour le moment, de côté la question de majorité. C'est là une affaire de chiffres, un problème *quantitatif*, qui sera résolu par la procédure, lors de l'instruction de la requête. C'est l'aspect *qualitatif* qu'il importe, tout d'abord, d'éclaircir: *qu'entend-on par association?*

Ce terme est lui-même défini à l'article 1a du Code du Travail: peu importe, nous dit-il, la forme du groupement, syndicat incorporé, union, fraternité, etc. . . . Avec ou sans personnalité morale, le groupement aura droit à l'accréditation, s'il groupe la majorité des salariés. La seule condition exigée par le Code du Travail concerne *l'objet* du groupement. Il doit avoir pour but:

. . . l'étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres et *particulièrement* la négociation et l'application de conventions collectives.

Il en résulte que le groupement qui aurait un but non-professionnel ou, surtout, celui dont les statuts interdiraient la négociation d'une convention collective ne saurait prétendre à l'accréditation.

Telles sont les conditions *légal*es relatives à l'association, mais elles ne sont pas les seules. Aux conditions posées par le Code s'ajoutent celles édictées par le Règlement n° 1. Elles figurent aux articles 2 et 3 de ce texte: l'un concernant "le caractère de bonne foi" que doit avoir l'association, l'autre son "caractère représentatif". Quelle est la portée de ces dispositions?

Examinons, tout d'abord, l'article 3 du Règlement, qui traite du caractère représentatif de l'association. Il déclare:

Pour l'appréciation du caractère représentatif d'une association, les conditions auxquelles une personne peut être reconnue membre d'une association, sont les suivantes:

- a) — être âgée d'au moins seize ans;
- b) — avoir été régulièrement admise membre et avoir signé une carte d'adhésion dûment datée;
- c) — avoir personnellement payé un droit d'entrée ou d'initiation d'au moins un dollar, (\$1);
- d) — être tenue de payer personnellement des cotisations à un taux non inférieur à cinquante cents (.50c) par mois;
- e) — avoir personnellement payé les cotisations pour au moins un mois, s'il s'agit d'un nouveau membre;
- f) — n'avoir pas d'arriérés de cotisations pour plus de trois mois, s'il s'agit d'un membre déjà initié;
- g) — occuper régulièrement un emploi se rattachant aux occupations professionnelles normales de l'employeur à l'égard duquel la reconnaissance est demandée;
- h) — les conditions prévues pour établir le caractère représentatif d'une association doivent avoir été remplies le ou avant le jour du dépôt de la requête pour reconnaissance syndicale à la Commission de Relations Ouvrières.

Les exigences figurant aux alinéas b) à h), s'expliquent facilement. La Commission entend écarter des adhésions plus ou moins fictives ou éphémères, elle exige que le lien qui unit l'employé à son association manifeste un réel attachement. Ce faisant la Commission reste — à n'en pas douter — dans la ligne des ses attributions, qui est de donner effet aux dispositions du Code du Travail.

On ne saurait en dire autant de l'alinéa a). L'exclusion des moins de seize ans ne s'appuie sur aucune disposition du Code. Ne va-t-elle pas même à l'encontre du Code qui, à l'article 3, déclare:

Tout salarié a droit d'appartenir à une Association de son choix et de participer à ses activités et à son administration.

Que serait cette appartenance si elle était amputée de son principal avantage: la négociation obligatoire d'une convention collective? Et comment justifier, sur le plan d'une politique sociale soucieuse de la protection de tous les salariés, le rejet des très jeunes travailleurs du cadre du Code du Travail? Car c'est bien d'un rejet hors de ce cadre qu'il s'agit. Non seulement ces jeunes gens n'entrent pas en ligne de compte, en tant que membres de l'association qui requiert l'accréditation, mais en vertu de la jurisprudence précitée,¹⁴ ils restent en dehors du groupe qui formera l'unité de négociation. Personne ne parlera donc en leur nom.

Il est permis, dès lors, en tout respect pour l'opinion exprimée par la majorité des juges de la Cour suprême dans *Burlington Mills*, de s'interroger sur la validité de cette clause du Règlement.¹⁵ En effet,

¹⁴ *Commission des relations ouvrières v. Burlington Mills etc., supra*, note 6.

¹⁵ V. en ce sens Monsieur le juge Fauteux, dissident, qui remarque

la question directement posée dans cet arrêt concernait la formation de l'unité de négociation et non les conditions relatives aux membres de l'association représentative. Il est donc permis de conclure au sujet de l'article 3 du Règlement que l'alinéa a) pose un problème qui n'est pas clairement résolu en jurisprudence.

L'article 2 du Règlement soulève, lui, un problème encore plus délicat. Ce texte définit ce que l'on doit entendre par *caractère de bonne foi* d'une association, bonne foi qui, selon l'article 1 du Règlement est une condition essentielle de l'accréditation. En réalité, les alinéas a) et b) de l'article 2 sont relatifs à la procédure de l'accréditation—on les rencontrera à ce titre en traitant de cette question; l'alinéa c) n'ajoute rien à la définition de l'association, telle que la définit le Code du Travail lui-même.¹⁶ En revanche la disposition de l'alinéa d) est essentielle. En vertu de ce texte, pour apprécier le caractère de bonne foi d'une association:

La Commission tiendra compte de l'observance des articles 20, 21, 22, 24 et 25 de la Loi.

La loi vise ainsi ce qu'on a appelés "pratiques interdites". Certes, ces articles sont ceux de la Loi des relations ouvrières, aujourd'hui remplacée par le Code du Travail. Mais les dispositions visées ont été reprises par ce Code: ces pratiques sont toujours interdites. En fait sont ainsi désignées: les associations dominées par l'employeur, "syndicats de boutique";¹⁷ les associations qui ont recruté leurs membres par la menace;¹⁸ les associations qui ont déclaré une grève illégale;¹⁹ les associations qui ont ordonné ou encouragé un ralentissement de la production.²⁰

Il a été soutenu²¹ que sur ce point le Règlement de la Commission est *ultra vires*. La loi ne prévoit nulle part la *bonne foi* comme condition de l'accréditation, seul est exigé le caractère représentatif. Il n'appartiendrait donc pas à la Commission, lorsqu'elle est saisie d'une requête en accréditation, de la rejeter en invoquant les pratiques interdites dont il s'agit.

d'ailleurs au passage, (*supra*, note 6, à la p. 349); "*Nous ne sommes pas appelés à nous prononcer sur la validité des dispositions du paragraphe (a) de l'article 3 . . .*"

¹⁶ Article 1a qui remplace l'article 2d de la Loi des relations ouvrières en ce qui concerne les associations de salariés.

¹⁷ Articles 20 et 21 de la Loi des relations ouvrières; articles 11 et 12 du Code du Travail.

¹⁸ Article 22 de la Loi des relations du travail; article 12 du Code du Travail.

¹⁹ Article 24 de la Loi des relations ouvrières; article 94 du Code du Travail.

²⁰ Article 25 de la Loi des relations ouvrières; article 96 du Code du Travail.

²¹ Marie-Louis Beaulieu, *Les conflits de droit dans les rapports collectifs du travail* (1955).

A l'appui de cette opinion on cite une cause célèbre, celle de *l'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal v. La Commission des relations ouvrières de Québec*, qui a donné lieu à un arrêt de la Cour suprême.²² Dans cette affaire la Commission avait retiré l'accréditation à cette association pour cause de grève illégale (grève d'un service public, interdite à l'époque). Or, la Cour suprême décide qu'elle n'en avait pas le droit.

En tout respect pour cette opinion, il nous semble que cet arrêt n'a pas une telle portée. Il a été rendu au sujet d'une décision de la Commission prise dans des conditions si particulières et si singulières qu'il est douteux que l'on puisse y voir l'affirmation d'une règle générale. Mais, alors même que l'autorité de cette décision, en tant que précédent, ne pourrait pas être écartée, celle-ci ne devrait pas, nous semble-t-il, être étendue au-delà du cadre très précis, et très étroit, dans lequel la Cour suprême se trouvait en rendant sa décision.

Pour éclaircir la difficulté, il nous faut, tout d'abord, examiner, en son principe, la question de la validité de l'article 2d du Règlement, qui fait de la bonne foi de l'association une condition de son accréditation. Et, ensuite seulement, le point de savoir dans quelle mesure le principe ainsi dégagé doit être mis de côté en vertu de l'autorité de l'arrêt de *l'Alliance*.

En faveur de la validité de principe de l'exigence de la bonne foi, telle qu'elle est définie à l'article 2d du Règlement, on peut avancer trois arguments :

1^o—La Commission a le droit, en vertu de l'article 132 du Code du Travail, de prononcer la dissolution des associations tombant sous le coup de l'article 11 du même Code, c'est-à-dire des associations dominées par l'employeur. C'est là l'une des "pratiques interdites" sanctionnée par le Code. Or il serait inopérant d'interdire à la Commission d'en tenir compte, ce qui la conduirait à accréditer une association qu'elle pourrait ensuite sûrement dissoudre! Certes, la dissolution n'est pas prévue pour les autres "pratiques interdites". Mais l'article 132 précité constitue déjà une objection péremptoire contre la thèse qui affirme que l'article 2d du Règlement est, tout entier, *ultra vires*.

2^o—Une deuxième objection surgit à la lecture de l'article 25 du Code du Travail, qui déclare que la Commission peut ordonner un vote au scrutin secret, notamment lorsqu'elle est d'avis qu'une contrainte a été exercée pour empêcher des salariés d'adhérer à une association ou pour les forcer à y adhérer. Autrement dit, la

²² [1953], 2 R.C.S., 140.

Commission dispose d'un moyen efficace pour déceler une des pratiques interdites, le recrutement des adhérents par la force. Or, à quoi bon lui donner des pouvoirs à cette fin, si la Commission ne doit pas en tirer la conclusion logique: le refus d'accréditation?

Par conséquent, des quatre "pratiques interdites" visées à l'article 2 du Règlement, deux sont *sûrement* des obstacles à l'accréditation, en vertu de dispositions spéciales du Code. Seuls, la grève illicite²³ et le ralentissement de la production²⁴ n'ont pas été spécialement visés par le Code comme devant constituer des obstacles à l'accréditation.

Mais ne doit-on pas alors tenir compte des dispositions générales du Code du Travail?

30—La Commission a été habilitée par l'article 115²⁵ à faire des règlements "pour donner effet aux dispositions du présent Code". Or, celui-ci interdit certaines pratiques. C'est donc, semble-t-il, rester dans les limites de sa compétence en prenant un règlement qui permet de refuser l'accréditation à des associations dont l'*activité* ou dont l'*existence* même est illégale. Tel nous paraît le principe en la matière.

Ce principe doit-il être rejeté en vertu de l'arrêt de l'*Alliance*?²⁶

Pour répondre à cette question il faut souligner, tout d'abord, les circonstances très singulières dans lesquelles la décision de la Commission que la Cour suprême va considérer comme *ultra vires* a été prise. La Commission a statué, dans cette affaire, avant même d'avoir été régulièrement saisie; elle n'a pas informé l'association intéressée, laquelle n'a été entendue ni oralement, ni autrement; elle lui a notifié sa décision de révocation par télégramme! "Justice expéditive, s'il en est une" comme l'a dit Monsieur le juge Rinfret dans cet arrêt.²⁷ Elle l'est à tel point qu'il est légitime de se demander si la *singularité* de l'espèce permettrait de l'invoquer comme "précédent" dans des causes où la procédure régulière eût été suivie. Y trouverait-on l'identité des éléments sans laquelle l'autorité du précédent cesse de s'imposer?

Outre les particularités concernant la procédure, ajoutons que l'arrêt de l'*Alliance* a statué sur la *révocation* d'une accréditation et non sur la régularité générale de l'article 2d du Règlement qui fait de la bonne foi une condition de l'accréditation. Or, la révocation obéit à une procédure différente, sur certains points, de celle de l'accréditation.²⁸

²³ Article 94 du Code du Travail.

²⁴ Article 96 du Code du Travail.

²⁵ Analogue à l'article 38 de la Loi des relations ouvrières.

²⁶ *Supra*, note 22.

²⁷ *Ibid.*, à la p. 147.

²⁸ V. *infra*.

Ce sont là des raisons qui permettraient de soutenir que l'arrêt de l'*Alliance* n'oblige pas à poser, en règle générale, l'incompétence de la Commission pour apprécier la question des "pratiques interdites" en matière d'accréditation.

Supposons, cependant, que, dans une conception plus accueillante de la notion de "précédent", l'autorité de cet arrêt ne puisse pas être écartée. De toute façon elle ne s'impose pas au-delà du cadre précis dans lequel étaient placés les juges qui ont rendu la décision. Or, dans cette espèce, le retrait de l'accréditation a été prononcé au motif que l'association avait déclaré une *grève illégale*. L'arrêt n'a pas statué sur toutes les "pratiques interdites", mais seulement sur l'une d'entre elles. Encore faut-il remarquer que ce motif n'a été retenu que par Monsieur le juge Rand, les autres juges de la Cour suprême n'en font pas état et se bornent à justifier l'annulation de la décision de la Commission pour les seules raisons de procédure ci-dessus indiquées. Si les juges ont été unanimes pour censurer la décision de la Commission, cette unanimité ne se retrouve pas dans les motifs justifiant l'annulation.

Néanmoins, la haute autorité de Monsieur le juge Rand oblige de s'arrêter sur son argumentation qui, incontestablement, constitue une *ratio decidendi* du jugement qu'il a rendu. Il écrit notamment :²⁹

It is a basic rule that where an Act creates an offence and provides a penalty for it, the latter, in the absence of language indicating a contrary intent, is to be presumed to be the only punishment intended: Beal's Cardinal Rules of interpretation, 3rd. Ed, p. 438. There is nothing from which the slightest implication can be drawn that other punishment was intended to be permitted: but the Board has imposed other punishments compared with which the pecuniary penalties authorized, though substantial, are insignificant.

Dans la suite de sa note, Monsieur le juge Rand observe que la Loi des relations ouvrières oblige clairement la Commission de reconnaître l'association qui groupe la majorité absolue des salariés et qu'il s'en suit qu'immédiatement après la révocation de l'accréditation, l'association pourrait obtenir une nouvelle accréditation et il conclut:³⁰

These considerations are incompatible with authority to revoke solely on the ground that there has been a violation of a penal provision of the statute.

Cette argumentation, il faut le reconnaître, se fonde sur l'énoncé de principes généraux et ne se limite pas au cas de la grève illicite

²⁹ *Supra*, note 22, à la p. 160.

³⁰ *Ibid.*

seule. Cependant, tout principe juridique a pour point de départ— et pour point d'appui— une matière concrète. La considération des circonstances particulières de l'espèce reste inséparable de la formulation du principe. C'est parce qu'il a paru fournir une solution équitable à telle ou telle espèce que le principe a été énoncé. Celui-ci ne saurait s'en détacher si complètement que désormais il ait une valeur en soi et, pour ainsi dire, abstraite. C'est pourquoi l'autorité du précédent ne s'impose pas au-delà du cadre précis du jugement rendu.

Dès lors, quelle que soit la notoriété du juge qui énonce le principe, celui-ci n'a que la valeur d'une opinion doctrinale hors de ce cadre. Avec le plus grand respect, il est donc possible de le soumettre à une analyse critique.

A supposer, donc, que la singularité des circonstances de l'espèce ne soit pas un obstacle à ce que l'arrêt de l'*Alliance* puisse être invoqué comme précédent, sa portée devrait, à notre sens, être limitée à la règle selon laquelle la grève illégale ne permettrait pas à la Commission de refuser l'accréditation ou de prononcer sa révocation. Tout au plus, pourrait-on y assimiler, par suite d'une forte analogie, le cas des associations qui ordonnent un ralentissement de la production.³¹

On serait conduit ainsi à distinguer entre les "pratiques interdites": les unes seraient un obstacle à l'accréditation: associations dominées, associations dont les membres ont été recrutés par la violence; les autres ne permettraient pas à la Commission de les prendre pour base d'un rejet de l'accréditation: la grève illicite et le ralentissement de la production.

Cette distinction se justifierait-elle? De très bons esprits le pensent.³² On fait observer que le refus d'accréditer une association dominée par l'employeur ou une association qui a recruté ses membres par la force, se comprend très bien, car, à proprement parler ce ne sont pas là des associations répondant à la conception du Code du Travail. Celui-ci, comme avant lui la Loi des relations ouvrières, a pour but essentiel d'assurer la *liberté d'association*. Or les deux pratiques dont il s'agit ont pour effet, précisément, de supprimer cette liberté. Il serait dérisoire d'accréditer un "syndicat de boutique" ou un syndicat qui a recruté ses membres par des

³¹ Article 96 du Code du Travail.

³² Il s'agit d'une suggestion qui nous a été faite par notre collègue et ami le Professeur Louis Pratte, de la Faculté de Droit de l'Université Laval, Québec, qui a bien voulu lire la première rédaction du manuscrit de cette étude. Nous saisissons cette occasion pour lui exprimer nos vifs remerciements pour ses nombreuses et intéressantes observations dont nous avons tiré grand profit.

procédés illicites. En permettant à la Commission de rejeter l'accréditation dans ces deux cas le Règlement n'édicte donc pas une disposition *ultra vires*.

Le cas des associations qui déclarent une grève illégale (et par analogie, celles qui ordonnent un ralentissement de la production) serait différent. Par hypothèse, l'association a une existence régulière, *son activité seule est illicite*.

A suivre la doctrine de Monsieur le juge Rand, refuser l'accréditation pour ce motif ce serait lui infliger une peine que la loi ne prévoit pas. L'argument n'est pas sans réplique. Le rejet de l'accréditation n'est pas, dans le sens légal, une peine, même si ses conséquences sont plus sévères qu'une peine. De toute façon l'argument prouve trop, car il conduirait à interdire à la Commission de tenir compte de toutes les pratiques interdites pénalement sanctionnées. Or nous venons de voir que cela n'est pas soutenable en ce qui concerne les associations dominées et celle qui ont utilisé la violence pour recruter leurs membres.

On concédera, cependant, que la grève illicite (ou le ralentissement illégal de la production) pose une question spéciale. Pendant combien de temps une telle grève—qui a pu être de courte durée et peu dommageable (cela a été justement le cas de la grève de *l'Alliance*)—justifierait-elle un refus de l'accréditation? En faire un obstacle définitif ne serait ni juste, ni socialement habile. On peut répondre que le Règlement ne commande pas cette solution: "*La Commission tiendra compte de l'observance des articles 20, 21, 22, 24 et 25 de la Loi*". Même si on considérait l'article 2d du Règlement valable en son entier, "tiendra compte" implique une certaine latitude laissée à la Commission. Au bout d'un certain temps elle pourra estimer qu'il n'y a plus matière à rejet de l'accréditation. C'était, d'ailleurs, ce que soutenait l'avocat de la Commission dans la cause de *l'Alliance*³³ sans pour autant convaincre Monsieur le juge Rand. Pour lui, la seule sanction des pratiques interdites est la peine d'amende prévue par le Code.

Quoiqu'il en soit, nous le répétons, la solution préconisée par Monsieur le juge Rand, reste limitée à la grève illicite (et par analogie au ralentissement de la production) et ne saurait être étendue aux autres "pratiques interdites". D'autre part, cette solution, même ainsi limitée, n'est certaine que dans la mesure où l'arrêt de *l'Alliance* constituerait un "précédent" malgré le caractère très particulier de l'espèce qui l'a provoquée.

Sous le titre "caractère de bonne foi", l'article 2 du Règlement,

³³ *Supra*, note 22, à la p. 160.

ne se borne pas à viser les "pratiques interdites". Il indique aux alinéas a et b d'autres conditions. Mais, en réalité, ces conditions concernent non les *qualités* de l'association requérante, mais simplement les *formalités* qu'elle doit respecter lors de la demande d'accréditation. Leur commentaire nous conduit ainsi à l'examen du formalisme de la procédure d'accréditation.

4) *Formalisme de la demande d'accréditation.*

Ce terme "formalisme", doit être pris dans un sens large. Il concerne, tout d'abord, les *actes* qu'il faut faire pour obtenir un droit, il concerne aussi les conditions de *délai* qu'il faut respecter. Il importe également de ne pas se méprendre sur le sens du formalisme. Dans tout droit évolué, l'existence de certaines formes a toujours une signification qui intéresse le fond du droit. Ceci dit, voyons successivement les formalités relatives à la requête d'accréditation et, ensuite, les conditions de délai imparties par la loi.

A — *La requête.* Les formalités sont indiquées dans des articles 22 et 23 du Code du Travail. Il faut, d'après ces textes, une *résolution* émanant de l'association et une *requête* signée par les représentants mandatés dans ce but. Sur ce point aussi, la Commission précise dans l'article 2 du Règlement, alinéa a) :

L'association doit déposer en double sa requête en reconnaissance sur formules fournies par la Commission à cette fin.

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire. L'alinéa b) ajoute :

L'association doit produire le texte d'une résolution autorisant la requête votée à une assemblée plénière de ses membres, où il y avait *quorum*, et à laquelle les membres visés par ladite requête avaient été convoqués; . . .

La disposition de cet alinéa montre le souci légitime de la Commission de savoir si la demande d'accréditation répond bien au désir des salariés membres de l'association qui demande l'autorisation : nécessité d'un *quorum* (on ne nous dit pas quel est ce *quorum*, c'est probablement celui qui est indiqué dans les statuts de l'association) et de la convocation. Ce sont des garanties de la réalité du désir des salariés d'obtenir l'accréditation.³⁴

La Loi des relations ouvrières, article 4, alinéa 2, contenait une disposition permettant à plusieurs associations de salariés de s'unir pour constituer une majorité dans le sein d'un groupe et désigner ainsi les mêmes représentants. Cette disposition n'a pas été reproduite dans le Code du Travail. Mais, il ne faut pas en conclure que

³⁴ V. aussi, dans ce sens, la formule de la requête dans "l'annexe" du Règlement.

cette possibilité soit désormais écartée. La formule du Code du Travail qui définit l'association de salariés "*tout groupement constitué en syndicat, union ou autrement*" est suffisamment large pour permettre cette union d'association. Elle peut avoir son intérêt: des salariés appartenant à un syndicat minoritaire peuvent trouver qu'il est de leur intérêt d'avoir pour négociateur un représentant d'un syndicat majoritaire. C'est une pratique quelquefois suivie aux Etats-Unis. Bien entendu, ils peuvent aussi essayer, si les conditions en sont remplies, de se faire reconnaître comme groupe distinct, afin de négocier par l'intermédiaire de leur propre représentant. Telles sont les conditions de forme relative à la demande.

B — *Conditions de délais.* Quand la demande d'accréditation peut-elle être formulée? La réponse se trouve principalement dans l'article 21, texte très important. Il faut également tenir compte de la disposition de l'article 31. Nous allons les étudier successivement.

Les délais prévus à l'article 21.

Ce texte envisage trois hypothèses distinctes:

Première hypothèse: Elle est prévue à l'alinéa a de cet article:

... en tout temps, à l'égard d'un groupe de salariés qui n'est pas représenté par une association accréditée;

Ce cas est simple. Il n'exige pas de commentaire.

Deuxième hypothèse: Elle se dédouble. Elle se trouve énoncée aux alinéas b) et c) de l'article 21 et soulève des problèmes délicats. Il s'agit d'une demande d'accréditation émanant d'un groupe de salariés qui est représenté par un syndicat accrédité, mais qui désire changer de représentant. Cela implique que le premier syndicat, le détenteur de l'accréditation, a perdu la confiance du groupe qu'il représente parce qu'il a failli à sa mission essentielle. De quoi s'agit-il en somme? Deux cas sont envisagés:

Le Code prévoit à l'alinéa b de l'article 21 qu'un syndicat accrédité a laissé s'écouler un délai de dix mois sans conclure de convention collective et sans soumettre le différend qui est la cause de cet échec à l'arbitrage. En effet, lors de la négociation collective, si les parties ne s'entendent pas, elles peuvent, si elles sont d'accord pour cela, soumettre leur différend à l'arbitrage.³⁵ Cette décision est importante, car la sentence de l'arbitre est *obligatoire* pour les parties et tient lieu de convention collective.³⁶ L'échec des négociations et l'absence de demande d'arbitrage prouve le peu de dynamisme du syndicat accrédité. C'est pourquoi l'article 21b permet,

³⁵ Article 62 du Code du Travail.

³⁶ Article 81 du Code du Travail.

dans ce cas, c'est-à-dire dix mois après l'accréditation de ce syndicat inactif, une nouvelle demande d'accréditation.

Cependant, le recours à l'arbitrage n'est pas obligatoire. On ne peut pas reprocher à un syndicat de ne pas avoir utilisé cette voie. Mais alors, si le différend empêche la conclusion de la convention collective, il est du devoir du syndicat de lutter avec d'autres armes pour défendre les salariés. Il doit faire grève, en respectant la procédure et les délais impartis par le Code à l'article 46. Sauf, bien entendu, dans les cas où la grève reste interdite de façon générale. Ces cas mis à part, si les négociations n'aboutissent pas, un avis de l'impossibilité de conclure la convention est donné au ministre du travail;³⁷ le ministre nomme un conciliateur;³⁸ si celui-ci échoue à son tour, le droit à la grève est ouvert soixante jours après l'avis donné au ministre (ou quatre-vingt-dix jours s'il s'agit de la négociation d'une première convention collective). Or si, malgré l'échec des négociations et l'échec du conciliateur, le syndicat accrédité ne décide pas de faire la grève, c'est qu'il n'est vraiment pas animé de la volonté de lutte que ses mandants lui ont supposée. Ils peuvent alors, six mois après l'expiration des délais prévus pour rendre la grève légale, demander une nouvelle accréditation. Tel est le sens de l'alinéa c) de l'article 21.

En définitive, on peut résumer les deux cas figurant aux alinéas b) et c) de l'article 21 dans cette formule plus simple: les groupements de salariés représentés par un *syndicat inactif*, qui n'ayant pas conclu de convention collective, n'utilise ni la voie de l'arbitrage ni la voie de la grève, peuvent demander une autre accréditation en respectant un délai qui, selon le cas, est de dix mois après l'accréditation ou de six mois après l'acquisition du droit de grève.

Troisième hypothèse: Elle est prévue à l'alinéa d.) Elle répond à l'idée suivante: les conventions collectives ont une durée d'au moins un an et au maximum trois ans.³⁹ Pendant ce temps des changements ont pu se produire dans l'opinion des salariés et dans leur affiliation. Certes, ils ne peuvent pas désertier *collectivement* le syndicat, l'article 61 s'y oppose,⁴⁰ mais ils peuvent le faire *individuellement*. Ils peuvent devenir membres d'un autre syndicat.

³⁷ Article 42 du Code du Travail.

³⁸ Articles 42 et 43 du Code du Travail.

³⁹ Article 53 du Code du Travail.

⁴⁰ Article 61 du Code du Travail: "Nulle association de salariés ayant conclu une convention collective, nul groupe de salariés régis par une telle convention ou par une sentence arbitrale en ayant l'effet, ne fera de démarches en vue du devenir membre d'une autre association ou de s'y affilier, sauf dans les soixante jours précédant la date d'expiration ou de renouvellement de la convention ou la date d'expiration de la sentence arbitrale."

Ainsi la majorité va se déplacer. Il appartient, alors, à un autre syndicat de demander l'accréditation, compte tenu de ce déplacement de majorité en sa faveur. Mais il doit le faire dans un certain délai. Au plus tôt soixante jours avant l'expiration de la convention collective; au plus tard trente jours avant l'expiration, après, il sera trop tard.

On comprend très bien l'interdiction de demander une accréditation avant le soixantième jour qui précède l'expiration de la convention. C'est pour ne pas favoriser les manœuvres de recrutement qui envenimeraient la lutte entre les syndicats. C'est ce qui explique aussi l'article 61.

Mais pourquoi ne plus permettre de le faire après le trentième jour précédant l'expiration? Car cette règle conduit à une situation singulière. N'ayant pas fait de demande en accréditation au plus tard trente jours avant l'expiration de la convention collective, ce groupe continuera d'être représenté par un syndicat qui ne dispose plus de la majorité des salariés. Comment expliquer cette forclusion? Il semble que le législateur a dû faire le raisonnement suivant: ce groupe, dont la majorité a changé d'orientation syndicale, pourrait demander une autre accréditation, mais il reste passif; il paraît, au moins, hésitant à s'engager avec un autre syndicat vers lequel cependant vont ses préférences. Peut-être n'est-il pas très sûr d'avoir une majorité. Ce syndicat n'est pas, lui non plus, très actif. C'est, en somme, un mariage que l'amour a quitté, mais les nouveaux liens ne sont pas assez forts pour que le groupe envisage de convalser en secondes noces. Alors, le premier engagement continue, malgré les relations quelque peu adultères qui se sont établies avec un autre syndicat. Cette situation est anormale pour ne pas dire immorale! L'explication pourrait être la suivante: la convention collective venant bientôt à expiration, il est souhaitable qu'un syndicat soit en mesure d'entreprendre de nouvelles négociations. Or, une procédure d'accréditation est assez longue. Si on attend trop pour demander une nouvelle accréditation, un assez long délai va s'écouler avant qu'un nouveau syndicat prenne le relai du précédent. La menace de la forclusion aura donc une vertu de stimulant, elle incitera à l'action et assurera la continuité de la représentation des salariés. Elle réduira en tout cas le délai pendant lequel l'article 33 fera sentir son effet.⁴¹ De toute façon, on peut supposer que ce cas restera théorique, ou tout à fait exceptionnel.

⁴¹ Article 33 du Code du Travail: "Lorsqu'elle est saisie d'une requête en accréditation, révision ou révocation d'accréditation, la Commission peut ordonner la suspension des négociations et des délais de négociations collectives et empêcher le renouvellement d'une convention collective.

En ce cas, les conditions de travail prévues dans telle convention

Telles sont les différentes hypothèses envisagées par l'article 21 pour déterminer le moment où l'accréditation peut être demandée.

Etudions maintenant le deuxième texte, l'article 31 du Code du Travail:

Une requête en accréditation ne peut être renouvelée avant trois mois de son rejet par la Commission.

Ces dispositions sont reprises et précisées par l'article 4-12 du Règlement, qui ajoute simplement qu'une nouvelle requête en accréditation pourrait être acceptée si la Commission est d'avis que la première requête a été rejetée par suite d'une *erreur technique*. Disposition qui n'appelle pas de commentaire particulier. Bien entendu la Commission ne pourrait pas utiliser cette disposition du Règlement en qualifiant improprement d'erreur technique ce qui, en réalité, serait un revirement d'opinion.

Comme on le voit, le rôle de la Commission s'est fait sentir tout au long des diverses phases de la demande en accréditation: détermination du cadre ou de l'unité de négociation, composition de ce cadre, nature de l'association, formalisme de la demande. Il va de soi, cependant, que son rôle essentiel se manifesterá lorsqu'elle sera appelée à *décider* du sort de la requête.

5) *La décision de la Commission.*

C'est la phase finale de l'accréditation. Elle aussi se déroulera selon les règles posées, d'une part par le Code du Travail, d'autre part par le Règlement. On peut ordonner ces règles selon le plan suivant: composition de la Commission qui instruit la demande, instruction de l'affaire et preuve, formalisme de la décision.

A — *Composition de la Commission.* Nous avons vu quels sont les membres de la Commission et comment ils sont nommés. Mais, pour une affaire déterminée, ce n'est pas toute la Commission qui statue. Le Code du Travail déclare à l'article 105:

Le *quorum* de la Commission est de trois, dont le président ou un vice-président et deux autres membres.

Par conséquent, trois membre seulement. Cela permet à la Commission de se partager les affaires, car elles sont nombreuses.

Cette division de la Commission en *quorum* distincts, nécessaire sans doute par suite de la multiplication des requêtes, aura cependant un inconvénient: il a été bien souligné par Monsieur

demeurent en vigueur jusqu'à la décision de la Commission et les dispositions de l'article 48 s'appliquent."

André Roy, commissaire à la Commission des Relations de Travail du Québec, dans le rapport qu'il a fait au Vingtième congrès des Relations Industrielles.⁴² Il est possible que chaque section du conseil ait son opinion sur tel ou tel aspect du problème de l'accréditation. Les questions qui se posent: constitution des unités de négociation, notion de salarié, etc. . . peuvent recevoir des solutions divergentes. Cela empêchera la formation d'une jurisprudence de la Commission. Une décision dans un sens sera la source de contestations, c'est-à-dire de demandes en révocation de décisions rendues dans un autre sens. Aucun remède n'est prévu à cette situation.

Il est intéressant de noter, en outre, la disposition de l'article 107, alinéa 2. Celui-ci déclare que lorsqu'il s'agit d'un *litige inter syndical*, les représentants employeurs et employés siègent mais ne votent pas. Comme très souvent les demandes d'accréditation mettent aux prises plusieurs syndicats, la décision est, en définitive, prise par les hauts fonctionnaires nommés par le Gouvernement, autres que les représentants salariés et employeurs. On a voulu donner à cet organisme un certain caractère paritaire. En réalité, dans tous les litiges intersyndicaux, la représentation paritaire est de peu d'effet, du moins quant à la décision elle-même. Bien entendu, la présence des représentants salariés et employeurs reste utile à titre consultatif.

Ce qui est très délicat, c'est de donner une définition exacte de ce qu'est un litige intersyndical. Souvent les problèmes posés à la Commission sont complexes. La Commission doit résoudre plusieurs questions, dont certaines, malgré la présence de deux syndicats, ne sont pas spécifiquement des conflits intersyndicaux. Par exemple, on l'a vu, la définition du "salarié" au sens de l'article 1m. Cette question peut très bien se poser sans l'intervention d'un deuxième syndicat; elle sera alors jugée par la Commission autrement composée. Cela, non plus, n'est point fait pour unifier sa jurisprudence.⁴³

Si la requête émane d'un syndicat de salariés qui ne trouve pas de syndicat opposant, la contestation peut émaner de l'employeur. On s'était demandé cependant si l'*intérêt* justifiait son intervention. En procédure "pas d'intérêt, pas d'action". Or, certains ont soutenu que la demande en accréditation n'est pas dirigée contre l'employeur, qu'il n'y avait aucun litige entre les salariés et les employeurs. Selon cette opinion, seuls les salariés qui ne voudraient pas du mandataire désigné auraient "intérêt", justifiant l'action ou l'inter-

⁴² André Roy, Rapport au XXe Congrès des Relations Industrielles de l'Université Laval. Le Code du Travail du Québec (1965), p. 65.

⁴³ *Op. cit.*, *ibid.*, p. 67.

vention devant la Commission, ou bien un autre syndicat qui prétendrait grouper la majorité des salariés. Mais cette opinion n'a pas été approuvée. De nombreuses décisions admettent l'employeur comme contestant de la requête en accréditation.⁴⁴

Si l'employeur s'oppose seul à la requête, la règle de l'article 107, alinéa 2, ne joue pas. La section de la Commission sera donc composée par le président et les deux représentants de l'employeur et des salariés. Des vice-présidents peuvent siéger, mais ne votent pas. En ce cas, le caractère paritaire de la Commission est respecté. Mais n'est-il pas à craindre que le représentant des employeurs soit favorable à la requête de l'employeur, celui des salariés à celle des salariés? En définitive, dans ce cas, la décision sera prise par le président ou le vice-président seul, les représentants des parties ayant, là aussi, plutôt un rôle de conseil. Il n'y a là, bien sûr, aucune critique, ces remarques sont destinées simplement à montrer le mécanisme de la décision et les difficultés de fonctionnement du système paritaire.

B—*Instruction et preuve.* C'est le point important. La Commission doit examiner si toutes les conditions de l'accréditation exigées par le Code et le Règlement sont réunies: conditions de forme de la requête, délais, bien sûr, mais aussi et surtout les conditions de fond: l'association a-t-elle un but professionnel? Les statuts de l'association n'excluent-ils pas la négociation collective,⁴⁵ puisque cette négociation collective doit être le but principal de toute association de salariés. L'association est-elle une association de bonne foi, au sens du Règlement, sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus au sujet de cet article du Règlement. *Enfin et surtout, le groupement comporte-t-il une majorité de salariés affiliés au syndicat requérant?*

La procédure de l'enquête et la forme des rapports ou des requêtes peuvent être établies par la Commission.⁴⁶ Et, en fait, certaines règles ont bien été posées dans le Règlement n^o 1.⁴⁷ Voici en tout cas les principales étapes de l'enquête:

1^o—La Commission va, tout d'abord, prendre connaissance des statuts de l'association et des conditions d'entrée de ses membres et des cotisations exigées. Ce sont là les moyens d'investiga-

⁴⁴ V. par exemple: *Canadian Copper Refiners Limited v. Labour Relations Board of the Province of Quebec et Oil Workers International Union mis en cause*, [1952] C.S. 295. Voir sur ce point le rapport de Monsieur le juge Vaillancourt au XXe Congrès des Relations Industrielles précité, p. 99 *et seq.*

⁴⁵ Voir le spécimen de la carte d'adhésion à "l'annexe" du Règlement.

⁴⁶ Article 115 du Code du Travail.

⁴⁷ V. Beaulieu, *op. cit.*, note 21, p. 205.

tion lui permettant de savoir s'il s'agit bien d'une association de bonne foi dans le sens de l'accréditation. La Commission peut exiger la communication de tout procès-verbal de l'association.⁴⁸

2^o—Il faut, en deuxième lieu, que la Commission s'assure du caractère représentatif, c'est-à-dire majoritaire. A cette fin, l'article 24, alinéa 1, dispose:

La Commission s'assure du caractère représentatif de l'association et de son droit d'être accréditée et, à cette fin, procède à la vérification de ses livres et archives et de la liste des salariés de l'employeur.

Cette vérification sur documents pouvant ne pas suffire, l'article 25 déclare que la Commission peut ordonner un vote au scrutin secret du groupe de salariés qui forme l'unité pour lequel l'accréditation est demandée, toutes les fois que la Commission le juge opportun. Cet article précise qu'il en est ainsi en particulier lorsqu'elle est d'avis qu'une contrainte a été exercée, ou s'il appert que certains salariés sont membres de plus d'une association en nombre suffisant pour influencer sur la décision.

Et l'article 26 se préoccupe de faciliter ce scrutin:

Tout employeur est tenu de faciliter la tenue du scrutin et tout salarié faisant partie d'une groupe désigné par la Commission est tenu de voter, à moins d'une excuse légitime.

Afin d'éviter des manoeuvres de recrutement abusif, l'article 4, alinéa 10, du Règlement précise:

La date selon laquelle seront comptés les effectifs syndicaux sera celle du dépôt de la requête faite dans les délais légaux à la Commission des Relations Ouvrières, soit à son siège social, ou à son bureau de Montréal.

3^o—Toutes les vérifications peuvent être faites soit directement par la Commission, soit par tout fonctionnaire autorisé par la Commission.⁴⁹ Afin de donner toute autorité aux enquêteurs, l'article 110 du Code dispose:

La Commission et ses membres ont tous les pouvoirs, immunités et privilèges de commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête [chapitre 9].

Or, ce chapitre 9 de la Loi des commissions d'enquête déclare:

Afin de découvrir la vérité, les commissaires peuvent, par tous moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs, s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déférée.

4^o—Notons aussi que les séances de la Commission, qu'il

⁴⁸ Article 112 du Code du Travail.

⁴⁹ Article 110 du Code du Travail et article 4, alinéa 8 du Règlement.

s'agisse d'enquête ou d'audition, sont publiques, en principe. Mais la Commission peut ordonner le huis clos.⁵⁰

5° — Notons enfin la règle de l'article 135 :

Aucune preuve n'est permise pour établir qu'une enquête ou poursuite prévue par le présent code a été intentée à la suite d'une plainte d'un dénonciateur ou pour découvrir l'identité de ce dernier.

La vérité doit être connue, même au prix d'une dénonciation. Si celle-ci émane d'un salarié cette disposition le protège contre un licenciement abusif.

Telles sont les règles posées par le Code du Travail et le Règlement. Comme toujours, la loi ne prévoit pas toutes les difficultés, tous les problèmes. De ce fait, des questions se posent qui sont souvent bien délicates, notamment celle que nous étudierons dans un sixième point.

6° — *L'audition des intéressés est-elle obligatoire dans la procédure d'accréditation?* Plusieurs affaires récentes⁵¹ ont montré l'importance et la gravité de ce problème. Dans toutes ces affaires — malgré quelques différences quant aux circonstances de fait — l'employeur soutenait qu'ayant refusé de l'entendre, la Commission avait excédé sa juridiction en méconnaissant la règle *Audi alteram partem*. Cette règle est-elle de rigueur dans une procédure d'accréditation?

Il faut, pour répondre à cette question, distinguer le *principe*, d'une part, et ses *modalités d'application*, d'autre part.

Quant au principe, le doute ne paraît pas permis. Le principe *Audi alteram partem* n'est pas une simple règle de procédure, dont l'inobservation ne pourrait pas justifier la nullité de l'accréditation.⁵² C'est là l'expression d'un principe fondamental du droit, un principe de justice naturelle. On lit dans l'arrêt de *l'Alliance*, sous la plume de Monsieur le juge Fauteux:⁵³

Il est de règle que l'application du principe *Audi alteram partem* est implicitement sous-entendu dans les lois attribuant aux corps administratifs des fonctions d'ordre judiciaire. Le législateur est présumé tenir compte de cette règle en édictant ces lois.

Aucun des juges de la Cour d'appel ou de la Cour suprême qui se sont prononcés dans ces causes n'a nié le principe. Ce sont ses *modalités d'application* en matière d'accréditation qui seules sont discutées.

Par application de cette règle, il est certain que la Commission doit informer tous les intéressés de la procédure en cours, afin

⁵⁰ Article 109 du Code du Travail.

⁵¹ V. *infra*.

⁵² V. Article 134 du Code du Travail.

⁵³ *Supra*, note 22, à la p. 166.

qu'ils puissent exposer leur point de vue, faire leurs objections et indiquer les moyens qui, à leur sens, s'opposent à l'accréditation demandée. L'employeur est, au premier chef, l'un de ces intéressés; il doit donc être avisé en temps utile. Dans toutes les affaires que nous commentons ci-après cette condition était, d'ailleurs, remplie et c'est en cela qu'elles sont radicalement différentes de l'espèce de l'*Alliance* où l'association n'avait pas été avisée de la procédure de retrait de l'accréditation dirigée contre elle.

Il n'est pas douteux, d'autre part, que les intéressés, ainsi avisés, sont libres de renoncer au droit d'être entendus. La justification de la règle *Audi alteram partem* c'est que nul ne peut perdre un droit sans avoir été entendu ou *appelé*. Etre appelé suffit, dès lors que toute latitude est laissée à l'intéressé pour faire valoir ses droits. C'est, précisément, en constatant que l'employeur avait renoncé à être entendu que dans *Beacon Plastic Limited v. La Commission des relations ouvrières de la Province de Québec et United Rubber Cork Linoleum and Plastic Workers of America*⁵⁴ la plupart des juges avaient considéré la procédure comme régulière, bien que la Commission n'ait pas procédé à l'audition de l'employeur.⁵⁵

Mais, lorsque les intéressés n'ont pas renoncé au droit d'être entendus—ce qui est tout de même l'hypothèse ordinaire—comment *en fait* la règle *Audi alteram partem* va-t-elle jouer? La Commission est-elle obligée *d'entendre* les parties, dans les sens propre du terme, c'est-à-dire leur permettre de venir devant elle développer oralement leurs moyens, entendre les plaidoiries de leurs avocats, et les dépositions de leurs propres témoins? La règle *Audi alteram partem* n'a-t-elle pas été satisfaite, au contraire, par cela seul que les intéressés ont pu exposer dans leur requête leurs objections? La Commission procédant par ses propres moyens d'enquête à la vérification des faits allégués et statuant seule sur les points de droit, l'audition du requérant ne serait alors qu'une *faculté* pour elle et nullement une obligation?

Sur cette question dont l'importance est grande, force est de constater que la jurisprudence n'est pas encore fixée.

⁵⁴ [1964] B.R. 177.

⁵⁵ La renonciation à être entendu est une question de fait. Dans *Beacon Plastic Limited, ibid.*, elle était loin d'être évidente. Si MM. les juges Choquette et Badeux considèrent, en effet, que l'employeur avait fait une demande d'audition conditionnelle, c'est-à-dire a laissé à la Commission le droit de décider de son opportunité, Monsieur le juge Bissonnette n'est pas de cet avis, considérant que la requête de l'employeur—bien que maladroitement rédigée—n'en était pas moins "l'expression respectueuse de volonté de faire valoir ses moyens à la date, au lieu et en la manière qu'il plaira à la Commission de déterminer".

En faveur d'une interprétation stricte de la règle *Audi alteram partem*, c'est-à-dire d'une obligation, pour la Commission, d'entendre ceux des intéressés qui le demandent, Monsieur le juge Choquette dans *Québec Labour Relations Board v. J. Pascal Hardware Company Ltd., et The Retail Clerks Union, Local 486, R.C.I.A. et une autre*,⁵⁶ tout en reconnaissant que la Commission est en droit de faire sa propre enquête—vérification des livres et archives de l'association, rapports de ses fonctionnaires autorisés, audition des témoins qu'elle assigne et tous moyens qu'elle juge les meilleurs, —écrit textuellement:⁵⁷

Est-ce à dire que la Commission peut refuser de recevoir les preuves qu'une partie requérante ou contestante désire lui présenter? Je ne le crois pas. Le droit d'être "entendu" signifierait bien peu de choses s'il ne comportait pas pour la partie la faculté d'établir ses avancés par des preuves et d'exposer ensuite ses raisons à l'appui de sa requête ou de sa contestation.

C'est le même point de vue qu'avait adopté Monsieur le juge Bissonnette dans *Beacon Plastic Limited*⁵⁸ et Monsieur le juge Owen dans *Commission des Relations de Travail du Québec and Others v. Houghco Products Limited and United Workers of America Local 6617 and Another*.⁵⁹ Dans cette dernière cause, un bref de *certiorari* avait été délivré par un juge de la Cour suprême contre la Commission qui avait accordé une accréditation *sans entendre l'employeur*. La requête en annulation de ce bref, formée en vertu de l'article 122 du Code du Travail, est rejetée. La décision du juge de la Cour supérieure qui reprochait à la Commission de ne pas avoir entendu l'employeur est, de cette façon, approuvée par Monsieur le juge Owen, à l'avis duquel se range, dans la même cause, Monsieur le juge Badeux.

Mais une interprétation beaucoup plus souple de la règle *Audi alteram partem* en tant qu'elle s'applique à la procédure suivie par la Commission est donnée par d'autres juges.

Dans *Labour Relation Board v. J. Pascal Hardware Ltd.*,⁶⁰ Monsieur le juge Taschereau prend une position nettement contraire à celle de Monsieur le juge Choquette lorsqu'il écrit:

Il résulte de la combinaison de ces deux articles qu'il appartient à la Commission, et à la Commission seule, de déterminer la procédure de ses enquêtes. Et, comme la preuve révèle que les deux parties ont soumis leurs prétentions par écrit et que la Commission a jugé, dans l'exercice de sa discrétion, qu'il lui suffisait, pour rendre justice aux parties, de faire vérifier les prétentions des parties par ses enquêteurs,

⁵⁶ [1965] B.R. 791.

⁵⁸ *Supra*, note 54, à la p. 180.

⁶⁰ *Supra*, note 56, à la p. 799.

⁵⁷ *Ibid.*, à la p. 785.

⁵⁹ [1965] B.R. 561.

les tribunaux ne doivent pas, en l'absence d'un déni de justice, intervenir dans sa discrétion.

Et encore plus nettement Monsieur le juge Brossard dans *Commission des Relations de Travail du Québec and others. v. Civic Parking Centre Ltd., and Cartage and Miscellaneous Employees Union Local 933* qui écrit:⁶¹

Tout particulièrement convient-il de rechercher dans quelle mesure les modalités de l'application de la règle *audi alteram partem* sont fixées par le Code du travail.

Le législateur limite à deux cas spécifiques l'énoncé d'une obligation pour la Commission de permettre aux parties intéressées de se faire entendre; ce sont les cas des articles 118 et 132. Le premier de ces deux articles couvre le cas d'une décision sur la révocation ou la révision pour cause, d'une décision ou d'un ordre rendu par la Commission ou de tout certificat qu'elle a émis; le second de ces deux articles couvre le cas de la dissolution d'une association qui a participé à une infraction aux dispositions de l'article 11 du Code traitant des entraves à la formation ou aux activités d'une association de salariés. Ces deux articles, comme l'article 121, ont été adoptés par le législateur après les arrêts susdits de la Cour Suprême. Hors des deux articles, non seulement la loi n'impose pas à la Commission l'obligation d'entendre les parties, mais elle laisse à la Commission, en matière d'accréditation, la plus grande latitude quant à la tenue de ses enquêtes et, tout particulièrement, quant à l'enquête qu'elle doit faire pour s'assurer du caractère représentatif de l'association qui demande à être accréditée; ce sont les articles 24, 25, 28, et 30 qui dictent la conduite à être tenue par la Commission en rapport avec cette enquête. Il me paraît que, par inférence, en rapprochant ces divers articles des articles 118 et 132 susdits, le législateur a entendu laisser à la Commission la latitude la plus absolue quant aux moyens pour elle de s'enquérir des faits pouvant lui permettre de rendre sa décision sur la demande d'accréditation sans l'assujettir à l'obligation d'entendre une partie intéressée et les témoins que celle-ci pourrait indiquer.

Le problème, en définitive, n'est pas résolu en jurisprudence. Etant donné le nombre considérable de procédures en accréditation et l'importance de la matière pour la paix sociale, il serait souhaitable qu'une solution plus nette soit dégagée.

Aux arguments invoqués, sur le plan des principes, il n'est peut-être pas inutile d'ajouter les considérations d'ordre pratique qui ont été avancées en faveur d'une application souple de la règle *Audi alteram partem*. Monsieur André Roy, commissaire à la Commission des Relations de Travail⁶² observe que celle-ci ne jouerait plus son rôle efficacement si, dès qu'un intéressé demandait l'audition, elle devait l'ordonner. Ses propres instruments d'enquête

⁶¹ [1965] B.R. 657, à la p. 669.

⁶² Rapport précité, note 42, aux pp. 72 à 74.

tourneraient pour ainsi dire à vide et, de plus, l'instruction se prolongerait indéfiniment, alors qu'il est souvent urgent d'aboutir. "Même si elle le voulait, précise Monsieur Roy, la Commission ne pourrait entendre à une audience contradictoire toutes les parties qui en font la demande." C'est là une considération d'ordre pratique qu'on ne saurait négliger. Cependant Monsieur le juge Bissonette estime que c'est là un problème purement administratif. Il suggère dans *Beacon Plastic Limited*:⁶³

N'y aurait-il pas un remède efficace en édictant des règles de procédure qui restreindraient les délais, comprimeraient les débats, jugeraient des contestations frivoles par une sanction de dépens assez élevés?

Il en résulte que même les partisans de l'application stricte de la règle *Audi alteram partem* ne peuvent méconnaître que sa mise en oeuvre en matière d'accréditation appelle des modalités propres.

Tels sont les problèmes concernant l'instruction de la demande et la preuve. Reste un dernier point: préciser les formalités relatives à la décision.

C — *Formalisme de la décision.*

Ici les règles sont simples: vote majoritaire;⁶⁴ la décision doit être écrite;⁶⁵ la décision doit être motivée.⁶⁶

L'obligation de motivation est introduite pour briser une attitude contraire qui avait tendance à être suivie. Elle était inspirée par la pratique anglaise de l'*Industrial Court* qui, de cette façon, voulait éviter le système des précédents du droit anglais. Mais le Code du Travail a donné satisfaction à l'opinion dominante au Québec. L'obligation de motivation confirme le caractère judiciaire de la Commission. C'est là, en effet, une garantie des justiciables contre l'arbitraire. L'obligation de motiver doit s'entendre de façon assez précise. Une motivation vague serait source de contestations.⁶⁷

La décision est matérialisée par un certificat spécial.⁶⁸ Ce certificat demeure cependant la propriété de la Commission.⁶⁹ Somme toute, le syndicat qui l'a obtenu n'en est que détenteur. Il en résulte — c'est ce que dit le Règlement — qu'en cas de révocation, le syndicat qui l'avait obtenu doit le restituer à la Commission.

⁶³ *Supra*, note 54, à la p. 181.

⁶⁴ Article 106 du Code du Travail.

⁶⁵ Article 28, alinéa 2 du Code du Travail.

⁶⁶ Article 113, alinéa 2 du Code du Travail.

⁶⁷ Voir un exemple intéressant cité par Monsieur Roy dans son rapport précité, note 42, p. 81.

⁶⁸ Article 29 du Code du Travail.

⁶⁹ Article 4, alinéa 1 du Règlement.

L'employeur doit être avisé de la délivrance de l'accréditation et la Commission lui envoie une copie de la décision.⁷⁰

Telles sont les diverses phases de la procédure que l'on doit suivre. Elles nous ont fait voir le rôle que joue la Commission tout au long de la procédure et lors de la décision. Il n'est pas douteux que, dans l'esprit du législateur, la Commission des Relations de Travail est *seule compétente* en cette matière, tant en ce qui concerne les règlements qu'elle peut faire, qu'en ce qui concerne l'instruction de la demande et la décision. Elle jouit, à cet égard, d'une *compétence exclusive*. Cela résulte d'une part des textes examinés, qui ne citent aucun autre organe devant intervenir dans la procédure et la décision, et de la nature même du problème. Comme l'a bien dit Monsieur André Roy, commissaire à cette Commission, dans son rapport,⁷¹ la principale mission de la Commission n'est pas de trancher des litiges, mais d'assurer le libre exercice du droit d'association. Sa composition paritaire et ses pouvoirs propres d'enquête ont été conçus en vue de ce rôle qui lui est spécial. Nul autre tribunal n'est organisé pour jouer ce rôle. Enfin, c'est la même idée qui explique la règle posée à l'article 121 qui défend tout recours contre les décisions de la Commission. Sans examiner pour le moment la portée de cette interdiction, nul ne doute au Québec que l'accréditation est une affaire que seule la Commission peut instruire et décider.⁷²

Muni de l'accréditation, le syndicat va désormais pouvoir jouer le rôle essentiel que lui assigne le législateur, celui qui le justifiera aux yeux de ses mandants, le groupe de salariés pour lequel il a été accrédité, à savoir la négociation d'une convention collective ou le renouvellement d'une convention collective venant à expiration. Cette négociation, on le sait, est obligatoire, soit que la demande de négociation émane du syndicat, soit que l'employeur en prenne l'initiative.⁷³ Si la convention collective est conclue, elle régira pour le temps déterminé, un an, deux ans, ou trois ans, tous les salariés formant le groupe, même ceux qui ne sont pas affiliés au groupe majoritaire. Toute grève est interdite aux salariés qui, ayant obtenu l'accréditation, n'ont pas entamé la procédure de négociation obligatoire en vue de la conclusion d'une convention collective.⁷⁴

⁷⁰ Article 28, alinéa 3 du Code du Travail, article 4, alinéa 6 du Règlement.

⁷¹ *Op. cit.*, note 42, p. 89.

⁷² Jurisprudence constante. V. parmi les décisions récentes: *Montreal Newspaper Guild Local 111 American Newspaper Guild v. C.R.O. de la Province de Québec et Gazette Printing Company Ltd.*, [1965] B.R. 753.

⁷³ V. l'article 40 du Code du Travail.

⁷⁴ Article 94 du Code du Travail.

La négociation obligatoire de la convention collective, le déclenchement d'une grève légale sont ainsi des conséquences de l'accréditation. Dans cette étude, nous laisserons de côté ces conséquences, car notre sujet est limité à l'examen de l'accréditation elle-même.

L'accréditation d'un syndicat a, cependant, un troisième effet qui, lui, se rattache intimement à notre sujet et, de ce fait, ne peut être écarté. Il est prévu à l'article 34 du Code du Travail qui déclare, en substance, que l'accréditation accordée à un syndicat par rapport à un groupe de salariés, annule de plein droit celle qui avait été obtenue antérieurement par un autre syndicat à l'égard du même groupe de salariés. Mais l'étude de cette annulation doit être faite dans un cadre plus large, car elle ne constitue que l'un des cas de *perte* de l'accréditation. Or, c'est l'ensemble de ce problème qu'il nous faut maintenant exposer.

II. *La perte de l'accréditation.*

Le Code du Travail ne pose pas de limite de temps à la durée de l'accréditation. Cette règle est d'autant plus remarquable qu'il en est tout différemment pour la convention collective conclue, dont la durée ne peut dépasser trois ans. Les conditions économiques et sociales évoluent très vite. La convention collective saisit les relations "employés — employeurs" à un moment de cette évolution, elle les cristallise pour un temps. Elle constitue une étape, un palier de stabilité nécessaire, dans le mouvement vertigineux qui entraîne notre monde, car nul plan d'entreprise, nulle administration, n'aurait été réalisable sans la possibilité d'une prévision des conditions de la production. Parmi ces conditions, celles qui pèsent du poids le plus lourd, sont les conditions de travail. C'est pour cette raison qu'un minimum de durée de la convention collective a été prévue: un an. Mais cette étape ne doit être qu'une courte halte dans la course au progrès social. Elle ne doit pas maintenir l'entreprise dans l'immobilisme, en l'isolant ainsi du contexte économique et social général, provoquant une perte de vitesse qui pourrait lui être néfaste. C'est pourquoi la convention collective ne saurait dépasser trois ans. Cependant, l'expiration de la convention collective, ou de la sentence arbitrale qui en tient lieu, ne met pas fin à l'accréditation. Le maintien de l'accréditation n'a pas, en principe, d'inconvénient, à moins que, précisément, quelque circonstance spéciale ne vienne provoquer sa caducité.

Ces circonstances peuvent être groupées en trois catégories.

Dans certains cas l'accréditation est caduque de plein droit.

Aucune procédure n'est alors nécessaire, c'est le *législateur* lui-même qui décide que l'association ne peut conserver la reconnaissance qu'elle avait obtenue.

L'accréditation peut, également, faire l'objet d'une révocation émanant de la Commission elle-même, qui revient sur sa propre décision. Organisme judiciaire, elle est—on l'a vu—en même temps un organisme administratif. Or, il est le propre de *l'administration* de pouvoir réviser ses décisions. Mais, en ce cas, une procédure doit être suivie, garantie nécessaire de la liberté syndicale.

Enfin, et surtout, les décisions relatives à l'accréditation peuvent être annulées par une décision de la Cour supérieure. C'est là le point le plus délicat, car il pose tous les problèmes des rapports de l'exécutif et du *judiciaire* en matière syndicale.

1) *Caducité de plein droit de l'accréditation.*

Le législateur prévoit la caducité de l'accréditation dans deux cas où il est manifeste que son maintien ne se justifie plus: c'est, tout d'abord, le cas où une autre association a régulièrement obtenu son accréditation à l'égard du même groupe de salariés; c'est ensuite le cas où l'entreprise intéressée a fait l'objet d'une vente en justice.

A — Aux termes de l'article 34 du Code du Travail:

L'accréditation d'une association de salariés annule de plein droit l'accréditation ou la reconnaissance de toute autre association pour le groupe visé par la nouvelle accréditation.

Peu de commentaires sont, à cet égard, nécessaires. On notera simplement que l'accréditation précédente tombe de plein droit. La loi résout ainsi très simplement le problème de la modification d'orientation du groupe. Nulle procédure de désaccréditation n'est nécessaire. Le nouveau mariage sera célébré sans procédure de divorce préalable. L'article 4, alinéa 1, du Règlement s'applique: le certificat d'accréditation doit être retourné à la Commission qui l'a émis.

On se souvient, d'ailleurs, que cette victoire d'un syndicat sur un autre ne peut avoir lieu que dans deux cas: ou bien le syndicat précédemment accrédité s'est montré peu digne de la confiance qui lui avait été faite (il n'a pas négocié utilement, ni soumis le différend à l'arbitrage, ni fait la grève, alors qu'elle était licite) ou bien le délai de la convention collective étant près de l'expiration, une modification des affiliations syndicales s'est produite et s'est manifestée dans les délais impartis. Dans ce cas, le vainqueur prend la place du vaincu, ce qui conduit aux deux conséquences suivantes:

La révocation de l'accréditation emporte de plein droit pour le syndicat précédemment accrédité la déchéance des "droits et avantages" résultant pour lui de la convention collective.⁷⁵ Le texte ne dit pas qu'il est libéré également des obligations résultant de la convention. C'est là, probablement, un oubli, car on conçoit mal que les droits découlant de la convention disparaissant, les obligations prévues dans cette même convention survivent. C'est ce qui résulte d'ailleurs, implicitement, d'une autre disposition, l'article 49, qui déclare que l'association nouvellement accréditée est de plein droit subrogée dans tous les droits et obligations résultant d'une convention collective en vigueur, conclue par une autre association (accréditée précédemment ou non). Cependant, elle peut y mettre fin ou la déclarer non avenue par un avis écrit transmis à l'employeur et à la Commission. L'association a donc le choix entre ces deux attitudes.

Ainsi, la modification de l'affiliation syndicale des salariés provoque la caducité de l'accréditation précédemment obtenue. En est-il de même lorsque la modification se produit, non du côté des salariés, mais du côté de l'entreprise?

B—Aux termes de l'article 36 du Code du Travail, l'aliénation totale ou partielle de l'entreprise ou, d'une manière générale, la division, la fusion ou le changement de structure juridique de l'entreprise n'entraîne pas la caducité de l'accréditation, ni des procédures de négociation en cours, ni de la convention collective éventuellement conclue. Ces modifications purement juridiques ne doivent pas affecter l'équilibre économique et social précédemment établi. *Sur le plan social et économique, l'entreprise a une réalité plus durable que sa superstructure juridique.* L'accréditation continue donc, avec tous ses effets, vis-à-vis du nouvel employeur. Cette disposition a mis fin à une vive controverse illustrée par *Syndicat National des Travailleurs de la Pulpe et du Papier de la Tuque Inc. v. La Commission des relations ouvrières de la Province de Québec et la Fraternité Internationale des Ouvriers de la Pulpe Sulfite et des Moulins à Papier Local La Tuque n° 53 et Canadian International Paper Co.*⁷⁶

L'application de cet article est source de très grandes difficultés et d'un intérêt considérable. Ces questions sont, cependant, hors de notre sujet et on ne s'y arrêtera pas. Mais cette permanence de l'accréditation, malgré les avatars juridiques de l'entreprise, comporte une exception qui, elle, nous intéresse. C'est la *vente en justice de l'entreprise*. En ce cas, l'accréditation est caduque comme,

⁷⁵ Article 35 du Code du Travail.

⁷⁶ [1958] B.R. 1.

sans doute, les conventions collectives éventuellement conclues et les négociations en cours.

L'explication de cette disposition est simple. La vente en justice suppose la faillite ou la déconfiture de l'entreprise. Sans même examiner si, sur le plan proprement procédural, une vente en justice confère nécessairement à l'adjudicataire un titre en quelque sorte vierge, pur de tout vice ou de toute charge grevant antérieurement le bien acquis, l'insolvabilité de l'entreprise prouve que la convention collective qu'elle a conclue ou qu'elle est en train de négocier n'est pas, économiquement, par elle supportable. Les charges trop lourdes ont provoqué sa perte, du moins en général. Imposer au nouvel employeur la continuation du même état de choses, c'est le précipiter à sa ruine. Il est donc bien sage de rendre caduque, en ce cas, l'accréditation et ses conséquences. Le nouvel employeur partira sur de nouvelles bases.

2) *La révocation de l'accréditation.*

Deux textes du Code du Travail prévoient la révocation de l'accréditation :

Article 32

Au temps fixé aux paragraphes b, c et d, de l'article 21, la Commission peut révoquer l'accréditation pour les causes suivantes :

- a) si l'association a cessé d'exister;
- b) si elle ne représente plus la majorité du groupe pour lequel elle est accréditée.

Article 117

La Commission peut, pour cause, reviser ou révoquer toute décision et tout ordre rendu par elle et tout certificat qu'elle a émis.

De la comparaison de ces deux textes s'élève un premier problème qui semble être passé inaperçu. C'est celui de leur combinaison. L'article 32 ne prévoit la révocation que pour deux causes précises et ne permet cette révocation que sous certaines conditions de délai. En revanche, elle n'indique aucune règle spéciale de procédure.

L'article 117 est beaucoup plus large. D'une part, il prévoit la révocation ou la révision de tout "ordre" et de tout "certificat" émis par la Commission. Il n'est donc pas spécial au certificat d'accréditation. Cependant, il inclut ce certificat. Laissons de côté les autres actes de la Commission qui n'intéressent pas notre sujet. Il demeure qu'en ce qui concerne le certificat d'accréditation, la révocation est admise de façon, à première vue, tout à fait générale :

“révocation pour cause”, déclare le texte. D’autre part, aucune condition de délai n’est indiquée dans l’article 117. En revanche, l’article 118 qui en prend la suite prescrit des règles de procédure que la Commission doit obligatoirement suivre en cas de révocation.

Comment concilier ces deux dispositions? On pourrait penser que l’article 117 étant plus général que l’autre, l’absorbe pour ainsi dire, et que l’article 32 n’a plus d’intérêt propre. Mais ce ne serait pas une bonne méthode d’interprétation. Il n’est pas possible d’imaginer que le législateur ait écrit un texte pour rien.

Une autre règle d’interprétation enseigne *specialia generalibus derogant*. L’article 32 s’applique, par dérogation à la règle de l’article 117. Mais alors, pour ce qui est de l’accréditation on peut se demander si l’article 117 conserve le moindre intérêt, puisque l’article 32 ne permet la révocation que pour les causes indiquées. Il semble évident que la révocation “pour cause” de l’article 117 n’y ajoute rien de plus.

On semble enfermé dans un dilemme. Cependant une troisième interprétation de ces textes assez énigmatiques permettrait de les concilier. La disposition de base, c’est l’article 117 qui prévoit la “révocation pour cause”, sans autrement préciser, par conséquent de façon très large. L’article 32 règle, lui, une simple question de délai: lorsque la révocation est prononcée pour l’une des deux causes prévues dans ce texte, elle ne peut l’être qu’au “temps fixé aux paragraphes b, c et de de l’article 21”. Cette manière d’interpréter ces textes nous conduit à exposer successivement: les causes de la révocation, les délais, enfin la procédure de la révocation.

A — *Causes de la révocation*: De tous les termes employés dans la langage juridique, celui de “cause” est le plus ambigu. Que signifie-t-il en notre matière? On doit, pensons-nous distinguer:

Logiquement, la révocation d’une accréditation ne saurait être admise que si des *raisons de fond* existent. En un mot, révoquer une accréditation ne se justifie que si le détenteur du titre ne le mérite pas. Il doit se trouver dans une situation telle que s’il avait été demandeur à l’accréditation, sa requête eût été rejetée parce qu’il n’est pas le représentant qualifié des salariés. La cause de la révocation est, en somme, la constatation de l’inexistence de la cause de l’accréditation. On ne comprendrait pas qu’il en fût autrement. La cause est, en ce sens, *le fondement* de la révocation.

Il reste à savoir comment la Commission sera amenée à réviser ou révoquer sa propre décision, c’est-à-dire quels faits, quelles cir-

constances, l'autoriseraient à le faire. Il ne faut pas oublier que sa décision a un caractère judiciaire ou quasi-judiciaire. En procédure, lorsqu'un juge a prononcé, il est dessaisi. Vieille règle de sagesse *lata sententia judex desinit esse judex*. La Commission est, certes, un juge, mais elle est aussi un administrateur. Elle tranche des litiges, intersyndicaux ou salariés-employeurs, mais sa principale mission est autre: assurer le libre exercice du droit d'association. C'est la raison pour laquelle elle peut revenir sur ses décisions. Mais, administrateur ou juge, nul n'aime à se dédire. Pour le faire, il lui faut des motifs, et des motifs sérieux. Il n'est pas possible, ni souhaitable, qu'on se rétracte arbitrairement. La cause de la révocation, ce sont alors *les moyens* qui seront invoqués à l'appui de la requête.

10—*La cause-fondement*. Les deux seules causes de révocation, prises en ce sens, figurent à l'article 32 du Code du Travail: a) si l'association a cessé d'exister; b) si elle ne représente plus la majorité pour laquelle elle a été accréditée.

En dehors de ces deux causes, au sujet desquelles il n'y a pas lieu de faire des remarques spéciales, il est évident que d'autres causes de révocation existent, puisqu'aussi bien il est logique de permettre la révocation dans tous les cas où le fondement de l'accréditation n'existe pas. Nous sommes conduit ainsi à faire les observations suivantes:

L'article 32 n'envisage la révocation qu'à la suite de la *modification* de la situation initiale: a) l'association a cessé d'exister, donc c'est qu'elle existait bien au moment de la requête en accréditation; b) elle ne représente *plus* la majorité des salariés . . . donc, au début, elle la représentait.

Mais on peut envisager—du moins pour cette dernière hypothèse⁷⁷—que déjà au moment de la requête la condition de majorité n'était pas remplie. L'accréditation a été accordée, alors qu'elle n'aurait pas dû l'être. Erreur de fait, erreur de droit, peu importe. Ce qui est certain c'est que cela a pu se produire et que cela s'est souvent produit. L'article 32 serait-il un obstacle à la révocation pour cette cause? Nous avons vu que telle n'est pas son interprétation la plus plausible; cet article n'énumère pas, de façon limitative, les causes de la révocation, il n'intéresse que les délais que l'on doit respecter lors d'une demande en révocation pour les causes qu'il vise.

Pour la même raison l'article 32 ne serait pas un obstacle à ce que la révocation soit prononcée pour absence de caractère de

⁷⁷ Article 32b du Code du Travail.

bonne foi de l'association. Si l'on veut bien reconnaître que les "pratiques interdites"—ou du moins certaines d'entre elles⁷⁸—constituent des obstacles à l'accréditation, on doit admettre que ces mêmes pratiques seraient une cause de révocation, qu'elles aient eu lieu avant l'accréditation—mais que la Commission n'en ait eu connaissance qu'après—où qu'elles se soient produites postérieurement à l'accréditation.

Avant l'entrée en vigueur du Code du Travail, une autre cause de révocation avait été admise—non sans hésitation—par la jurisprudence: c'était la cession de l'entreprise, en tout ou en partie.⁷⁹ Mais l'article 36 de ce code, désavouant cette jurisprudence, prévoit formellement que l'accréditation n'est pas caduque dans cette hypothèse. Il en résulte qu'elle ne peut pas davantage être révoquée, pour ce seul motif.

On peut, donc, énoncer, dans la formule suivante le sens du terme "cause" en tant que fondement de la révocation. *Le syndicat accrédité ne remplissait pas au moment de la demande d'accréditation ou ne remplit plus au moment de la révocation les conditions exigées pour être accrédité.*

Reste à voir quels sont les moyens qu'il faut employer à cette fin. C'est alors la cause dans le sens "moyen" qu'il faut examiner.

2^o—*La cause-moyen.* Comme dans toute procédure qui a pour objet une décision à caractère juridictionnel, les moyens invoqués à l'appui de la demande peuvent être soit des moyens de fait, soit des moyens de droit. Ces principes s'appliquent à la requête en révocation.

a) *Moyens de fait.* Nous avons vu que l'accréditation suppose la réunion de certains faits qui contribuent à donner au syndicat demandeur le caractère majoritaire et de bonne foi, au sens du Règlement. On peut très bien imaginer une erreur relative à ces faits, erreur technique comme le dit le Règlement dans l'article 4, alinéa 12 déjà cité. Monsieur le Professeur Beaulieu écrit⁸⁰ que les faits dont il s'agit peuvent être "des faits que, pour une raison ou pour une autre, la Commission n'a pas considérés, soit parce qu'ils n'étaient pas dans le dossier, soit qu'ils s'y trouvaient, mais que, à la suite de circonstances qui peuvent varier à l'infini, elle n'a pas examinés". La Commission peut donc reprendre l'examen de l'affaire, afin de tenir compte de ces faits qui existaient bien lors de la première décision, mais qu'elle n'a pas pris en considération.

Il peut aussi s'agir de *faits subséquents*. Ce "sont ceux, dit Mon-

⁷⁸ V. *supra*.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Op. cit.*, note 21, p. 300.

sieur Beaulieu,⁸¹ qui créent une situation nouvelle faisant disparaître les raisons d'être de la première décision." En réalité il s'agit de la perte du caractère majoritaire ou de la perte de la bonne foi, ou encore du fait que "l'association a cessé d'exister." Comme dans toute procédure, il faudra faire la preuve de l'existence de cette cause. C'est pour cela que des faits nouveaux pourront être examinés.

La possibilité de prendre en considération, à l'occasion d'une requête en révocation, aussi bien des faits qui existaient lors de la demande que des faits subséquents, avaient été mis en doute par certains. Mais Monsieur Beaulieu⁸² fait très justement remarquer que si le législateur avait voulu limiter les pouvoirs de la Commission à l'examen des faits nouveaux, il l'aurait dit. Il aurait employé une formule analogue à celle qu'il a utilisée en 1940 pour la Loi sur l'assurance-chômage qui déclare "sur des faits nouveaux portés à sa connaissance, la Commission ou l'arbitre peut révoquer ou modifier toute décision". Or il ne l'a pas fait. L'expression employée, tant par la Loi des relations ouvrières que par le Code du Travail, est très large: "révocation pour cause". Elle n'est donc pas limitée aux faits nouveaux. Nous avons vu, d'ailleurs, et c'est là un argument d'analogie, que la Commission peut reprendre l'examen de la demande en accréditation, rejetée pour simple erreur technique.⁸³ Ce point de vue sera encore confirmé par l'examen des moyens de droit.

b) *Moyens de droit.* Les faits qui ont été à la base de l'accréditation ont pu être mal analysés, mal interprétés sur le plan légal. Cela justifiera la révocation. La jurisprudence de la Commission est en ce sens et elle est bien fixée. Il n'est pas nécessaire de se trouver en présence d'une décision qui serait nulle ou annulable selon les règles du Code civil, une interprétation erronée de la loi sur un point capital suffit.⁸⁴

B—*Quand la révocation peut-elle être demandée?* L'article 32 pose une règle difficile à interpréter. On se demande si le législateur a bien vu la complexité du système.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, p. 301.

⁸³ Article 4, alinéa 12 du Règlement.

⁸⁴ Cf. Beaulieu, *op. cit.*, note 21, p. 300, qui cite en référence à la note 10 les décisions suivantes: *United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE) (Applicant) and The De Laval Company Limited (Peterborough)*, *Respondent* (1952), *Canadian Labour Law Reporter*, 1949 to 1954, par. 17031; *Arvo Tuomi, (Applicant), and United Brotherhood of Carpenters and Joiners, A. F. of L., Local Union 1669, and J. G. Pesheau, President and Business Agent of the said Local Union 1669 (Respondents)*, (1953), *Canadian Labour Law Reporter*, 1949 to 1954, par. 17052.

Au temps fixé aux paragraphes b, c et d de l'article 21, la Commission peut révoquer l'accréditation pour les causes suivantes :

- a) si l'association a cessé d'exister;
- b) si elle ne représente plus la majorité du groupe pour lequel elle est accréditée.

Par conséquent, à suivre ce texte, la révocation pour cause *d'inexistence de l'association* ou *pour perte de majorité* ne pourrait être demandée que dans les délais prévus à l'article 21 b, c et d, c'est-à-dire dans un délai de dix mois après l'accréditation, si le syndicat accrédité n'a pas conclu de convention collective ou n'a pas soumis le différend à l'arbitrage,⁸⁵ dans un délai de six mois après l'expiration des délais que l'on doit respecter pour faire une grève légale,⁸⁶ dans un délai qui court du soixantième au trentième jour avant l'expiration de la convention collective.⁸⁷ Ces délais se justifient-ils ?

On ne voit aucun rapport entre ces délais et la révocation pour cause d'inexistence du syndicat. Du moment que le syndicat a cessé d'exister, les salariés sont *immédiatement* et *totalemment* privés de tout représentant pouvant négocier en leur nom. Pourquoi alors leur imposer pendant un délai qui peut être assez long cet isolement, ce veuvage, sur le plan syndical ? Quel est donc l'intérêt de ce *tempus lugendi* ? Nous ne le voyons pas.

On pourrait objecter que, même dans ce cas, si une convention collective avait été signée, il y aurait intérêt à ne pas la voir disparaître à la suite de la révocation par l'application de l'article 35 précité. Mais à cela, trois réponses sont possibles :

— D'une part, il n'est pas sûr qu'une convention collective ait été conclue ;

— d'autre part, l'existence d'une convention collective, alors que le syndicat accrédité a cessé d'exister, la prive de son efficacité. Notamment l'article 57 du Code du Travail ne peut plus fonctionner : c'est celui qui permet à l'association accréditée d'exercer les recours que la convention collective accorde aux salariés ;

— enfin, si la Commission estime qu'il y a, malgré tout, intérêt à maintenir en vigueur la convention collective, elle peut le faire en utilisant les pouvoirs que lui confère l'article 33 du Code du Travail.

Il y a là, manifestement, une disposition inadéquate. Ne pourrait-on pas, dans ce cas, remédier à cette inadvertance législative en raisonnant autrement. Si le syndicat accrédité a cessé d'exister, le groupe de salariés n'est pas *actuellement représenté*. Il se trouve,

⁸⁵ Article 21b du Code du Travail.

⁸⁶ Article 21c du Code du Travail.

⁸⁷ *Ibid.*

donc, dans la situation prévue à l'article 21a. Il pourrait alors demander une accréditation *en tout temps*, sa demande en accréditation n'étant tenue à respecter aucun délai. Or, l'accréditation une fois obtenue, elle emporte révocation de la précédente accréditation. La Commission qui a tout pouvoir de prendre des règlements, même pour une affaire déterminée,⁸⁸ ne pourrait-elle pas mettre en harmonie de cette façon les articles 21a et 32 sans être accusée d'excéder sa juridiction? Sinon, une réforme du texte est souhaitable.

En ce qui concerne la révocation pour perte de majorité, les délais d'attente se justifient.

S'agissant d'un syndicat inactif⁸⁹ nous savons qu'aucune autre accréditation ne peut être demandée avant l'expiration des délais indiqués. C'est là un temps d'épreuve. Ce même temps d'épreuve est laissé au syndicat inactif qui a perdu sa majorité. La requête en révocation ne saurait être faite trop tôt: c'est, peut-être, un syndicat qui a des difficultés passagères. S'agissant, au contraire, d'un syndicat qui a conclu une convention collective,⁹⁰ il est tout aussi normal d'attendre le soixantième jour avant l'expiration de la convention pour intenter une demande en révocation. Pour lui aussi, la perte de majorité peut n'être que passagère.

L'article 32 ne prévoit pas d'autre hypothèse. Or nous avons vu que la révocation est sûrement possible encore pour inexistence de majorité *dès le début*, dès la première demande. Faut-il en ce cas aussi respecter les délais?

Ni la loi, ni la logique du système, n'exigent de respecter des délais dans cette hypothèse. Cette accréditation n'aurait jamais dû être accordée. Il y a eu erreur, erreur de fait ou de droit. La requête en révocation, en ce cas, invoquera l'article 117. Or ce texte permet la révocation pour cause, sans indiquer de délai, on peut donc la faire immédiatement. Cette interprétation se trouve corroborée par l'article 4, alinéa 12 du Règlement, qui, en cas d'erreur technique, permet de recommencer la procédure d'accréditation après le rejet d'une première requête, sans attendre le délai de trois mois normalement prévu à l'article 31 du Code du Travail.

L'article 32 ne prévoit pas non plus la révocation à l'égard d'une association qui n'est pas de bonne foi, au sens du Règlement. Cependant, là aussi, la révocation est possible, soit que le caractère de bonne foi faisait défaut initialement, soit qu'il ait été perdu par la suite. La requête en révocation n'a donc pas à respecter de

⁸⁸ Article 116 du Code du Travail.

⁸⁹ Article 21b et c du Code du Travail.

⁹⁰ Article 21d du Code du Travail.

délai. Fondée d'ailleurs sur l'article 117 et non sur l'article 32, elle peut être faite immédiatement. En pratique, c'est bien ainsi que les choses se passent. On a même vu la Commission s'embarrasser si peu de faire respecter les délais, qu'elle a procédé dans la célèbre cause de *l'Alliance* à une révocation par télégramme, avant même d'avoir été officiellement saisie. C'était d'ailleurs excessif. Permettre d'aller vite, ce n'est pas permettre de partir avant. Cette décision de révocation a été annulée par la Cour suprême, non pour une question de délais, mais de procédure, car la révocation, comme l'accréditation, est soumise à des règles de procédure.⁹¹

C—*Procédure*. Nous examinerons successivement plusieurs points.

1^o—*Qui peut présenter une requête en révocation d'accréditation?* Le Code du Travail ne le dit pas. Monsieur André Roy, dans le rapport déjà cité, nous dit qu'il s'agit là d'un vieux problème.⁹² Est-ce l'employeur, le groupe de salariés, les salariés intéressés lorsqu'ils ne veulent pas être représentés par une association? Monsieur Roy énonce la question, il n'indique pas la réponse. Il faudrait faire des recherches pour voir comment les choses se passent en pratique. Cependant, sur le plan théorique, la réponse ne paraît pas douteuse. Tout intéressé peut demander la révocation. Le caractère juridictionnel ou quasi-juridictionnel de la procédure appelle l'application de cette règle générale. Il faut, bien sûr, avoir un *intérêt légitime*. Nous savons que l'employeur a cet intérêt pour contester une demande en accréditation; pour les mêmes raisons, il doit pouvoir provoquer la révocation. Il va de soi qu'il en serait de même des salariés intéressés ou d'un syndicat rival.

Ne pourrait-on pas aller plus loin! Etant donné le rôle de la Commission, qui est d'assurer le bon fonctionnement du droit d'association, ne pourrait-on pas admettre qu'elle peut se *saisir d'office* d'une affaire de révocation? Cette solution semble contraire à la jurisprudence. Il ne faut pas oublier que, dans l'affaire de *l'Alliance*, l'un des principaux reproches adressé à la Commission a été d'avoir statué avant d'avoir été saisie. C'était appliquer là une maxime générale de la procédure "*le juge ne se saisit pas d'office*".

Mais il n'est pas sûr que cet arrêt constitue un obstacle définitif. Quand on le lit, on ne peut pas manquer d'être frappé du caractère sommaire de la décision rendue par la Commission. Non seulement, elle a statué sans être saisie, mais encore elle l'a fait sans instruction sérieuse, en violation de la règle *Audi alteram partem*. C'est cet ensemble de circonstances qui a provoqué la censure

⁹¹ *Supra*, note 22.

⁹² *Op. cit.*, note 42, p. 77.

prononcée par les juges de la Cour suprême et non le seul fait de s'être saisie d'office.⁹³

La Commission ne pourrait-elle pas—à tout le moins—prendre un règlement, lui permettant de se saisir d'office en respectant, bien sûr, les règles élémentaires de toute procédure? Cela serait, pensons-nous, dans le cadre de ses pouvoirs. La maxime "le juge ne se saisit pas d'office" est inhérente à la *procédure accusatoire*. Mais la Commission a de tels pouvoirs propres dans toute cette matière qu'il serait difficile de nier que c'est bien plutôt la *procédure inquisitoire* qui qualifie son action. Dans une telle perspective on pourrait très bien admettre qu'elle se saisisse d'office de toute cause de révocation d'accréditation. Ce n'est là cependant qu'une simple suggestion.

2^o—*Forme de la requête*: En ce qui concerne la forme de la requête, rien n'est dit dans le Code.⁹⁴ Celui-ci avait pourtant indiqué avec précision les formalités d'une demande en accréditation. Mais il ne dit rien au sujet de la *révocation*. Faut-il en conclure à l'absence totale de forme? Nulle procédure ne s'en accommode. Or, le Règlement dispose dans l'article 4, alinéa 7:

Tout mémoire ou communication transmis à la Commission à l'appui d'une requête en reconnaissance ou s'y opposant, doit être autant que possible rédigée sous forme de requête.

Les allégations doivent autant que possible en être, pour plus de clarté, consignées dans les paragraphes numérotés successivement.

Certes, à la lettre, ce texte ne concerne que les *contestations* à la requête d'accréditation. Mais l'analogie entre une requête contestée et une demande en révocation est trop grande pour que des règles différentes s'appliquent ici et là. On peut conclure, donc, qu'une requête est nécessaire. Cela résulte d'ailleurs bien clairement des termes de l'arrêt de l'*Alliance*. Il n'en serait différemment que si l'on admettait que la Commission puisse se saisir d'office. Dans ce cas, bien évidemment, il n'est pas question de demander une requête.

3^o—*Instruction de la requête en révision ou révocation de la décision*. Au sujet de l'instruction et de la preuve, le Code du Travail contient une règle spéciale à l'article 118. Cette règle spéciale vient s'ajouter, d'ailleurs, aux autres règles relatives à l'instruction, résultant des dispositions générales qui figurent aux articles 109 à 112, d'une part, et aux articles 113 et 114, d'autre part. Nous avons étudié ces règles précédemment. Il n'y a donc pas de raison d'y

⁹³ Sur la portée de l'arrêt de l'*Alliance*, voir *supra* à la p. 191 et seq.

⁹⁴ Articles 22 et 23 du Code du Travail.

revenir. Elles découlent, toutes, du rôle de la Commission, de ses pouvoirs d'enquête propre, du caractère inquisitoire de la procédure. Il est d'ailleurs naturel que pour instruire une demande en révocation, la Commission dispose de pouvoirs identiques à ceux qui lui sont conférés pour instruire une demande en accréditation. Le problème, au fond, est le même: le syndicat est-il ou non représentatif et de bonne foi?

A ces règles d'instruction déjà étudiées, il y a lieu d'en ajouter une autre, très importante, prévue à l'article 118. Ce texte rend obligatoire dans une procédure de révocation l'audition des parties, il précise même: "à cette fin, leur donner, en la manière qu'elle juge à propos, un avis d'au moins cinq jours francs de la date, de l'heure et du lieu où elles pourraient être entendues". Cette règle doit être soulignée. S'agissant de l'instruction d'une demande en accréditation nous avons vu qu'il existe un fort courant jurisprudentiel en faveur d'une application souple de la règle *Audi alteram partem*. Le caractère inquisitoire de la procédure, les moyens d'enquête propres que possède la Commission permettraient à celle-ci de refuser l'audition des parties, dès lors que celles-ci ont pu présenter par écrit leurs moyens et que l'enquête de la Commission a été à même d'en vérifier le bien-fondé. Mais alors même que cette opinion triompherait à l'égard d'une procédure d'accréditation, l'audition des parties reste strictement obligatoire en matière de révocation, en vertu de l'article 118 du Code du Travail.

L'article 118, deuxième alinéa, prévoit l'hypothèse où la partie, dûment convoquée pour être entendue, ne se présente pas. Il permet à la Commission de procéder à l'instruction de l'affaire, en l'absence de la partie défaillante *sans qu'aucun recours judiciaire quelconque puisse être fondé sur le fait qu'elle a ainsi procédé*. Cette allusion à l'absence d'un "recours judiciaire" contre la décision de la Commission est tout à fait remarquable. Le fait d'écarter ce recours dans l'hypothèse prévue à l'article 118 ne laisse-t-il pas sous-entendre que, dans d'autres hypothèses, un recours judiciaire serait possible? Disposition qui ne paraît pas s'accorder, à première vue, avec celle de l'article 121, ce qui soulève tout le problème, si ardemment controversé, du contrôle judiciaire de la décision de la Commission.

Nous nous trouvons ainsi amené à étudier, comme nous l'avions annoncé, la perte de l'accréditation par voie judiciaire.

3) *La perte de l'accréditation par voie judiciaire.*

L'annulation par voie judiciaire d'une décision d'accréditation

n'est que l'un des aspects d'un problème plus vaste, celui du contrôle par les tribunaux supérieurs des décisions de la Commission, qu'il s'agisse de décisions d'accréditation, de révocation ou de tout acte, procédure ou décision émanant de la Commission. Ce même problème se pose, d'ailleurs, plus généralement, au sujet du contrôle judiciaire des décisions d'un conseil d'arbitrage, du tribunal d'arbitrage, ou de l'arbitre des griefs. Il y a même une plus grande généralisation encore, puisque des problèmes analogues se posent pour d'autres Commissions. Mais le sujet, tel qu'il a été conçu, nous oblige à nous en tenir aux décisions d'accréditation. Il n'en reste pas moins vrai que ce qui sera dit s'applique d'une manière générale aux décisions de la Commission, qu'il s'agisse d'accréditation ou de révocation, ainsi qu'aux décisions d'un conseil d'arbitrage. Et que, par conséquent, les arguments en faveur ou contre la possibilité du contrôle judiciaire peuvent être recherchées tout aussi bien dans la jurisprudence relative aux décisions de la Commission que dans celles qui ont été rendues au sujet des décisions arbitrales. L'article 121 du Code du Travail emploie, en effet, vis-à-vis de ces différentes décisions, une même formule :

Nulla action sous l'article 50 du Code de procédure civile, ni aucun recours par bref de prohibition, *quo warranto*, *certiorari*, ou injonction ne peuvent être exercés contre un conseil d'arbitrage, le tribunal d'arbitrage, un arbitre de griefs ou la Commission des relations de travail du Québec, ni contre aucun membre de ces organismes, en raison d'actes, de procédures ou de décisions se rapportant à l'exercice de leurs fonctions.

C'est ce que la doctrine appelle "la clause privative". La raison d'être de ce texte — et il en existe d'autres similaires dans la législation du Québec — est claire. C'est le désir du législateur de soustraire au contrôle des tribunaux l'activité et les décisions de certains organismes administratifs. C'est en février 1951⁹⁵ que, pour la première fois, un texte similaire avait été édicté : l'article 34 de la Loi des différends ouvriers qui défendait d'attaquer les décisions d'arbitrage par un bref de prohibition. Comme le note avec humour le professeur Louis Pratte,⁹⁶ avant cette date, c'est-à-dire alors qu'aucun texte ne le défendait, il était extrêmement rare que des recours contre des décisions d'arbitrage fussent portés devant les tribunaux. C'est leur interdiction par loi qui fit, contre toute attente, accroître leur nombre. Ce fait surprenant a des causes nombreuses, mais Monsieur Pratte s'en tient principalement à la suivante : la tendance des tribunaux à résister aux textes visant à

⁹⁵ S.Q., 1950-51, 14-15 Geo. VI, ch. 36.

⁹⁶ Bref de prohibition et Conseils d'arbitrage (1954), 14 R. du B. 469.

dépouiller le justiciable des moyens de se protéger contre les excès de pouvoir.

Le législateur n'en persista pas moins, en élargissant le champ de l'immunité judiciaire qu'il avait créée en 1951. La loi de 1951 amendait la Loi des relations ouvrières dans le même sens que celle des différends ouvriers du Québec.⁹⁷ Elle ajoutait, après l'article 41, un article 41a, dont le contenu annonçait déjà ce que deviendra par la suite l'article 121 du Code du Travail (il n'y a cependant pas identité absolue entre les deux textes, c'est ce que nous verrons par la suite).

Or, malgré ces dispositions, dont le but était de fermer la voie au contrôle judiciaire, la jurisprudence admettait de plus en plus souvent ce contrôle. Il s'est établi un véritable chassé-croisé entre les tribunaux et le législateur. Au fur et à mesure que dans des causes retentissantes⁹⁸ on admettait les recours, en général au moyen de brefs de prohibition ou de *certiorari*, de nouveaux textes venaient renforcer et préciser la défense d'agir. Ce fut l'objet d'une loi du 19 décembre 1952,⁹⁹ modifiant une nouvelle fois l'article 34 de la Loi des différends ouvriers du Québec, et donnant une nouvelle rédaction, encore plus nette que la précédente, de l'article 41a de la Loi des relations ouvrières, concernant l'impossibilité de tout recours judiciaire contre les décisions de la Commission. En même temps, une loi du 18 décembre 1952¹⁰⁰ modifiait la Loi des tribunaux judiciaires¹⁰¹ en abrogeant le premier alinéa de son article 36, de manière à la mettre en harmonie avec le nouveau texte. L'article 121 du récent Code de Travail n'est que la réaffirmation, encore plus formelle, de cette tendance.

Tous ces efforts n'ont pas abouti à la suppression totale des recours. Au contraire, ceux-ci se multiplient à mesure que la vie syndicale devient plus intense et que des intérêts contraires se heurtent de plus en plus violemment.¹⁰²

Cependant, dans une affaire récente, deux juges de la Cour d'appel se sont faits les défenseurs de la thèse restrictive des pouvoirs de contrôle des tribunaux. Dans *la Commission des relations ouvrières v. Civic Parking Centre Ltd.*,¹⁰³ Monsieur le juge Brossard,

⁹⁷ *Supra*, note 95.

⁹⁸ Voir *infra* les décisions citées à propos de la notion d'excès de juridiction.

⁹⁹ S.Q., 1952-53, 1-2 Eliz. II, ch. 15.

¹⁰⁰ S.Q., 1952-53, 1-2 Eliz. II, ch. 20, art. 1.

¹⁰¹ S.R.Q., 1941, ch. 15.

¹⁰² V. sur le problème général du conflit entre l'Administration et le pouvoir judiciaire en matière de droit du travail: Me Cutler, Les brefs de prérogative et le nouveau Code du Travail (1966), 26 R. du B. 7.

¹⁰³ *Supra*, note 61.

développant l'opinion soutenue dans la même cause par Monsieur le juge Casey, remarque que dans la Loi des relations ouvrières la "clause privative" contenue à l'article 41a ne visait que la *jurisdiction* de la Commission et de ses membres, tandis que l'article 121 du Code du Travail déclare qu'aucun recours n'est possible "en raison d'actes, de procédures ou décisions se rapportant à l'exercice de leurs fonctions". Monsieur le juge Brossard écrit en effet: ¹⁰⁴

Ce n'est plus uniquement la juridiction de la Commission que le législateur entend protéger, mais ce sont aussi et surtout les actes, procédures et décisions qu'elle fait ou rend "en rapport avec l'exercice de sa juridiction". La Commission et ses membres, ainsi que leurs actes, demeurent sujets à, entre autres procédures, celle du *certiorari* dès lors qu'il n'existe *aucun lien* entre ces actes et la juridiction, tels, à titre d'exemples extrêmes, l'octroi de dommages et intérêts ou le prononcé d'une séparation de corps, mais si un tel rapport existe, le législateur entend soustraire ces actes, procédures et décisions au droit de "contrôle" et de surveillance des tribunaux, pour supprimer les délais et retards inhérents aux procédures devant les tribunaux ordinaires.

Et, plus loin, il ajoute: ¹⁰⁵

L'effet de la dernière manifestation d'intervention du législateur exprimée par l'article 121 doit être de rendre les tribunaux circonspects dans l'application par eux d'un droit d'intervention pouvant tirer sa source de textes de loi ou de concepts juridiques entrant en conflit avec les textes formels du Code du Travail; les tribunaux n'ont pas à corriger la loi lorsqu'elle est claire; ils ont le devoir de l'appliquer; tout particulièrement ils ne peuvent attribuer à aucun tribunal provincial une juridiction que la législature provinciale lui refuse.

Nous ne pouvons non plus méconnaître que, pour ces clauses privatives par lesquelles il entend protéger le libre exercice de leurs fonctions par les membres des tribunaux dits administratifs, le législateur a exprimé sa confiance en l'esprit de justice et de bonne foi des juges et autres personnes qui président ces tribunaux, notamment, dans le cas de la Commission des Relations de Travail, en lui accordant, à l'article 117 du Code du Travail, le droit de réviser ou révoquer pour cause toute décision et tout ordre rendus par elle.

Il n'est pas possible cependant de soutenir que cette opinion représente, en matière de contrôle des décisions de la Commission entachées d'excès de juridiction, un revirement fondé sur les termes qu'emploie l'article 121 du Code du Travail. En effet, des décisions postérieures à celles que nous venons de citer, continuent d'admettre le principe du contrôle. Ainsi Monsieur le juge Choquette écrit dans *Labour Relation Board v. J. Pascal Hardware Company Ltd.*: ¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Ibid.*, à la p. 665.

¹⁰⁶ *Supra*, note 56, à la p. 795.

¹⁰⁵ *Ibid.*, à la p. 667.

J'ajoute que je ne vois aucune différence essentielle entre l'ancien article 41a et le nouvel article 121, si ce n'est que l'ancien était d'ordre encore plus général que le nouveau.

Comment alors interpréter l'article 122 portant que "deux juges de la Cour du Banc de la Reine" peuvent sur requête annuler sommairement tout bref et toute ordonnance ou injonction, délivrés ou accordés à l'encontre de l'article précédent? Les mots "article précédent" doivent s'entendre, à mon avis, de l'article précédent tel qu'interprété par la jurisprudence en matière de clause dite "privative".

Les principes de la matière restent, — pensons nous — ceux qu'avaient énoncés Monsieur le juge Rinfret de la Cour suprême dans l'arrêt de *l'Alliance*.¹⁰⁷

Toute restriction aux pouvoirs de contrôle et de surveillance d'un tribunal supérieur est nécessairement inopérante lorsqu'il s'agit pour lui d'empêcher l'exécution d'une décision, d'un ordre ou d'une sentence rendue en l'absence de juridiction.

Pareille décision, ordre ou sentence est, de toute façon *ultra vires* et par conséquent absolument nulle. *Le législateur, même s'il le voulait, ne pourrait déclarer l'absurdité qu'un tribunal qui agit sans juridiction peut être immunisé contre l'application du bref de prohibition.* Sa décision est nulle et aucun texte d'un statut ne peut lui donner de la validité ou décider que, malgré sa nullité, cette décision devrait quand même être reconnue comme valide et être exécutoire.

Cette solennelle affirmation de la primauté du droit naturel sur la loi positive ne doit pas masquer, cependant, que le contrôle des décisions de la Commission par les tribunaux ordinaires, peut se retourner contre les intérêts de ceux que l'on veut, en principe, protéger. Et cela pour les deux raisons suivantes:

Dès lors qu'une décision de la Commission peut être l'occasion d'une procédure se déroulant d'abord devant la Cour supérieure, puis, le cas échéant, devant la Cour d'appel et même la Cour suprême, il est inévitable qu'un assez long délai s'écoule avant d'être fixé sur le point débattu: l'excès de juridiction. Comme le fait remarquer Me Philip Cutter,¹⁰⁸ dans *Ritz Carlton Hotel Co. Ltd., v. Union des employés d'hôtels, motels, clubs, Local 389*, après quatre ans de litige sur bref de prohibition devant la Cour supérieure, la cause a connu d'autres délais. Et cet auteur remarque¹⁰⁹ que dans bien des cas les résultats des litiges concernant les brefs de prérogative sont académiques puisque, souvent, le syndicat a cessé d'exister avant la date du jugement final! On peut, donc, craindre que la mise en marche de la procédure de contrôle n'ait d'autre but, en réalité, que d'obtenir la paralysie du système d'accréditation et des conséquences qui en résultent, tant en ce qui

¹⁰⁷ *Supra*, note 22, à la p. 155.

¹⁰⁸ *Loc. cit.*, note 102, à la p. 12.

¹⁰⁹ *Ibid.*, à la p. 13.

concerne la négociation obligatoire d'une convention collective que, notamment, la possibilité du déclenchement d'une grève licite.

La deuxième raison c'est la divergence de vue qui se manifeste au sujet du contrôle entre les juges, divergence qui provient non seulement de différences de conceptions juridiques en ce qui concerne les rapports de l'Administration avec le judiciaire, mais aussi du fait que certains juges sont conservateurs, tandis que d'autres ont des opinions plus avancées en matière de droit ouvrier. A cet égard M^e Cutler écrit:¹¹⁰

Les juges de la Cour supérieure et même les juges des plus hautes Cours ne s'entendent pas entre eux, refusent systématiquement d'appliquer le principe *stare decisis* et provoquent ainsi un instabilité considérée intolérable dans une province en pleine expansion économique. Autrement dit, l'indépendance de la magistrature est devenue l'indépendance de chaque juge et c'est ainsi que les causes sont parfois décidées uniquement selon la façon de voir des juges saisis du litige.

Ces observations montrent combien il est difficile d'en appeler au *droit naturel* à l'encontre du droit positif, alors que les problèmes sont complexes, que le *droit naturel* est, en fait, l'expression d'opinions émises par des juristes (juges ou auteurs), et que les solutions proposées sont souvent à double tranchant.

Faut-il, pour autant conclure à l'interdiction de tout contrôle? Le remède serait pire que le mal.¹¹¹ Il faut bien reconnaître que l'on se trouve en présence d'un problème très ardu. Une amélioration de la procédure de contrôle serait un progrès indéniable. Mais c'est l'élimination des causes profondes des conflits en droit du travail, notamment une meilleure réglementation du droit de grève, qui diminuerait l'acuité du problème. Il ne nous appartient pas, dans cette étude, de suggérer des solutions à cet égard. Dans l'état actuel de la jurisprudence au Québec, le contrôle judiciaire des décisions de la Commission existe. On examinera donc successivement:

A—*La nature des décisions de la Commission tombant sous le coup du contrôle judiciaire*; B—*Le sens de la notion "excès de juridiction" ouvrant la voie au recours judiciaire*; C—*La forme de ce recours judiciaire, c'est-à-dire la procédure qu'il sera possible de suivre.*

A—*La nature des décisions de la Commission tombant sous le coup du contrôle judiciaire*:

La Commission est un organisme complexe. Il n'est plus dis-

¹¹⁰ *Ibid.*, à la p. 14.

¹¹¹ *Cf. Cutler, loc. cit., ibid.*, à la p. 15.

cuté qu'elle prend des décisions judiciaires, mais son rôle est plus diversifié.

Elle a, tout d'abord, des *pouvoirs réglementaires* dont elle s'est d'ailleurs servie pour établir son fameux Règlement. Elle a le pouvoir de décision en ce qui concerne l'étendue de l'*unité de négociation*, c'est-à-dire la formation du groupe à l'égard duquel l'accréditation sera accordée. Elle décide également quant à l'inclusion ou à l'exclusion dans ce groupe de tel salarié, de telle catégorie de salariés. Elle mène l'enquête en vue de vérifier le *caractère représentatif* et "*de bonne foi*" du syndicat requérant. Elle décide, enfin, de l'octroi ou du refus de l'accréditation ainsi que de sa révocation. Bien entendu, elle a aussi d'autres missions qui, étant étrangères au problème de l'accréditation, ne seront pas ici examinées.

Quelles sont, parmi les fonctions relatives à l'accréditation, celles qui pourraient être annulées judiciairement?

1^o—En ce qui concerne son pouvoir réglementaire, il est évident que la Commission n'agit pas en tant que juge. Elle ne dit pas, alors, le droit, en appliquant à un cas d'espèce une règle pré-établie. Elle *créé* la règle de droit qui sera par la suite suivie. Ce pouvoir lui est conféré par le législateur¹¹² et ne devient effectif qu'après approbation du Lieutenant-Gouverneur en Conseil. Il n'y a donc pas de doute que les règlements ne sont pas une manifestation de sa fonction judiciaire. C'est bien là un rôle administratif. *Ce rôle tombe-t-il sous le contrôle des tribunaux?*

En France, les actes administratifs, même lorsqu'ils émanent de ministres ou du Président de la République peuvent être attaqués pour illégalité devant les tribunaux administratifs. C'est ce qu'on appelle le recours pour "excès de pouvoir". En Angleterre, le bref de prohibition semble avoir été admis par les tribunaux contre tout organisme ou personne qui a le pouvoir de rendre des ordonnances obligatoires et à qui la loi impose l'obligation d'agir judiciairement (*to act judicially*). Mais les tribunaux ne sont liés par aucun texte restrictif de l'exercice des "writs".

Au Québec, il ne semble pas qu'un moyen judiciaire puisse être utilisé pour annuler un règlement *directement*, c'est-à-dire en dehors de toute cause particulière. Il n'existe pas ici de contentieux "objectif". Doit-on alors se résigner à l'arbitraire absolu de la Commission? S'il plaisait à celle-ci de donner une définition totalement inusitée du salarié, par exemple, ou si elle introduisait des conditions relatives à la bonne foi qui n'auraient aucun fondement dans la loi, les syndicats seraient-ils sans défense? On ne saurait

¹¹² Article 115 du Code du Travail.

le concevoir. Le remède est inscrit à l'article 1293 du Code de procédure civile au sujet du *certiorari*, sous réserve que ce bref soit possible en notre matière (ce que nous verrons plus tard). Voici comment il s'exprime :

Ce recours, néanmoins, n'a lieu que dans les cas suivants :

2^o—Lorsque les règlements sur lesquels la plainte est portée ou le jugement rendu sont nuls ou sans effet.

Par conséquent, ce texte permettrait d'évoquer une cause ou de reviser un jugement sur la base d'un règlement manifestement entaché d'excès de pouvoir. Si ce contrôle n'existait pas, la Commission pourrait, en introduisant dans son règlement des clauses contraires à la liberté syndicale, étouffer ou supprimer cette liberté. Grâce au *certiorari*, non seulement la décision fondée sur un règlement illégal serait paralysée, mais le Règlement lui-même serait désormais sans valeur. Ce n'est pas d'ailleurs—compte tenu de la jurisprudence au Québec—le seul moyen utilisé. Outre le *certiorari*, on a recours, dans des circonstances analogues, au bref de prohibition ou à l'action directe en nullité.¹¹³

2^o—En ce qui concerne ses autres pouvoirs, c'est-à-dire les décisions qu'elle prend quant à l'étendue et à la composition du groupe, les modalités mêmes de l'enquête, et, bien entendu, la décision finale elle-même, la Commission exerce des pouvoirs judiciaires et le contrôle sera possible en cas d'excès de juridiction.

Cette affirmation va, en partie, à l'encontre de certaines opinions. Il a été soutenu que tous les actes, autres que la décision finale, sont de la part de la Commission l'exercice d'un pouvoir administratif.¹¹⁴ Cette vue ne paraît pas fondée; dans la tâche de juger, on ne peut pas dissocier la décision elle-même de l'ensemble des actes préalables qui y conduisent. L'instruction du procès est proprement la tâche du juge.

Ce qui est vrai, c'est que l'étendue des pouvoirs juridictionnels ou quasi-juridictionnels de la Commission est différente, selon qu'il s'agit des *actes préalables* à la décision finale ou de la *décision finale* elle-même. Pour les actes préalables, la Commission dispose de très larges pouvoirs, le Code du Travail laisse à sa discrétion toutes les décisions concernant la formation des groupes, (sous certaines exceptions que nous avons vues et qui sont prévues à l'article 20, alinéas 3, 4 et 5 du Code du Travail); l'inclusion ou l'exclusion dans le groupe de certaines personnes en tant que salariés, et surtout les modalités de l'enquête. En outre, il est par-

¹¹³ Voir *infra*.

¹¹⁴ V. le rapport de Monsieur le juge Vaillancourt au XXe Congrès des Relations Industrielles précité, note 44, pp. 92 à 94.

faitement exact d'ajouter que non seulement la Commission a, sur tous ces points, des pouvoirs discrétionnaires mais encore qu'elle a des *pouvoirs exclusifs*. Nul autre organisme ne peut se substituer à elle dans ces tâches. C'est ce qui a été jugé très clairement dans l'affaire *Walter et autres v. International Brotherhood of Electrical Workers, local 568 et R.C.A. Victor Limited et la Commission des Relations Ouvrières* par Monsieur le juge Bissonnette de la Cour d'appel en 1953.¹¹⁵

Mais admettre des pouvoirs exclusifs et des pouvoirs discrétionnaires de la Commission sur tous ces points, ne conduit pas, bien au contraire, à considérer que ces pouvoirs sont arbitraires. L'excès de juridiction doit, de toute façon, être sanctionné, sans quoi, aucun droit et aucune liberté syndicale ne seraient plus concevables. D'ailleurs, ce point de vue est confirmé par la jurisprudence et approuvé par la doctrine, car, comme nous le verrons dans un instant, c'est précisément au sujet de l'enquête, de la définition des salariés, ou de l'unité de négociation, que le contrôle judiciaire est intervenu.

A l'égard de la décision finale elle-même, c'est-à-dire l'octroi ou le refus de l'accréditation (ou sa révocation) les pouvoirs de la Commission sont bien plus restreints. En réalité, la décision finale doit *obligatoirement tirer les conséquences de l'enquête* préalable faite, dans le cadre et sur les bases fixées par la Commission elle-même. La Commission ne dispose pas, à ce stade de la procédure, du moindre pouvoir discrétionnaire, elle *doit accorder* l'accréditation au syndicat majoritaire et "de bonne foi", comme elle doit rejeter une demande si, le cas échéant, ces caractères n'existaient pas. Ne pas le faire, c'est excéder sa juridiction. Mais que signifie, précisément, cette expression ?

B—*Qu'est-ce que l'excès de juridiction ?*

C'est le point le plus délicat. Une réponse précise exigerait une minutieuse systématisation de la jurisprudence, ce qui dépasserait le cadre de cette étude. Mais on ne saurait éluder complètement cette importante question. A cet effet, le plus simple c'est de reprendre les différents aspects des activités de la Commission en matière d'accréditation.

1^o—En ce qui concerne son *pouvoir réglementaire*, la Commission n'a reçu délégation que "pour donner effet" aux dispositions du Code du Travail. Tout règlement qui serait étranger à ce but serait *ultra vires*.

On sait que, dans une opinion, tel est précisément le cas de

¹¹⁵ [1953] B.R. 441.

l'article 2d du Règlement qui fait de la "bonne foi" du syndicat — c'est-à-dire de l'absence de pratiques interdites — une condition de l'accréditation. A notre sens, la Commission n'a pas dépassé ses pouvoirs en édictant ce texte, puisque c'est le Code lui-même qui interdit certaines pratiques.¹¹⁶

Mais si la Commission introduisait dans son Règlement des restrictions relatives, par exemple, à la notion de salarié, sur des bases manifestement illégales (par exemple contraires à la Loi sur la discrimination dans l'emploi)¹¹⁷ il y aurait là sûrement excès de juridiction.¹¹⁸

On sait, d'ailleurs, que l'article 3a du Règlement soulève, précisément, la question de savoir si l'exclusion des moins de seize ans en tant que membres pouvant être comptés pour établir le caractère représentatif de l'association qui prétend obtenir l'accréditation, n'est pas une disposition *ultra vires*. Cette disposition, qui ne trouve aucun appui dans le Code du Travail, nous semble — on l'a dit dans la première partie de cette étude — excéder les pouvoirs de la Commission. L'arrêt *Commission des relations ouvrières du Québec v. Burlington Mills Hosiery Company of Canada Ltd.*¹¹⁹ est, à première vue, d'un avis contraire. Mais, la question qui avait été posée aux juges dans cette cause ne visait pas la légalité de l'article 3a du Règlement,¹²⁰ mais les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne l'inclusion dans l'unité de négociation des moins de seize ans. Le litige était placé sur le terrain des pouvoirs de la Commission au cours d'une procédure d'accréditation dans une affaire *déterminée* et non sur celui de ses pouvoirs *généraux* de réglementation. Nous pensons donc que cet arrêt ne constitue pas une décision que l'on puisse sûrement invoquer en faveur de la légalité de l'article 3a du Règlement. La question présente une suffisante gravité pour que le législateur vienne la trancher sans ambiguïté.

Quoiqu'il en soit, le problème de "l'excès de juridiction" n'a été que rarement posé au sujet du Règlement de la Commission. Ce qui, en revanche, soulève l'innombrables litiges, c'est la définition de "l'excès de juridiction" au cours d'une procédure d'accréditation concernant une association, en particulier. En ce cas, ce sont les *pouvoirs judiciaires* de la commission dont il faut mesurer la portée et non ses pouvoirs réglementaires.

¹¹⁶ On tiendra compte cependant de ce qui a été dit au sujet de l'arrêt de l'*Alliance*, *supra*, note 22.

¹¹⁷ S.R.Q., 1964, ch. 142, art. 1a.

¹¹⁸ *V. infra*.

¹¹⁹ *Supra*, note 6.

¹²⁰ Cf. la note de Monsieur le juge Fauteux, *ibid.*, à la p. 349.

2^o—La notion d'*excès de juridiction* a été souvent abordée en jurisprudence. Une étude récente présente une systématisation des décisions rendues en la matière. Selon Me. Philip Cutler,¹²¹ le tribunal supérieur n'intervient jamais lorsque le tribunal de juridiction inférieure se trompe sur les *faits*, ou sur une question de droit autre que celle concernant sa juridiction. Il intervient seulement lorsque le tribunal inférieur s'est trompé en refusant soit de rester en dedans des bornes de sa juridiction, soit de remplir pleinement sa mission.¹²² Ce sont là des directives utiles, mais encore trop imprécises, car le problème reste de savoir ce que signifie pour la Commission: "*ne pas rester en dedans des bornes de sa juridiction*", ou "*ne pas remplir pleinement sa mission*".

La Commission ne peut—de toute évidence—sortir du cadre de sa compétence comme par exemple accorder des dommages-intérêts ou prononcer une peine.

En est-il de même si elle donnait une interprétation erronée du Code du Travail? Selon Me Cutler,¹²³ qui cite en ce sens *Segal v. City of Montreal*,¹²⁴ se tromper dans l'application de la loi n'est pas nécessairement une erreur affectant sa juridiction. "Pas nécessairement", on peut l'admettre, mais quelles sont les limites de cette faculté de se tromper impunément? La Commission ne saurait méconnaître les règles de la *justice naturelle*, précise cet auteur, cela aussi est certain (sous réserve des difficultés que soulèvent la notion et le contenu de la justice naturelle), mais est-ce là la seule limite à l'immunité de la Commission en matière d'application de la loi? Ce serait, croyons-nous, bien dangereux pour les libertés syndicales. En tout cas, ces quelques directives générales et abstraites ne suffisent par pour résoudre les très nombreux problèmes qui peuvent se poser en matière d'accréditation. Un examen concret des principaux points litigeux nous semble préférable.

Au cours d'une procédure d'accréditation, plusieurs phases sont à distinguer:

a) — *La Commission décide de l'unité de négociation*. Ses pouvoirs sont très larges; ils ne sont pas sans limite. Elle doit, tout d'abord, respecter les limites légales elles-mêmes, celles qui figurent à l'article 20, notamment, concernant les salariés professionnels visés à l'alinéa 3, qui forment "obligatoirement avec les personnes admises à cette profession un groupe distinct". De même, au sujet des salariés agricoles qui ne peuvent être constitués en unité de négociation que s'ils sont au minimum trois.¹²⁵ La Commission

¹²¹ *Loc. cit.*, note 102.

¹²² *Ibid.*, à la p. 9.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ [1931] R.C.S. 460.

¹²⁵ Article 20, alinéa 5 du Code du Travail.

excéderait ses pouvoirs si elle ignorait ces dispositions. Elle ne pourrait pas, non plus, admettre dans l'unité de négociation, à la fois des salariés et des personnes agissant pour l'employeur ou pour une association d'employeurs, ce que défend l'article 11; ni admettre l'existence d'une unité de négociation formée de policiers municipaux et de personnes qui ne sont pas des policiers municipaux ou qui sont affiliés à une autre organisation, ce qui n'est pas permis par l'article 4. Elle ne pourrait pas davantage admettre une unité de négociation formée entre salariés de plusieurs entreprises (système américain "multi-employers unit"), ce qui est contraire à l'article 20. *Lorsque la loi est claire, ne pas l'appliquer c'est refuser de remplir sa mission, par conséquent c'est excéder sa juridiction.*

Mais en dehors même de la lettre du Code il y aurait excès de juridiction si les groupes de salariés étaient constitués de façon manifestement arbitraire en vue de faire échec à l'action d'un syndicat. Une unité de négociation réunissant, sans fondement sérieux, des salariés qu'aucune affinité professionnelle ne rapproche, par un découpage artificiel du personnel salarié de l'entreprise, tomberait sous le coup du contrôle judiciaire. Ainsi nous pensons—en tout respect pour la décision contraire de la Cour suprême¹²⁶—que l'exclusion des moins de seize ans d'une unité de négociation alors que rien sur le plan de la qualification professionnelle et des conditions de travail et de rémunération n'expliquait cette exclusion, dépasse les pouvoirs de Commission.

b) — *Quant à la notion même de salarié*, la Commission peut-elle excéder sa juridiction, en dépit des très larges pouvoirs qu'elle tient de l'article 1m 1^o et 3^o et, peut-être, aussi—comme on l'a vu—de l'article 30 du Code du Travail? Des distinctions s'imposent à cet égard.

Certaines questions sont de pur fait, échappant donc au contrôle de la Cour supérieure: décider quels sont les employés supérieurs représentant l'employeur,¹²⁷ ou quels sont les employés "confidentiels"¹²⁸ est le type même de la question de fait du ressort exclusif de la Commission (à moins de dénaturation flagrante de ces notions, ce qui équivaldrait à un déni de justice).

Mais la Commission pourrait être appelée à trancher une question de droit d'une très grande difficulté: quel est le critère de la notion de salarié? On sait qu'il s'agit là d'un critère fuyant; entre la "subordination économique" et la "subordination juridique"

¹²⁶ *Supra*, note 6.

¹²⁷ Article 1m 1^o du Code du Travail.

¹²⁸ Article 1m 3^o du Code du Travail.

l'hésitation est permise. Considérons, par exemple, le cas des "artisans". La Loi des relations ouvrières les faisait figurer expressément parmi les "salariés" dont elle donnait une énumération à l'article 2a, ce qui impliquait l'adoption par cette loi du critère de la subordination économique et non celui de la subordination juridique. Le Code du Travail ne procède pas par énumération et se contente de la définition vague: est "salarié—une personne qui travaille pour un employeur moyennant rémunération".¹²⁹ Cette formule exclut-elle les artisans? Tout dépend du critère du salarié qui sera adopté. Il s'agit ici d'une interprétation de la loi qui semble bien échapper au contrôle judiciaire de la Cour supérieure. Nous nous bornons à signaler ce problème, sans prétendre l'avoir ainsi résolu.

Ce qui est certain, c'est que l'excès de juridiction est concevable même en ce qui concerne la définition du salarié lorsque la Commission méconnaît ouvertement la loi. Sans revenir sur la question des moins de seize ans,¹³⁰ il importe de rappeler ici une affaire retentissante où le problème s'est posé et a été résolu de la façon la plus claire. Il s'agit de *John Murdoch Limited v. La Commission des relations ouvrières de la Province de Québec et autres et La Fraternité des Charpentiers—Menuisiers d'Amérique*.¹³¹

Pour reconnaître cette Fraternité comme agent négociateur, la Commission écarta les Indiens employés par la compagnie, ce qui permettait d'obtenir la majorité du groupe des salariés formant l'unité de négociation au profit de la requérante. C'est cette décision qui fut cassée par un bref de prohibition délivré par Monsieur le juge Oscar L. Boulanger. Dans sa note très documentée, celui-ci passe en revue les divers textes de la loi définissant le mot "salarié" et il n'y trouve rien qui puisse exclure les Indiens. En outre, le propre Règlement de la Commission, précisant à quelle conditions une personne peut être reconnue membre d'une association de "salariés" pour l'appréciation de son caractère représentatif¹³² (il s'agit de l'article 3 du Règlement) ne contient rien non plus qui permette d'exclure les Indiens.¹³³

Monsieur le juge Boulanger déclare en conséquence:¹³⁴

Rien dans la loi n'autorise ou ne justifie la Commission d'exclure les bûcherons indiens du groupe de salariés à l'emploi de la compagnie à

¹²⁹ Article 1m du Code du Travail.

¹³⁰ V. *supra*.

¹³¹ [1956] C.S. 30.

¹³² Il s'agit de l'article 3 du Règlement.

¹³³ A notre avis, d'ailleurs, si pareille exclusion figurait dans le Règlement, elle serait elle-même *ultra vires* comme contraire au Code du Travail et à la Loi sur la discrimination dans l'emploi, *supra*, note 117.

¹³⁴ *Supra*, note 131, à la p. 35.

Monet dont ils font partie, avant de déterminer quelle est la majorité de ce groupe et de faire de ces bûcherons indiens une classe à part de salariés incapables, qui ne peuvent bénéficier des lois ouvrières de la province.

Il n'est pas possible de reproduire intégralement ici toute l'argumentation de Monsieur le juge Boulanger. Mais il est intéressant de souligner le dernier paragraphe de sa note,¹³⁵ car il contient toute la philosophie du contrôle judiciaire des décisions de la Commission:

Si l'article 41a de la Loi des relations ouvrières [auquel correspond l'article 121 du Code du Travail], comme le prétend la Commission, autorise cette dernière à violer impunément la loi, ce texte est immoral et contraire à l'ordre public et s'il n'y a pas de recours contre les actes illégaux et injustes de la Commission, autant vaudrait proclamer tout de suite l'infailibilité de la Commission et l'excommunication de ceux qui osent mettre cette infailibilité en doute.

Nous voyons ainsi que même sur la définition des "salariés", où cependant la Commission paraissait avoir des pouvoirs très étendus, il y a excès de pouvoir et incompétence à violer les principes fondamentaux du droit. Cet arrêt sera un guide précieux pour la jurisprudence.

c) — *Quant à l'enquête.* La Commission a les pouvoirs les plus étendus,¹³⁶ c'est là, par excellence, le domaine de la constatation des faits et l'on sait que le contrôle des juridictions supérieures ne s'exercent pas quant aux faits. Mais pour connaître les faits il faut suivre des règles de procédure, lesquelles sont, bien sûr, des règles de droit! L'excès de juridiction peut-il s'y rencontrer?

L'article 115 du Code du Travail donne à la Commission tous pouvoirs pour conduire son enquête; délais, formes des rapports, conduites des séances. Elle est donc souveraine à cet égard.

D'autre part l'article 134 du même code déclare:

Aucune procédure faite en vertu du présent Code ne doit être considérée comme nulle ou rejetée pour vice de forme ou irrégularité de procédure.

Disposition qui accroît des pouvoirs déjà considérables.

Mais il faut bien s'entendre sur le sens du terme "procédure". Certaines règles de procédure expriment, en réalité, des exigences fondamentales du droit. Il en est ainsi, on l'a vu, du principe *Audi alteram partem*. Sous réserve de modalités d'application particulières en matière d'accréditation, par suite du caractère inquisitoire de la procédure, l'inobservation de cette règle constitue un excès de juridiction. Il en est de même de la règle selon laquelle pour

¹³⁵ *Ibid.*, à la p. 36.

¹³⁶ *V. supra.*

siéger valablement la Commission doit être régulièrement saisie.¹³⁷

Il est inutile d'insister sur cet aspect du problème du contrôle, les exemples abondent tant dans la jurisprudence du Québec que des autres provinces.

d)—*Reste un dernier point, celui de la décision finale.* A cet égard, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire. Elle a la mission de juger, c'est-à-dire d'appliquer aux faits, tels qu'ils ont été constatés dans l'enquête, la règle légale. Il serait inconcevable qu'ayant constaté que les conditions de bonne foi et de majorité sont remplies, la Commission refuse néanmoins l'accréditation. Si elle le faisait, elle excéderait, sans aucun doute, sa juridiction. Mais ce cas ne semble s'être jamais produit, on ne s'y arrêtera donc pas.

Un dernier point reste maintenant à traiter.

C—*La procédure du contrôle.*

Ecartons tout de suite la voie de l'appel. La Loi des relations ouvrières déclarait dans l'article 41 à l'alinéa a: "les décisions de la Commission sont sans appel et ne peuvent être revisées par les tribunaux". Cette disposition n'a pas été reprise par l'article 121 du Code du Travail. Est-ce à dire que l'appel soit désormais possible? Il faut répondre négativement sans hésitation. Dans la procédure québécoise, l'appel n'est possible que si la loi l'a expressément prévu. Tel est le sens qui est donné à la disposition générale concernant l'appel à la Cour du Banc de la Reine, figurant à l'article 42 du Code de procédure civile. Comme l'appel n'a pas été prévu relativement aux décisions de la Commission, il était inutile que l'article 121 reprenne sur ce point le texte de la Loi des relations ouvrières.

La procédure habituellement utilisée pour faire casser une décision de la Commission qui a excédé sa juridiction est celle du *bref de prohibition*. On doit cependant se demander si d'autres procédures sont possibles, tel que le *bref de certiorari*, le *mandamus* ou l'*action en nullité* prévue à l'article 50 du Code de procédure civile.

1^o—*Le bref de prohibition.* Le recours à ce bref s'appuie sur les termes clairs de la loi. L'article 1003 du Code de procédure civile ne dit-il pas:

Il y a lieu à bref de prohibition lorsqu'un tribunal inférieur excède sa juridiction.

La seule objection viendrait de l'expression "tribunal inférieur". La Commission a-t-elle ce caractère? La jurisprudence du Québec a depuis longtemps répondu affirmativement.¹³⁸

¹³⁷ Cf. arrêt de l'*Alliance*, supra, note 22.

¹³⁸ Monsieur le juge Rinfret, dans l'arrêt de l'*Alliance*, supra, note 22,

Outre son avantage de rapidité et de simplicité, le bref de prohibition permet d'intervenir avant même que la décision ne soit rendue, à titre préventif, pour ainsi dire.¹³⁹ Il suffit de convaincre le juge de la Cour supérieure, à qui on demande le bref, que la Commission est sur le point de commettre une illégalité.

Une doctrine soutient, précisément, que le bref de prohibition ayant un caractère préventif, cette voie de droit ne serait plus possible une fois la décision rendue. Après la délivrance du certificat d'accréditation, il n'y aurait plus rien à prohiber. En ce cas le remède à l'excès de juridiction serait le *certiorari* ou bien l'action en nullité de l'article 50 du Code de procédure civile.

2^o — *Le certiorari*: Ce bref serait, d'après Monsieur le juge Bissonnette, un véritable appel, tendant à reviser le jugement; n'est-ce pas pour cette raison, demande-t-il, qu'on l'appelle "writ of error"?¹⁴⁰ D'ailleurs, l'article 1272 du Code de procédure civile apparente lui-même ce bref à l'appel.

On peut, respectueusement, faire quelques réserves sur cette thèse.

D'une part, il a été souvent admis qu'un bref de prohibition pourrait être délivré encore *après* le jugement du tribunal inférieur. Il servirait alors à en paralyser les effets, en mettant obstacle à son exécution¹⁴¹ et, inversement, aux termes mêmes de l'article 1282 de Code de procédure civile, le *certiorari* est prévu comme moyen d'évoquer la cause *avant* le jugement ou de faire reviser le jugement rendu.

D'autre part, dire que le *certiorari* est une sorte d'appel permettant la révision de la décision de la Commission est une affirmation qui se heurte à une objection sérieuse. Ce qui caractérise l'appel c'est la possibilité pour le juge d'appel qui, pour des raisons de droit, casse la décision attaquée, de lui en substituer une autre. Or, si l'on conçoit que le juge de la Cour supérieure puisse casser une décision d'accréditation entachée d'excès de juridiction, en faisant tomber ainsi une accréditation obtenue illégalement par un syndicat, *il ne pourrait en aucun cas prononcer une accréditation au profit d'un autre syndicat qui serait intervenu dans la procédure*. Il se heurterait, en

à la p. 149: "Il est de jurisprudence constante que même les commissions administratives sont sujettes à prohibition, telle qu'édictee à l'article 1003 du Code de procédure civile, lorsqu'elles exercent des fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires."

¹³⁹ Article 1004 du Code de procédure civile.

¹⁴⁰ V. sa note dans *Lucien Gagnon v. le Barreau de Montréal et autres*. [1954] B.R. 621.

¹⁴¹ V. *Conseil de Section du Barreau de Québec v. E.*, [1953] R.L. 257 et arrêt de l'*Alliance*, *supra*, note 22, note de Monsieur le juge Rinfret, à la p. 150.

effet, dans ce cas, à la règle incontestable qui donne à la Commission *compétence exclusive* en matière d'accréditation.¹⁴² Le juge de la Cour supérieure ne dispose d'aucun des moyens que la loi a donné à la Commission pour s'assurer du caractère majoritaire et de bonne foi d'un syndicat requérant l'accréditation.

Par conséquent, ni le moment auquel ces brefs peuvent être délivrés — avant ou après le jugement — ni leur efficacité, ne paraissent pouvoir être retenus comme vraiment caractéristiques de l'un ou de l'autre. Aussi bien, en pratique, on semble mal délimiter leur domaine respectif.

Cette incertitude quant à la nature véritable du bref qui constituerait le remède approprié à l'excès de juridiction, est d'autant plus embarrassante que leur régime procédural n'est pas identique. En effet, alors que la décision du juge de la Cour supérieure qui accorde ou qui refuse le bref de prohibition peut être frappée d'appel devant la Cour du Banc de la Reine, l'article 43 du Code de procédure civile interdit cet appel en matière de *certiorari*. Et c'est précisément pour pouvoir invoquer ce texte et rejeter l'appel, sans même examiner le fond, que certaines décisions ont qualifié le recours de *certiorari*, alors même que le requérant prétendait avoir agi par prohibition.¹⁴³

Toutefois, depuis la mise en vigueur du Code du Travail cette différence de régime entre le bref de prohibition et le *certiorari* s'est largement atténuée. En effet, l'article 122 du Code du Travail dispose :

Deux juges de la Cour du Banc de la Reine peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref et toute ordonnance ou injonction délivrés ou accordés à l'encontre de l'article précédent.

Or, l'article 121 défend expressément le *certiorari*, aussi bien que le bref de prohibition et d'autres procédures contre les décisions de la Commission. Certes, le recours prévu à l'article 122 n'est pas un véritable appel;¹⁴⁴ il s'agit d'une voie de recours *sui generis* destinée à renforcer l'effet de la clause dite "privative" figurant à l'article 121. Il n'en est pas moins vrai que, désormais, la délivrance d'un *certiorari* contre une décision de la Commission n'échappe pas au contrôle judiciaire de la Cour d'appel.

¹⁴² Jurisprudence et doctrine constantes.

¹⁴³ V. *Beacon Plastic Limited* précité, *supra*, noté 54. Monsieur le juge Rinfret écrit, à la p. 182: "L'habit ne fait pas le moine: ce n'est pas parce que l'on attribue à ce bref le titre de 'prohibition' qu'il cesse d'être une procédure en *certiorari*".

¹⁴⁴ Cf. Monsieur le juge Owen dans *Commission des Relations de Travail du Québec and others v. Hougho Products Limited and United Steel Workers of America Local 6617*, *supra*, note 59 à la p. 562.

Il reste cependant que si le *certiorari* est refusé par le juge de la Cour supérieure, l'appel demeure interdit en vertu de l'article 43 du Code de procédure civile,¹⁴⁶ alors qu'un refus de prohibition permet l'appel. On ne voit pas qu'elle est la raison qui justifie cette différence de régime. L'un et l'autre bref ont pour base l'excès de juridiction et tendent à mettre obstacle à la décision de la Commission. A ce double point de vue ils sont, du reste, semblables à un troisième moyen: l'action directe en nullité fondée sur l'article 50 du Code de procédure civile.

30—*L'action en nullité*. Elle aussi est, en principe, interdite par la clause "privative" prévue à l'article 121 du Code du Travail en vue d'assurer l'immunité de juridiction de la Commission. Mais l'excès de juridiction, qui permet l'exercice des brefs, permet, pour la même raison, l'action directe en nullité. L'action en nullité ne fait pas double emploi avec les brefs. Sans doute, toutes ces procédures tendent à la nullité de la décision, mais comme le dit Monsieur le juge Fauteux dans l'arrêt de *l'Alliance*,¹⁴⁶ une ordonnance de prohibition peut avoir son intérêt à raison, particulièrement, des sursis provisoires auxquels donne lieu ce remède particulier. Ces deux recours (l'action en nullité et le bref de prohibition) sont donc — précise Monsieur le juge Fauteux — "non seulement compatibles et non contradictoires, mais le premier était nécessaire au second. L'appelante pouvait, par ailleurs, n'exercer que le premier, en prenant une action directe pour faire mettre de côté, comme nulle, la décision de la Commission."

Quelles que soient, au demeurant, les différences entre ces trois procédures — prohibition, *certiorari*, action directe en nullité — un trait commun les rapproche: si elles permettent aux juges de la Cour supérieure d'annuler la décision de la Commission, elles ne sauraient permettre une révision de celle-ci dans le sens plein du terme, aucun autre juge ne peut accorder une accréditation en se substituant à la Commission qui dispose en la matière — on l'a vu — d'une compétence exclusive. Cela pourrait conduire à une impasse. La décision qui accorde ou qui refuse l'accréditation une fois annulée, il semble qu'aucun moyen n'existe pour obliger la Commission à accorder l'accréditation à telle association que le juge supérieur estimerait en situation de l'obtenir.

L'hypothèse est théorique, en ce sens que, jusqu'à présent, elle ne s'est pas rencontrée. Elle ne se produira peut-être jamais. La Commission ne saurait braver les tribunaux en s'enfermant dans une attitude négative. Supposons cependant — hypothèse d'école

¹⁴⁶ *Ibid.*, à la p. 563.

¹⁴⁶ *Supra*, note 22, à la p. 167.

— que pareille éventualité se présente, y aurait-il quelque moyen de vaincre l'inertie de la Commission? Certains ont pensé au *mandamus*.

40 — *Le mandamus*. Il est tout à fait remarquable que le *mandamus* ne figure pas dans l'énumération donnée à l'article 121 qui pose la règle dont le but est de soustraire les décisions de la Commission (comme aussi celles des arbitres) au contrôle judiciaire. Cela est d'autant plus intéressant à signaler, que le texte antérieur,¹⁴⁷ qui contenait une règle analogue, visait expressément, lui, le *mandamus*, lequel comme les autres brefs de prérogative, était interdit. Est-ce un *oubli* du législateur? La question pourrait se poser. Malheureusement, nous n'avons aucun moyen d'y répondre. Mais alors même qu'il y aurait oubli, l'interprète, au Québec, doit prendre la loi telle qu'elle est. Il nous arrive, en France, de parler "d'inadvertance" du législateur et même de "bévue"; le juge corrigera la loi, en rétablissant son sens véritable. Il ne semble pas que cette méthode d'interprétation assez libre puisse être utilisée dans cette province.

Supposons donc que le *mandamus* ne soit pas supprimé. A-t-il quelque utilité en matière d'accréditation? L'article 992 du Code de procédure civile dispose:

Lorsqu'il n'y a pas d'autre remède également approprié, avantageux et efficace, il y a lieu au *mandamus* pour enjoindre à l'accomplissement d'un devoir ou d'un acte dans les cas suivants:

10—Lorsqu'une corporation ou corps public omet, néglige ou refuse d'accomplir un devoir que la loi impose ou un acte auquel la loi l'oblige.

Il n'y a donc pas lieu de recourir au *mandamus* lorsque la décision de la Commission peut être annulée par bref de prohibition ou *certiorari*: on n'en a point besoin. Peut-on l'utiliser pour forcer la Commission à accorder une accréditation qu'elle a refusée?

La question s'est posée récemment en jurisprudence et a été résolue par la négative. Dans *Montreal Newspaper Guild, Local 111, American Newspaper Guild v. Commission des relations ouvrières de la Province de Québec et Gazette Printing Company Ltd.*,¹⁴⁸ la majorité des juges a rejeté le *mandamus* pour la raison péremptoire que la Commission dispose en matière d'accréditation d'une compétence exclusive. Un juge de la Cour supérieure n'a pas le pouvoir d'enjoindre par *mandamus*, à la Commission, de reconnaître tel ou tel syndicat en particulier. Dans cette affaire la Commission

¹⁴⁷ Article 41a de la Loi des relations ouvrières.

¹⁴⁸ *Supra*, note 72.

avait considéré que certains employés ne pouvaient pas figurer dans l'unité de négociation du fait qu'ils ne répondaient pas à la définition du "salarié" telle qu'elle est donnée par le Code du Travail. Ces employés exclus de l'unité de négociation, l'association requérante ne disposait plus de la majorité nécessaire à l'accréditation. Seul Monsieur le juge en chef Tremblay, dissident, estime que le *mandamus* pourrait être délivré contre la Commission. Dans sa note, très élaborée, il écrit notamment :¹⁴⁹

D'un autre côté, si elle refuse de reconnaître une association pour le motif que certains membres de cette association ne sont pas salariés, au sens de la loi, alors qu'ils le sont en fait, il me paraît aussi clair qu'elle refuse d'exercer sa juridiction. Si ces personnes sont des salariés, elles ont un droit absolu à l'association et aux bénéfices de la loi [article 3] et elles ont droit d'obtenir de la Commission une décision sur la matière qui relève d'elle.

Les autres juges n'ont pas adopté ce point de vue. Monsieur le juge Pratte expose très clairement les raisons pour lesquelles le *mandamus* ne peut être délivré :¹⁵⁰

On sait que la juridiction, c'est le pouvoir de juger, et la compétence, la mesure de la juridiction. Refuser d'exercer sa juridiction, c'est donc, pour un tribunal, refuser, expressément ou implicitement, d'entendre ou de juger une affaire qui lui est soumise et qui est de sa compétence. Mais ce n'est pas refuser d'exercer sa juridiction, pour le tribunal saisi d'une affaire qui est de sa compétence, que de se tromper et de rendre un mauvais jugement, à moins que l'erreur ne soit si grave qu'il en résulte un déni de justice.

Messieurs les juges Casey, Montgomery et Rinfret partagent cette opinion.

Par conséquent, inutile pour annuler une décision d'accréditation entachée d'excès de juridiction, que l'on peut faire tomber par d'autres voies de droit (prohibition, *certiorari*, action directe en nullité), le *mandamus* ne peut être utilisé pour forcer la Commission à reconnaître un syndicat auquel elle a refusé le certificat. C'est ce qui peut expliquer que le législateur l'ait laissé subsister. Le *mandamus* semble, donc, une arme inefficace en matière d'accréditation.

Dans un cas, cependant, le *mandamus* aurait, semble-t-il, son emploi. C'est lorsque la Commission refuserait d'instruire une affaire ou, même, en cas d'inaction prolongée de la Commission pouvant être considérée comme une négligence. L'article 992 premier alinéa précité permet, justement, le *mandamus* contre la

¹⁴⁹ *Ibid.*, à la p. 765.

¹⁵⁰ *Ibid.*, à la p. 756.

corporation ou le corps public qui omet, néglige ou refuse d'accomplir un devoir que la loi impose ou un acte auquel la loi l'oblige.

C'est donc là le remède spécifique au refus de la Commission d'instruire une requête en accréditation (ou en révocation) ou à son inaction *anormalement prolongée*, somme toute à une attitude qui serait un déni de justice. On pourrait ainsi déjouer une tactique de temporisation destinée à permettre un changement de majorité par une campagne de recrutement. Mais c'est tout ce que l'on peut demander par ce moyen. La loi oblige la Commission d'instruire la requête et de rendre sa décision. La loi ne l'oblige pas, à moins de jouer sur les mots, d'accréditer tel syndicat plutôt que tel autre.

En présence du refus ou de l'inaction, voici donc le jeu des brefs que l'on pourrait imaginer. La *mandamus* obligerait la Commission à décider. Si cette décision est empreinte d'excès de juridiction, un bref de prohibition ou de *certiorari* viendrait alors l'annuler. Rien ne permet, nous l'avons déjà vu, sur le plan procédural, de se substituer à la Commission pour accorder une accréditation que celle-ci estime ne pas devoir donner (ou révoquer une accréditation qu'elle estime devoir maintenir).

Il est temps de conclure. Nous avons vu que, malgré les pouvoirs très étendus dont elle dispose, la Commission ne peut pas commettre d'illégalité flagrante. Ainsi se vérifie ce que nous avons énoncé tout au début de cette étude, la liberté syndicale ne dépend pas de l'arbitraire absolu de l'Administration, elle est protégée par le double rempart des *règles légales et des principes fondamentaux du droit*, que la Commission doit respecter, et par le *contrôle judiciaire* de la Cour supérieure, qui devra annuler la décision entachée d'excès de juridiction.

Certes, l'étude de ce contrôle nous a fait voir qu'il comportait des lacunes, mais une dernière observation doit être faite. En dehors du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, il existe d'autres forces qu'il n'est pas facile de braver impunément. Ces forces ne sont pas institutionnalisées sur le plan judiciaire, elles n'en sont pas moins vivantes et efficaces. Il s'agit, tout d'abord, de la puissance du mouvement syndical lui-même; il s'agit ensuite de la force de l'opinion publique.

Il y a des décisions que nulle autorité ne pourrait prendre si elle devait remettre en question trop ouvertement cette conquête du monde des salariés, la "liberté syndicale". La défense de cette liberté sera d'autant plus efficace que les syndicats seront eux-mêmes plus organisés et plus disciplinés.

Mais cette force elle-même ne saurait s'exercer de façon dérai-

sonnable ou anarchique, car au-dessus d'elle, et c'est le juge suprême, se trouve l'opinion publique qui, dans un pays libre, est la dernière instance: c'est elle qui dira ce qui est raisonnable, ce qui est juste et ce qui est possible.
