



Mémoire présenté

par la Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
et la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission de l'économie et du travail
le 5 octobre 2016
sur le

Projet de loi n° 53

*Loi actualisant la Loi sur les décrets de convention collective en vue
principalement d'en faciliter l'application et de favoriser
la transparence et l'imputabilité des comités paritaires*

Janvier 2016

Centrale des syndicats démocratiques

990, avenue de Bourgogne, bureau 600

Québec (Québec) G1W 0E8

Tél. : 418 529-2956

Télé. : 418 529-6323

www.csd.qc.ca

Confédération des syndicats nationaux

1601, avenue De Lorimier

Montréal (Québec) H2K 4M5

Tél. : 514 598-2271

Télé. : 514 598-2052

www.csn.qc.ca

Table des matières

Présentation	1
Introduction.....	3
Un peu d'histoire	4
Les éléments du consensus du CCTM qui sont bien traduits dans le projet de loi n° 53.....	7
Les améliorations à apporter au projet de loi n° 53	9
Là où il n'y avait pas consensus, le législateur est justifié de trancher	11
Conclusion	12
Recommandations	13
ANNEXE 1 – TABLEAU 1.....	14
ANNEXE 2 – TABLEAU 2.....	15

Présentation

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) représentent ensemble près de 400 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire québécois.

Les deux centrales syndicales ont décidé de déposer un mémoire commun devant la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale parce que toutes deux (par le biais de leurs affilié-es) sont parties contractantes de décrets dans le secteur des services automobiles. De plus, les deux centrales ont pour ancêtre la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC), fondée en 1921, qui a été l'instigatrice¹ de l'adoption de la Loi relative à l'extension des conventions collectives de travail² en 1934. Enfin, la CSD et la CSN déposent un mémoire commun pour souligner la convergence de leurs positions sur la modification de la Loi sur les décrets de convention collective (LDCC) et pour signifier leur engagement envers le maintien de cette loi qui force les entreprises des secteurs industriels visés à se faire concurrence sur autre chose que les bas salaires.

C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'au cours de l'automne 2014, des personnes représentant la CSD et la CSN ont participé activement aux travaux du sous-comité du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) sur la LDCC et qu'elles ont collaboré tout aussi activement à dégager de nombreux consensus pour une modernisation de la Loi, et ce, avec des représentants de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ainsi qu'avec les principales organisations patronales du Québec. Soulignons que l'*Avis du CCTM sur le Rapport de consultation relative à la Loi sur les décrets de convention collective* (ci-après *Avis du CCTM*) qui en a découlé fait suite à une consultation menée par une équipe du ministère du Travail sur la LDCC qui s'est déroulée au printemps 2012 à la demande de la ministre du Travail de l'époque, madame Lise Thériault. Le tout avait mené à la publication, par le ministère du Travail, du *Rapport sur la consultation relative à la Loi sur les décrets de convention collective* en octobre 2013. C'est en réaction à des recommandations de ce rapport que les membres patronaux et syndicaux ont été amenés à prendre position, quitte à développer des consensus différents des recommandations de l'équipe ministérielle sur plusieurs questions.

Il importe de préciser que la CSD et la CSN ne défendent pas le régime des décrets uniquement parce qu'elles sont parties contractantes aux décrets de l'industrie des services automobiles, elles le défendent depuis longtemps aussi parce qu'il permet à des travailleuses et des travailleurs non syndiqués de bénéficier de conditions de travail décentes, qui leur seraient autrement inaccessibles.

C'est aussi parce que l'histoire nous a enseigné que la sempiternelle rengaine des tenants du néolibéralisme – l'Eldorado de l'emploi se pointe à l'horizon de la déréglementation – est fautive : les salariées de l'industrie du vêtement peuvent témoigner du fait que l'abrogation des décrets du vêtement n'a jamais produit les milliers d'emplois promis par les associations patronales du secteur et

¹ Nous y reviendrons dans la partie « Un peu d'histoire ».

² Il s'agit du nom de la LDCC entre son adoption en 1934 et 1940. La LDCC a eu plusieurs autres dénominations : de 1940 à 1964, elle s'appelle plus succinctement la Loi de la convention collective. En 1964, dans la foulée de l'adoption du Code du travail, la loi change à nouveau de nom pour s'intituler Loi **des** décrets de convention collective. À partir de 1978, elle porte le nom qu'on lui connaît aujourd'hui, à savoir celui de Loi **sur les** décrets de convention collective. Dans le présent mémoire, nous n'utiliserons que sa dénomination actuelle.

par le gouvernement lui-même³. La réalité a en effet été tout autre puisque le nombre d'emplois manufacturiers dans l'industrie du vêtement a connu une véritable hécatombe depuis ce moment. Qu'on en juge : il y avait 55 768 emplois en 2001 dans le secteur de la fabrication de l'industrie du vêtement, il en restait 22 149 en 2006 et seulement 8 534 en 2012, selon les plus récentes données disponibles⁴.

Nous n'avons jamais prétendu que le maintien des décrets permettrait le maintien du volume d'emplois, mais nous avons féroce­ment défendu le point de vue que les prédictions de créations d'emplois faites par l'industrie et le gouvernement – qui les reprenait à son compte – n'avaient aucun fondement. Par contre, nous étions et sommes encore convaincus que le maintien des décrets contribue au maintien de la qualité des emplois puisqu'ils obligent les entreprises à se faire concurrence sur autre chose que la faiblesse des salaires.

Le régime des décrets est un régime de coopération et de concertation entre les syndicats et le patronat, comme le voulaient les initiateurs de la Loi en 1934, et de véritables décisions sont prises au sein des comités paritaires à l'égard du développement des secteurs assujettis. Prôner l'abrogation des décrets en faveur de la Loi sur les normes du travail, c'est demander que les parties soient dépossédées de leur pouvoir décisionnel au profit d'un organisme gouvernemental qui sera, au mieux, tellement éloigné des préoccupations des travailleurs qu'il en deviendra déconnecté. Plusieurs décennies de coopération patronale-syndicale seraient ainsi mises au rancart, une option à laquelle la CSD et la CSN ne peuvent souscrire. C'est pourquoi nous reprenons à notre compte le constat formulé en 2005 par l'Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec à propos de la Loi sur les décrets de convention collective : « Il est paradoxal en ces temps où la concertation est à la page d'assister au déclin de cette institution qui permet de cultiver une réelle concertation entre les acteurs⁵. »

³ Denis Lessard, dans *La Presse* du 18 mars 1999, rapportait que, selon Diane Lemieux, alors ministre du Travail, « l'abolition des décrets dans le secteur du vêtement signifie la création de 8 000 emplois nouveaux ». La ministre reprenait à son compte les propos de certains employeurs du secteur du vêtement tenus lors du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996. (Voir l'article L'abolition des décrets créera 8 000 emplois, selon Diane Lemieux en page B-1).

⁴ Voir les « Statistiques principales du secteur de la fabrication, pour l'activité manufacturière, par sous-secteur du SCIAN, Québec » (dans le cas qui nous occupe, le sous-secteur 315 – vêtement), tirées de l'*Enquête annuelle des manufactures* pour les années 2001 à 2003 et de l'*Enquête annuelle sur les manufactures et l'exploitation forestière* pour les années 2004 à 2012 (sur le site de l'ISQ : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/secteur-manufacturier/index.html>).

⁵ ORHRI, *Relations du travail au Québec, bilan et perspectives d'avenir*, avril 2005, page 14 [43 pages] (<http://www.portailrh.org/portailRT/pdf/bilan.pdf>). Le contexte de ce constat est le suivant : « En 1999, la Loi concernant les conditions de travail dans certains secteurs de l'industrie du vêtement et modifiant la Loi sur les normes du travail – projet de loi no 47, devenu le chapitre 57 des lois de 1999 – a conduit à la disparition des décrets dans le secteur du vêtement et à leur remplacement par des normes sectorielles. Les travailleuses et les travailleurs des quatre secteurs du vêtement (vêtements et jeans pour hommes, vêtements pour dames, chemises, et gants de cuir) qui bénéficient de conditions de travail transitoires depuis l'abolition se voient octroyer depuis le 1^{er} janvier 2004 des normes permanentes. Le Règlement sur des normes du travail particulières à certains secteurs de l'industrie du vêtement fixe pour ces quelque dix-sept mille travailleuses et travailleurs des conditions de travail supérieures au chapitre du salaire à l'entrée, de la durée de la semaine normale de travail, des jours fériés, des congés annuels et de certains congés pour événements familiaux. Ces conditions de travail sont supérieures aux normes générales, mais inférieures

Introduction

Il convient de rappeler à toutes et à tous, probablement surtout à ses détracteurs, l'histoire de la Loi sur les décrets de convention collective (LDCC). Il faut d'abord souligner que le nombre de décrets ne cesse de diminuer, passant de 120 en 1959 à 16 en 2010. De plus, le nombre de salarié-es couverts par les décrets diminue de manière constante depuis 1985, à part quelques soubresauts (1998-1999, 2002-2003 et 2005-2007), pour se stabiliser aux environs de 75 000 ces dernières années. (Voir Tableau 1 en annexe.)

Depuis l'adoption de la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction en 1968 qui entraîna la disparition de la vingtaine des décrets régionaux dans l'industrie de la construction et, par conséquent, le retrait d'environ 100 000 travailleuses et travailleurs du champ d'application de la LDCC en deux ans, le nombre de salariés couverts s'était établi aux environs de 140 000 en moyenne entre 1970 et 1991. Cette stabilité en nombre absolu cachait, bien sûr, un déclin de la part relative des salariés couverts par la LDCC puisque le nombre total d'emplois, lui, continuait de croître. Ainsi, en 1970, les quelque 140 000 salariés couverts par la LDCC représentaient 6 % du nombre total d'emplois alors qu'en 1991, ils n'en représentaient plus que 4,5 %.

Cependant, rien dans ce déclin relatif ne se rapprochait de la saignée qu'on a connue depuis 1991, une saignée due essentiellement aux hésitations de tous les ministres du Travail sur le dossier des décrets depuis une vingtaine d'années. Ces hésitations ont laissé la porte ouverte à toutes les spéculations concernant l'avenir des décrets et sont à l'origine de la cabale contre la LDCC menée par une fraction – bruyante – du patronat. Elles sont concordantes avec la primauté du discours « économiciste » que nous servent les divers gouvernements depuis de nombreuses années au détriment du bien commun qu'un gouvernement est pourtant censé défendre.

Ces hésitations sont en fait des (in)actions qui indiquent qu'on laisse tomber une partie des citoyennes et des citoyens dans les griffes d'une concurrence qui pourra désormais se faire sur leur dos, si bien qu'en 2010, les quelque 75 000 salariés couverts par la LDCC ne représentent plus que 1,9 % du nombre total d'emplois. Le rythme du déclin de la couverture des décrets s'est donc accéléré depuis que les ministres du Travail ont failli à leur tâche envers la LDCC, qui était d'envoyer un signal clair aux gens des industries assujetties à l'effet que cette loi continuerait de recevoir l'appui du Ministère comme pièce importante de l'édifice législatif encadrant les relations de travail et qu'il fallait donc cesser de miner les décrets en les tenant pour responsables de tous les maux des industries assujetties.

aux conditions des conventions collectives autrefois applicables aux non-syndiqués en vertu de la Loi sur les décrets. »

Un peu d'histoire

La Loi sur les décrets de convention collective a été adoptée en 1934, en pleine crise économique ayant suivi le krach de 1929. La Grande Crise, comme on l'a surnommée, a été si grave que le revenu personnel des Québécois a subi une baisse de 37,4 % entre 1929 et 1939⁶, notamment parce que les salaires, en cette période où la syndicalisation est encore faible⁷, étaient très flexibles à la baisse. De plus, le taux de chômage avait énormément progressé, grimant à 27 % en 1933 au Canada⁸.

Il va sans dire que dans ce contexte, de tous les horizons, on cherchait des solutions pour sortir de la crise. L'idée d'étendre à tout un secteur ou à une région donnée les conditions de travail de base – taux de salaire, durée et horaires de travail – négociées entre un employeur et un syndicat (ou entre un groupe d'employeurs et un groupe de syndicats) se trouva donc en terrain fertile en 1934, d'autant plus que le Parti libéral, dirigé par Louis-Alexandre Taschereau, au pouvoir depuis 1920, commençait à être tenu responsable de la situation économique. Dans ce contexte, les idées nouvelles, même si elles venaient de l'extérieur de l'appareil gouvernemental, étaient plus susceptibles d'être bien reçues par des dirigeants se sentant à court d'idées pour tenter de surmonter la crise économique qui n'en finissait plus. C'est pourquoi cette « greffe européenne⁹ » a pu prendre en sol québécois.

Au moment de l'adoption de la LDCC, la seule loi qui encadrait les relations du travail au Québec était la Loi des syndicats professionnels adoptée en 1924, aussi par le gouvernement Taschereau. Cette loi n'était pas des plus contraignantes pour les employeurs, tout au plus offrait-elle aux syndicats le droit de s'incorporer s'ils le désiraient. L'avantage que retire un syndicat de son incorporation est que la convention collective négociée obtient la même valeur légale qu'un contrat commercial. L'obligation légale de négocier n'est imposée aux employeurs qu'en 1944, avec l'entrée en vigueur de la Loi des relations ouvrières (déposée et adoptée en 1941, elle n'obtiendra la sanction royale que trois ans plus tard). La LDCC arrivait donc à point nommé, dix ans après la Loi des syndicats professionnels, pour accroître les droits des travailleuses et des travailleurs.

⁶ Diane-Gabrielle TREMBLAY et Vincent Van SCHENDEL, *L'économie du Québec et de ses régions*, Québec et Montréal, Télé-université et Éd. Saint-Martin, 1991, p. 17.

⁷ Le taux de syndicalisation au Québec évolue ainsi dans les premières décennies du 20^e siècle : 5,6 % en 1911; 17,4 % en 1921; 9,0 % en 1931; 20,7 % en 1941 et 26,5 % en 1951. Voir le tableau 8 : La syndicalisation dans Jacques ROUILLARD, *La Révolution tranquille, rupture ou tournant?*, *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 32, 4 (hiver 1998), pp. 23-51.

(http://classiques.ugac.ca/contemporains/rouillard_jacques/revolution_tranquille/revolution_tranquille.pdf)

⁸ Diane-Gabrielle TREMBLAY et Vincent Van SCHENDEL, *L'économie du Québec et de ses régions*, op. cit., p. 17. Avant la Grande Dépression, en 1929, le taux de chômage était de 4,2 % au Canada. L'année suivante, il avait déjà triplé et s'établissait à 12,9 %. En 1933, il atteignait le sommet de 27 % et il restera très élevé pendant de nombreuses années puisqu'en 1939, dix ans après le krach, il était encore de 14,1 %.

⁹ Selon l'expression de Jacques ROUILLARD dans *Genèse et mutation de la Loi sur les décrets de convention collective au Québec (1934-2010)*, *Labour/Le Travail*, volume 68, automne 2011, p. 9 [pp. 9 à 34] (<http://www.lltjournal.ca/index.php/llt/article/view/5644>).

S'inspirant des pratiques européennes et de la doctrine sociale de l'Église catholique véhiculée surtout par les encycliques *Rerum Novarum* de 1891 et *Quadragesimo Anno* de 1931¹⁰, la LDCC a d'ailleurs été adoptée sous l'impulsion des syndicats catholiques, qui y voyaient un moyen de favoriser la bonne entente, la coopération et la concertation entre patrons et ouvriers. C'est le père Boileau, alors aumônier de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC), qui rapporta cette idée d'Europe et qui réussit à convaincre le sous-ministre du Travail de l'époque, Gérard Tremblay, qu'un tel régime serait avantageux, et ce, tant pour les travailleurs que pour les employeurs¹¹.

La LDCC ne fournissait pas alors un cadre nouveau à la négociation collective et ne la rendait pas plus facile puisqu'en 1934 elle se contentait de présupposer la négociation collective parce que, pour pouvoir étendre les dispositions d'une convention collective par décret, il faut, bien entendu, qu'il y ait eu au préalable une négociation collective.

La Loi d'extension juridique innove en ce sens qu'elle permet au gouvernement du Québec d'étendre par décret à toutes les entreprises d'un secteur industriel, dans un territoire déterminé, les termes d'une convention collective conclue par un syndicat. L'entente doit être demandée par les parties contractantes (patronat et syndicat) et avoir une « importance prépondérante » dans ce secteur pour que le gouvernement puisse l'extensionner (sic). La loi, qui est facultative, mise sur la collaboration des syndicats et des employeurs et accorde un rôle limité aux autorités gouvernementales. Pour la CTCC, il est important que le gouvernement n'ait pas un rôle d'initiative pour mettre en place un décret; il n'intervient que sur la demande des parties intéressées¹².

La LDCC avait pour but de favoriser la réalisation de deux objectifs complémentaires : l'un à caractère économique, l'autre à caractère social :

- sur le plan **social**, la LDCC favorisait la conclusion de conventions collectives et surtout, par l'extension juridique, elle permettait à un plus grand nombre de salarié-es de profiter de conditions de travail négociées qui, autrement, leur seraient inaccessibles;
- sur le plan **économique**, et c'est probablement son aspect le plus important, la LDCC limitait la concurrence déloyale entre les entreprises en faisant en sorte que la

¹⁰ Voir Céline SAINT-PIERRE, Aperçu historique du mouvement ouvrier au Québec : 1827-1976, *Politique aujourd'hui*, automne 1978, pp. 113-115. Comme le rappelle Jacques ROUILLARD, ces encycliques constituent les fondements de la doctrine sociale de l'Église qui ambitionne de mettre en place un nouvel ordre social à mi-chemin entre deux idéologies qu'elle juge pernicieuses, le système économique libéral et capitaliste qui a concentré la richesse entre les mains d'une minorité, et la doctrine socialiste, hostile à l'Église et tournée vers la lutte de classes. J. ROUILLARD, Genèse et mutation de la Loi sur les décrets de convention collective au Québec (1934-2010), op. cit., p. 13.

¹¹ Voir Jean BERNIER, Juridical Extension in Québec. A New Challenge Unique in North America, *Relations Industrielles*, vol. 48, no 4, automne 1993, p. 745

(<https://www.erudit.org/revue/ri/1993/v48/n4/050898ar.pdf>).

¹² Jacques ROUILLARD, « Genèse et mutation de la Loi sur les décrets de convention collective au Québec (1934-2010) », op. cit., p. 12. De plus, *L'administration et la surveillance du décret* [contrairement à ce qui se fait en Europe] relèvent d'un comité conjoint formé à parts égales de représentants des syndicats et des employeurs. Le gouvernement n'est pas directement impliqué dans son fonctionnement.

concurrence ne se fasse pas sur le dos des travailleuses et des travailleurs puisque les salaires et certaines autres conditions de travail devenaient les mêmes pour tous les salariés d'une industrie ou d'une région¹³.

Ce second objectif conserve sa pertinence aujourd'hui, peut-être même avec plus d'acuité que lors de son adoption, puisqu'avec le temps, la LDCC ne s'applique plus qu'aux secteurs dans lesquels les petites entreprises sont très fortement dominantes. Nous nous inscrivons donc totalement en faux contre la position de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) qui prétend que la Loi doit être abolie¹⁴ sous prétexte que celle-ci et les décrets sont obsolètes.

La LDCC avait connu un départ fulgurant puisque, six mois après avoir obtenu la sanction royale¹⁵, plus de 100 000 salariés se trouvaient sous la protection de 18 décrets et, qu'à la fin de 1935, une quarantaine de décrets étaient déjà adoptés¹⁶. Peu de temps après son entrée en vigueur, la LDCC couvrait environ deux fois plus de salariés que ne le faisaient alors les syndicats. En effet, en 1934, il n'y avait que 53 798 travailleurs syndiqués au Québec¹⁷. (Voir tableau 2 en annexe.)

C'est avec l'adoption de la Loi des relations ouvrières (LRO) en 1944 (qui a servi de base au Code du travail de 1964, toujours en vigueur) que les relations de travail commencent à être régies par un cadre juridique adapté au développement des grandes entreprises et que le nombre de syndiqué-es dépasse le nombre de salariés assujettis à des décrets. Seule la Seconde Guerre mondiale a fait en sorte que l'écart entre ces deux groupes ne s'est pas accru davantage, comme le reflètent les données de 1951.

Grâce au nouveau cadre offert par la LRO, fortement inspirée par le Wagner Act adopté aux États-Unis en 1935, plus les salariés étaient nombreux dans un établissement, plus leur rapport de force avec l'employeur avait avantage à être encadré par un contrat de travail de type privé négocié par leurs représentants et ceux de l'employeur. Par opposition, la LDCC propose un contrat de travail dit public parce que certaines de ses dispositions peuvent être étendues par voie de décret ministériel, c'est-à-dire par l'entremise du pouvoir public, à d'autres parties que celles impliquées dans la négociation.

¹³ Jean BERNIER, « Juridical Extension in Québec... », 1993, op. cit., p. 746.

¹⁴ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), *L'abolition des décrets de convention collective au Québec, une nécessité en 2009*, rapport de recherche signé Simon Prévost, vice-président Québec de la FCEI, mars 2009, 11 pages (www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/qc1007.pdf); et plus récemment encore FCEI, *Décrets de convention collective : un fardeau réglementaire excessif*, sous la plume de François Vincent, analyste des politiques de la FCEI, janvier 2012, 28 pages incluant les annexes (www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3257f.pdf).

¹⁵ La loi a été sanctionnée le 20 avril 1934.

¹⁶ Gérard HÉBERT, « La Loi sur les décrets de convention collective : cinquante ans d'histoire », 1984, op. cit., p. 85.

¹⁷ Jean BERNIER, *L'extension juridique des conventions collectives au Québec*, Les Publications du Québec, rapport remis dans le cadre de la Commission Beaudry (Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail), 1986. (Voir le Tableau 2 en annexe)

D'ailleurs, peu de temps après l'adoption de la LRO, des secteurs d'activité dans lesquels on retrouve de grands ensembles de salariés couverts depuis une dizaine d'années par la LDCC décident de négocier dorénavant en vertu du nouveau régime privé. Ce fut notamment le cas de l'industrie de l'aluminium, des administrations municipales, des hôpitaux et, un peu plus tard, des policiers et des pompiers.

Ainsi, à partir de 1961, le nombre de syndiqué-es (353 300) dépassera allègrement le nombre de salariés assujettis aux décrets (250 000). Avec la syndicalisation des secteurs public et parapublic en vertu du Code du travail (qui modernise la LRO de 1944), il est évident que le nombre de syndiqué-es surpassera le nombre de salariés assujettis aux décrets. En 1966, lorsque le régime des décrets atteint son apogée, il y a tout de même deux fois plus de syndiqué-es (514 600) que de salariés assujettis aux décrets (266 540).

Il faut noter que ces chiffres ne sont pas mutuellement exclusifs; on n'est pas nécessairement ou syndiqué ou assujetti à un décret, en fait, on peut être à la fois syndiqué et assujetti à un décret de convention collective. Par exemple, la Commission Beaudry estimait qu'en 1983, il existait une quarantaine de décrets régissant les conditions de travail d'environ 140 000 salariés et qu'environ la moitié d'entre eux, soit 77 000 salariés, étaient également syndiqués. Cela tient au fait que le « contenu et le fonctionnement de cette Loi [la Loi sur les décrets de convention collective] présupposent l'existence de syndicats négociant des conventions collectives avec des employeurs et des groupes ou associations d'employeurs¹⁸. »

Les éléments du consensus du CCTM qui sont bien traduits dans le projet de loi n° 53

Avant tout, nous tenons à souligner que le consensus premier du CCTM a été respecté, celui selon lequel les parties – « sans admissions quant à leurs positions et mandats de leurs organisations respectives » – s'engageaient à mettre à jour la Loi sur les décrets de convention collective pour l'adapter aux conditions d'aujourd'hui. Le projet de loi n° 53 vise donc à actualiser la LDCC et non à l'abroger, ce qui est une excellente nouvelle pour le dialogue social. Donc, même si certaines organisations patronales continuent de faire campagne pour l'abolition des décrets, des représentants de ces mêmes organisations se sont prêtés à l'exercice de l'actualisation de la Loi, ayant sans doute compris que le ministre n'avait pas l'intention de l'abolir. Dans le respect du consensus du CCTM (*Avis du CCTM*, recommandation n° 11), le titre de la Loi n'est pas modifié puisque le projet de loi n° 53 s'intitule « Loi actualisant la Loi sur les décrets de convention collective [...] » et non « Loi relative à l'extension juridique des ententes négociées », comme le proposait l'équipe du ministère du Travail.

¹⁸ *Le travail, une responsabilité collective*, rapport final de la Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail, Québec, Les Publications du Québec, 1985, p. 213 [490 pages]. Cette commission a été mieux connue sous le nom de Commission Beaudry, du nom de son second président, celui qui l'a mené à terme, René Beaudry, juge de la Cour provinciale et membre du Tribunal du travail.

La CSD et la CSN s'intéressent en premier lieu aux décrets des services automobiles puisque leurs membres assujettis à des décrets proviennent essentiellement de cette industrie. Nous sommes donc heureux de constater que le consensus du CCTM sur la LDCC concernant les décrets de l'automobile est bien traduit dans le projet de loi n° 53. Le CCTM recommandait en effet « que la LDCC soit modifiée afin que soit reconnu le mode actuel d'extension juridique d'une entente intervenue entre les parties contractantes siégeant sur les différents comités paritaires » (recommandation n° 6). De plus, le nouvel article n° 6.0.2 de la LDCC, proposé à l'article n° 2 du projet de loi, stipule que le comité paritaire peut « demander des modifications au décret, notamment après avoir pris à sa charge la responsabilité de négocier, en son sein, les modifications aux conditions de travail prévues au décret. » Cette façon de négocier les modifications du décret étant propre au secteur des services automobiles; les membres du sous-comité s'entendaient pour que cette pratique non conforme, mais respectant l'esprit de la LDCC, soit désormais reconnue comme valide et légale.

Le reste du nouvel article n° 6.0.2 respecte le consensus du CCTM portant sur le fait d'octroyer au ministre le pouvoir de demander un rapport sur l'avancement des négociations au sein du comité paritaire « lorsqu'un décret a cessé d'évoluer ou qu'un différend nuit à son évolution » (recommandation n° 9 de l'*Avis du CCTM*), de même que sur le fait que soit « donné au ministre du Travail le pouvoir de régler le différend qui les oppose par la nomination d'un observateur du Ministère et le recours à la conciliation » (recommandation n° 10 de l'*Avis du CCTM*). Le recours à l'arbitrage, tel que le recommandait le rapport de l'équipe du ministère du Travail, ne fait pas partie des pouvoirs du ministre, ce qui respecte aussi le consensus du CCTM.

L'ajout du paragraphe 3 à l'article n° 9 de la LDCC (proposé à l'article n° 7 du projet de loi) respecte aussi le consensus du CCTM voulant « que la LDCC permette dans le secteur de l'industrie des services automobiles qu'un décret rende obligatoire, pour les territoires assujettis, un programme de qualification établi en vertu de la Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre » (recommandation n° 43 de l'*Avis du CCTM*) parce que les décrets de ce secteur avaient conservé cette compétence en matière de formation professionnelle malgré l'adoption de la loi du 1 %. L'ajout de ce paragraphe à l'article n° 9 de la LDCC rendrait le tout légal.

Les parties s'étaient aussi entendues sur le fait que les conflits portant sur les champs d'application des décrets devaient dorénavant être déférés à la Commission des relations du travail (recommandation n° 40) plutôt qu'à un arbitre, ce que prévoient les modifications à apporter aux articles nos 11.3 à 11.10 de la LDCC (articles nos 8 à 14 du projet de loi).

Selon le consensus du CCTM, le ministre du Travail pourrait désigner un observateur aux réunions du conseil d'administration des comités paritaires (recommandation n° 6), ce que prévoit l'ajout à l'article n° 17 de la LDCC proposé à l'article n° 15 du projet de loi.

Les améliorations à apporter au projet de loi n° 53

Premier os, les premiers articles du projet de loi n° 53 n'expriment absolument pas le consensus du CCTM consigné dans l'*Avis du CCTM sur le Rapport de consultation relative à la Loi sur les décrets de convention collective* adopté à l'unanimité par les membres patronaux et syndicaux le 4 décembre 2014¹⁹.

En effet, l'article n° 1 du projet de loi propose de confier au gouvernement le pouvoir de définir les termes et les expressions ou de préciser les définitions. Or, le consensus du CCTM était à l'effet **de ne pas revoir les définitions**, et ce, qu'elles soient contenues dans la LDCC, dans les décrets eux-mêmes ou dans les règlements de la LDCC. Cela signifie que ni les centrales syndicales, ni les associations patronales ne souhaitaient donner au gouvernement ce pouvoir puisqu'un décret n'est promulgué que lorsque la volonté des parties est telle. De confier l'élaboration ou la révision des définitions au seul gouvernement apparaît aux parties au CCTM pour le moins anachronique. La CSD et la CSN recommandent donc que cet article soit retiré du projet de loi.

Une partie de l'article n° 2 ne respecte pas davantage le consensus du CCTM voulant que « le contenu des ententes qui est susceptible de faire l'objet d'une extension juridique ne soit pas révisé » (recommandation n° 8), allant ainsi à l'encontre d'une recommandation de l'équipe du ministère du Travail. L'article n° 2 du projet de loi prévoit plutôt l'ajout d'un nouvel article (n° 6.0.1) qui stipule que les « parties à la convention peuvent demander, en tout temps, que soient apportées des modifications au décret ». Il faudrait à tout le moins, pour éviter tout imbroglio, préciser que ce sont les parties qui peuvent demander **conjointement** des modifications au décret. Avec cette clarification, si c'est réellement la volonté conjointe des parties, la CSD et la CSN n'ont pas d'objection à ce que cela puisse se faire en tout temps.

L'article n° 3 du projet de loi pose aussi problème, essentiellement au 2^e alinéa. S'il est adopté, le ministre pourra « réviser, s'il le juge opportun et à tout moment, sur la même base et particulièrement après avoir évalué la pertinence de son champ d'application, toute disposition de ce décret. » Le consensus du CCTM était manifestement en sens contraire : que le contenu des ententes ne soit pas révisé, puisqu'il appartient aux parties au décret de décider de ce contenu, et non au ministre, au gouvernement ou à toute autre entité. La CSD et la CSN recommandent le retrait du 2^e alinéa de l'article n° 3 du projet de loi n° 53.

L'article n° 4 du projet de loi introduit une pratique qui n'a jamais été discutée au CCTM : l'obligation pour le ministre du Travail de « consulter tout autre ministre qui lui paraît concerné si une modification au champ d'application du décret a pour effet d'en étendre la nature des travaux assujettis ou le territoire d'application. » Illustrons la complexité de la chose avec cet exemple : si les six décrets de l'industrie des services automobiles étaient fusionnés en un seul, ce qui nécessiterait l'harmonisation de plusieurs de leurs dispositions, le ministre du Travail devrait consulter les ministres responsables de chacune des régions couvertes par décret, le ministre de l'Éducation parce que ces décrets encadrent aussi la

¹⁹ À ne pas confondre avec l'*Avis du CCTM sur le fonctionnement et la gouvernance des comités paritaires* qui, lui, a été transmis au ministre Hamad en septembre 2015.

formation professionnelle, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations et probablement d'autres ministres. Cela réduit sensiblement les chances qu'une modification du décret, par ailleurs acceptée par les parties, soit un jour adoptée. Nous croyons qu'il faut préciser que cette consultation ne doit pas constituer un frein à une modification souhaitée conjointement par les parties.

La proposition de remplacement de l'article n° 8 de la LDCC mettrait en place, si elle est adoptée, une nouvelle façon d'abroger un décret. En vertu de la loi en vigueur, c'est le gouvernement qui a cette prérogative après consultation des parties contractantes ou du comité paritaire. Selon le projet de loi, c'est le ministre qui « peut recommander au gouvernement l'abrogation d'un décret s'il juge que les critères prévus à l'article 6 ne sont pas respectés » (article n° 6 du projet de loi, qui remplacerait l'article n° 8 de la LDCC). De plus, avant de recommander l'abrogation d'un décret, le ministre devra informer le comité paritaire de son intention, mais aussi de ses motifs et ce dernier pourra présenter ses observations et produire des documents pour tenter de convaincre le ministre de maintenir le décret. Enfin, le ministre devra aussi consulter le CCTM et lui indiquer le délai dont il dispose pour produire un avis sur la question.

Si le pouvoir du gouvernement de prolonger un décret disparaît de l'article n° 8, nous constatons que dans le projet de loi ce pouvoir est confié au ministre en vertu du nouvel article n° 6.4 qui stipule que toute modification du décret – et nous comprenons qu'une prolongation constitue une modification – « est prise par arrêté du ministre » après consultation tout autre ministre pouvant être concerné.

L'article n° 19 du projet de loi, qui propose l'ajout d'un nouvel article (n° 20.1) à la LDCC, ne respecte pas non plus le consensus du CCTM et ce sont plutôt les propositions rejetées du *Rapport sur la consultation* de l'équipe du Ministère qui refont surface. Alors que les parties au CCTM sont parvenues à un consensus sur le fait qu'un règlement général²⁰ devait baliser les règlements des comités paritaires, incluant les questions de gouvernance – et il était compris que ces parties devaient se réunir à nouveau pour élaborer ce règlement général –, voilà que dans le projet de loi c'est le ministre qui « peut établir des directives visant à favoriser une saine gouvernance des comités ». L'octroi de tant de pouvoirs au ministre n'a jamais fait partie du consensus du CCTM. La CSD et la CSN recommandent donc que le nouvel article n° 20.1 soit être réécrit de façon à stipuler que ce sont les parties au CCTM qui doivent élaborer ce projet de règlement général.

L'article n° 27 du projet de loi (ajout d'un nouvel article n° 31.1 à la LDCC) nous pose un problème majeur. Le deuxième alinéa de l'article va carrément à l'encontre de la volonté des parties au CCTM. Celles-ci souhaitaient – comme nous l'avons souligné dans la section précédente – « que le ministre du Travail nomme une personne représentant le ministère, dont les fonctions et devoirs sont de recevoir, enquêter, traiter, concilier et faire rapport au ministre relativement à toute plainte concernant tout manquement aux règles de gouvernance ou tout manquement grave d'un représentant des comités paritaires dans l'exercice de ses fonctions. Cette personne est investie des pouvoirs prévus à l'article n° 26 de la LDCC », c'est-à-dire des pouvoirs d'enquêter sur toute matière se rapportant à

²⁰ Recommandations nos 14, 15 et 29 de l'*Avis du CCTM*.

l'administration ou au fonctionnement d'un comité paritaire ou sur la conduite de ses membres.

Au lieu de cela, le projet de loi prévoit que si « un salarié ou un employeur est d'avis que le comité a contrevenu au premier alinéa (c'est-à-dire a agi de mauvaise foi ou de manière arbitraire ou discriminatoire ou a fait preuve de négligence grave), il peut, dans les six mois, porter plainte à la Commission des relations du travail et demander que celle-ci rende toute décision qu'elle juge appropriée ».

Encore une fois, ce sont les propositions nos 21 et 22 du *Rapport sur la consultation* de l'équipe du ministère du Travail qui sont reprises dans le projet de loi, propositions qui ont pourtant été rejetées par les parties au CCTM. Notre proposition présente l'avantage de déjudiciariser le processus de plaintes en confiant leur traitement à une personne du Ministère, ce qui répond à la crainte de la partie patronale qui trouvait inconcevable que quelqu'un qui souhaitait se plaindre des agissements d'un comité paritaire doive le faire auprès de ce même comité.

La CSD et la CSN recommandent donc que l'article n° 27 du projet de loi soit réécrit pour refléter le consensus du CCTM et que l'article n° 24 soit également réécrit pour baliser ce que le ministre peut décider par arrêté pour « déterminer un processus de révision applicable aux décisions prises par le comité » paritaire relativement à toute plainte d'un employeur ou d'un salarié concernant l'application d'un décret.

Là où il n'y avait pas consensus, le législateur est justifié de trancher

Par exemple, il n'y avait pas consensus au CCTM sur la majoration du montant des amendes. Pour la partie syndicale, il n'était que normal de réviser ces montants à la hausse parce qu'ils ont été fixés il y a plusieurs décennies. Pour que les amendes aient un effet dissuasif sur des pratiques illégales, il faut les ajuster fortement à la hausse. Pour la partie patronale, seuls les actes volontaires visant à se conformer à la loi sont acceptables; augmenter le caractère répressif des manquements au respect de la loi leur paraissant excessif.

Heureusement, le législateur a vu les choses de notre façon et a donné le sérieux coup de barre nécessaire en augmentant le montant des amendes de 100 % ou plus (par des amendements aux articles nos 30, 32, 33, 34, 35 36, 37, 37.1 et 38 de la LDCC). De plus, il prévoit, au nouvel article n° 39.0.1, que le montant des amendes sera indexé annuellement pour éviter que les patrons ne choisissent de payer une amende ridicule plutôt que de se conformer à la loi.

Ailleurs, notamment lorsqu'il décide d'abroger le Décret sur les coiffeurs de la région de l'Outaouais ainsi que tous les règlements qui en découlent, le législateur tranche en faveur de la position de la partie patronale (article n° 39 du projet de loi n° 53).

Conclusion

Comme nous l'avons vu précédemment, la Loi sur les décrets de convention collective a été adoptée dans un contexte bien particulier pour pallier des problèmes économiques et sociaux graves engendrés par la Grande Dépression des années 1930. Mais, elle s'est démarquée d'abord et avant tout parce qu'elle est le résultat de la coopération et de la concertation entre les syndicats et le patronat. Dans ce contexte, elle a permis et permet toujours à des milliers de travailleuses et travailleurs québécois, syndiqués ou non, de profiter de conditions de travail décentes. Ainsi, depuis son adoption, la concurrence entre les employeurs ne se fait plus au détriment des salarié-es visés par les décrets.

Toutefois, force est de constater que son actualisation devenait nécessaire aux yeux de l'ensemble des participants à la consultation menée par le Ministère auprès du CCTM, et ce, malgré le souhait d'abolir les décrets formulé par certaines organisations patronales. Reconnaissons que celles-ci ont tout de même participé de façon positive à l'exercice et que de nombreux consensus ont pu être établis. Plusieurs de ces consensus sont d'ailleurs repris dans le projet de loi; à titre d'exemple, ceux suggérant des modifications aux décrets dans le secteur automobile ont été bien traduits dans le projet de loi.

Cependant, tous les consensus ne s'y retrouvent pas et plusieurs des modifications introduites par l'équipe du Ministère n'ont jamais été abordées lors des consultations ou vont tout simplement à l'encontre des consensus des parties consultées.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette manière d'agir puisqu'elle ne reflète pas la volonté des parties, d'autant plus que ces modifications sont souvent liées à de nouveaux pouvoirs du ministre. Au risque de nous répéter, une convention ne devient un décret que lorsqu'une forme de concertation et de collaboration entre des représentants syndicaux et patronaux s'est établie. Ce sont eux les principaux acteurs de la LDCC. Ainsi, le fait d'ignorer les consensus entre ces mêmes parties ou d'introduire des éléments qui n'ont pas été soumis à la consultation ne respecte pas l'esprit de la LDCC et aurait pour effet de conférer un rôle au ministre ou au gouvernement que les parties ne souhaitent pas lui laisser. Soyons clairs, nous ne souhaitons pas que le gouvernement ou son ministre se substitue aux parties contractantes.

Enfin, bien que le ministre s'astreigne à consulter le CCTM avant de prendre une décision définitive, rien ne l'oblige à suivre son avis. L'actuel projet de loi est là pour le prouver. Les pouvoirs octroyés au ministre vont bien au-delà de ce que nous souhaitons. C'est pourquoi la CSD et la CSN croient qu'il est nécessaire de revoir certains d'entre eux, particulièrement ceux qui n'ont pas fait l'objet de consensus qui se retrouvent dans l'*Avis du CCTM*.

Recommandations

La CSD et la CSN recommandent que le gouvernement revoie le projet de loi en fonction des consensus établis par les parties au CCTM que l'on retrouve dans l'*Avis du CCTM sur le Rapport sur la consultation relative à la Loi sur les décrets de convention collective*, notamment :

- qu'il retire du projet de loi le pouvoir du gouvernement de définir les termes et les expressions ou de préciser les définitions. Qu'il respecte la recommandation des parties afin de ne pas revoir les définitions comme stipulé dans l'*Avis du CCTM*;
- qu'il retire du projet de loi ou, du moins, qu'il clarifie le texte qui permet aux parties d'apporter des modifications au décret en tout temps. Que si la dernière option est retenue, il ajoute que ces modifications devront se faire **conjointement** afin d'éviter qu'une seule des deux parties puisse demander des modifications;
- qu'il renonce à donner au ministre la possibilité de réviser toute disposition à un décret;
- qu'il retire du projet de loi l'article obligeant le ministre à consulter « tout autre ministre qui lui paraît concerné » ou, du moins, qu'il précise que ladite consultation ne doit pas faire obstacle à la volonté des parties de modifier le décret;
- qu'il réécrive l'article n° 19 afin que ce soient les parties au CCTM qui élaborent les directives visant une saine gouvernance, et ce, sous la gouverne du CCTM qui est le lieu de concertation approprié;
- qu'il revoie et réécrive l'article n° 24 du projet de loi afin que des indications plus claires balisent la portée de l'arrêté ministériel autorisant le ministre à déterminer un processus de révision;
- qu'il tienne compte du consensus des parties au CCTM à l'effet de nommer une personne représentant le Ministère dont les fonctions et les devoirs seraient de recevoir, d'enquêter, de traiter et de faire rapport au ministre relativement à toute plainte, plutôt que de judiciaireiser par l'exercice d'un recours devant la CRT.

ANNEXE 1 – TABLEAU 1

TABLEAU 1
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCRETS, D'EMPLOYEURS ET DE SALARIÉS ASSUJETTIS
1935 – 2010

ANNÉE	DÉCRETS	EMPLOYEURS	SALARIÉS
1935	40	ND	ND
1948	100	18 000	200 000
1959	120	33 000	250 000
1970	75	18 000	140 000
1975	52	12 000	125 000 ²¹
1985	42	17 250	144 662
1990	34	16 094	142 704
1991	33	16 246	140 347
1992	31	16 137	131 432
1993	31	16 140	128 178
1994	29	15 441	126 178
1995	29	15 521	125 548
1996	29	13 428	120 420
1997	27	11 479	109 663
1998	27	11 518	112 678
1999	27	11 527	113 766
2000	20	10 184	93 717
2001	18	9 015	71 235
2002	18	9 069	75 831
2003	17	8 961	77 362
2004	17	9 007	77 067
2005	17	8 966	79 378
2006	17	9 034	82 122
2007	17	9 114	84 960
2008	16	9 124	76 952
2009	16	8 685	74 523
2010	16	8 839	75 478

Source : Rapports annuels des comités paritaires transmis
à la Direction des politiques du travail, ministère du Travail
Mois de référence : Septembre. Tiré du site du ministère du Travail au
http://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/decrets_cc/evolution.pdf.

²¹ Une autre source : le rapport de Jean Bernier sur le régime des décrets à la Commission Beaudry (1986) qui traite de plus de 145 000 assujettis. (Voir le Tableau 2 en annexe).

ANNEXE 2 - TABLEAU 2

TABLEAU 2			
DÉCRETS ET SALARIÉS ASSUJETTIS AU REGARD DU NOMBRE DE SYNDIQUÉS			
1934-1984			
Année	Décrets	Salariés assujettis	Travailleurs syndiqués
1934	18	100 000	53 798
1944	99	115 979	175 913
1951	96	220 000	239 800
1961	102	250 000	353 300
1966	106	266 540	514 600
1969	100	206 857	606 410
1970	75	140 962	587 263
1975	55	145 612	846 139
1980	52	142 107	838 660
1984	41	141 359	832 175

Source : Jean Bernier, *L'extension juridique des conventions collectives au Québec*, rapport à la Commission Beaudry, 1986, tableau de la page 52, certaines années sélectionnées.