CET - 023M
C.P. PL 3
Loi améliorer transparence
gouvernance et processus
démocratique en milieu de travail

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 3,

Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail

Présenté à la Commission de l'économie et du travail
de l'Assemblée nationale du Québec

par

Me Michel COUTU, Professeur émérite de droit du travail, École de relations industrielles, Université de Montréal (UdeM)

et

Me Gilles TRUDEAU, Professeur émérite de droit du travail, Faculté de Droit, Université de Montréal (UdeM)

Le jeudi 27 novembre 2025

Résumé

Dans une intervention récente, le Barreau du Québec mettait en garde contre une érosion de l'État de droit au Québec. Nous débutons ce mémoire en précisant le sens de la notion, certes d'usage courant mais souvent fluide, d'« État de droit ». Celle-ci signifie en fait que le fondement de l'ordre étatique repose au Québec sur la subordination de l'État aux normes juridiques, avant tout aux normes à valeur constitutionnelles, ce qui implique la possibilité d'un contrôle de la validité des lois et règlements. Dans la tradition britannique de la *rule of law,* le principe fondamental est très différent : c'est celui de la souveraineté absolue du parlement, ce qui exclut au contraire tout contrôle de la constitutionnalité des lois. Au Québec, la prise de distance avec la tradition britannique s'est réalisée graduellement : l'État de droit, comme principe distinct de celui du parlementarisme, est apparu en 1975, avec l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne.* Celle-ci affirme en effet (art. 52) la primauté de nombre de ses dispositions sur la législation ordinaire. Par ailleurs, la rédaction de la Charte québécoise a été fortement influencée par le droit international des libertés et droits de la personne et celle-ci s'interprète en harmonie avec celui-là.

Il en résulte que l'État de droit se fonde au Québec sur deux piliers, soit le constitutionnalisme sur le plan interne et le droit international des droits de la personne sur le plan externe, en particulier en matière de travail les conventions de l'OIT nº 87 (liberté d'association) et nº 98 (négociation collective), ratifiées respectivement en 1972 et 2017 par le Canada *avec l'accord préalable du Québec*. C'est dans cette double perspective (droit fondamental interne et droit international) que nous traitons de la validité du Projet de loi nº 3 sur la transparence et la gouvernance des associations syndicales. Nous centrons notre analyse sur trois aspects très importants du projet de loi, soit la distinction entre les cotisations principales et facultatives, celle entre les activités « normales » d'un syndicat et celles qui ne le sont pas, enfin et indépendamment de ces distinctions, la disposition qui soumet à un processus manifestement semé d'embûches toute volonté syndicale de recours juridique ayant pour objet l'invalidation d'une loi ou d'un règlement.

Il nous apparait que par rapport à chacune de ces trois situations le Projet de loi nº 3 érige, par son objet et ses effets, des entraves substantielles à la liberté d'association garantie par l'article 3 de la Charte québécoise. En cas de preuve de telles entraves substantielles, il appartiendrait au gouvernement de démontrer que celles-ci se justifient néanmoins au regard de l'article 9.1 de la Charte. Or, la possibilité d'une telle démonstration nous semble hautement improbable : d'une part, l'objectif poursuivi ne revêt pas un caractère urgent ou réel; d'autre part, il est difficile de caractériser ces entraves substantielles comme ne représentant que des atteintes minimales à la liberté constitutionnelle d'association. En conclusion, vu la validité constitutionnelle pour le moins aléatoire du PL nº 3 et vu ses impacts négatifs aisément prévisibles sur la gestion interne et l'activité légitime des organisations syndicales, nous prions instamment le gouvernement de retirer ce projet de loi du processus législatif en cours à l'Assemblée nationale.

Les auteurs

Me Michel COUTU, avocat et docteur en droit, est professeur émérite à l'Université de Montréal et professeur associé à l'École de relations industrielles de cette même université. Il aussi est membre du Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT). Antérieurement conseiller juridique à la Direction de la recherche de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), Me Coutu est devenu en 2002 professeur de droit du travail à l'École de relations industrielles. Spécialiste du droit des rapports collectifs du travail, il est l'auteur de nombreuses publications en droit du travail, droits et libertés de la personne, et en sociologie et théorie du droit. Parmi ses travaux récents, mentionnons : « La démocratie au travail vue sous l'angle de la sociologie du droit », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, no 2, 2024, p. 176-191; "Max Weber and the Labour Constitution", (2024) 1 *Max Weber Studies* 129-154; avec Julie BOURGAULT, « La crise financière de 2008 et les relations de travail dans le transport aérien : le cas d'Air Canada », *Revue canadienne Droit et Société/Canadian Journal of Law & Society*, octobre 2024, DOI: https://doi.org/10.1017/cls.2024.12; avec Ruth DUKES et Gregor MURRAY, "Labour Law and Industrial Relations: Towards a Renewal?", (2023) 78/4 *Relations industrielles/Industrial Relations*. Signalons enfin que Michel Coutu complète, avec les professeures Julie BOURGAULT (UQO), Urwana COIQUAUD (HEC) et Anne-Marie DELAGRAVE (LAVAL), Me Guillaume GRENIER et la collaboration de Me Anne-Julie ROLLAND, la 4e édition du *Droit des rapports collectifs du travail au Québec* (Éditions Yvon Blais).

Me Gilles TRUDEAU, avocat et docteur en droit, est professeur émérite à l'Université de Montréal et professeur associé à la Faculté de droit de la même université. Il est membre du Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) et fut élu à la Société royale du Canada en 2000. Pendant plus de 40 ans, il a enseigné le droit du travail à l'Université de Montréal, d'abord à l'École de relations industrielles puis à la Faculté de droit. Il y a aussi agi comme directeur de l'École de relations industrielles (1995-99) et comme doyen de la Faculté de droit (2008-12). Ses recherches et publications récentes portent sur l'évolution générale du droit du travail, sa constitutionnalisation et son adaptation au contexte économique mondialisé. Parmi ses derniers titres figurent : (avec Sébastien PARENT), « L'arrêt *Société des casinos du Québec* et la liberté d'association des cadres », (2025) 66 *Les Cahiers de droit*, 331-352 ; « Les mutations contemporaines du droit du travail », dans A. Fabre, B. Gauriau, G. Loiseau et P. Lokiec (sous la direction de), *Mélanges en l'honneur de Jean-Emmanuel Ray*, IRJS Éditions, Paris, 2025, 243-268 ; (avec Gregor MURRAY), « Federalism as Institutional Experimentation: The Case of the Canadian Common Model », (2024) 25 *Canadian Labour & Employment Law Journal*, 231-278.

Les auteur.es remercient Madame Astrid MERCIER, candidate au doctorat en droit à l'Université de Montréal, pour son aide précieuse.

PLAN

1. **L'État de droit et ses fondements au Québec**

2. **Le P.l. nº 3 au regard du droit constitutionnel et du droit international**

   2.1 La distinction entre la *cotisation syndicale principale* et la *cotisation syndicale facultative*

   2.2 La distinction entre les *affaires qui concernent directement la négociation ou l'application d'une convention collective*, et les affaires autres.

   2.3 Les interventions relatives à *l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi*, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel

Conclusion

1. L'État de droit et ses fondements au Québec

Dans un communiqué émis le 13 novembre dernier, le Barreau du Québec, en faisant référence entre autres au Projet de loi nº 3, s'inquiétait d'une possible érosion de l'État de droit au Québec. Notamment,

> « Face à la menace de l'effritement de l'État de droit, le Barreau estime de son devoir d'alerter les députés et députées de l'Assemblée nationale et du Parlement ainsi que les citoyens et citoyennes afin que tous puissent contribuer à la mitigation des risques de dérives autoritaires. »[1]

On doit se demander ici ce qu'il faut entendre précisément par l'expression « État de droit ». La notion est maintenant fort répandue, mais reste assez floue dans le langage courant. Il faut voir que le concept d'État de droit a été forgé par la théorie du droit public en particulier en France et en Allemagne, et est demeuré étranger à la tradition des pays de *common law*, où la notion la plus proche, mais nullement identique, est celle de la *rule of law*. Dans le texte qui est à notre avis le plus fouillé sur la question, celui de notre collègue Daniel Mockle (1994), l'État de droit est ainsi défini :

> « Réduit à sa plus simple expression, l'État de droit suppose que la liberté d'action de tous les organes de l'État, à quelque niveau que ce soit, doit être limitée par l'existence de normes juridiques supérieures dont le respect est garanti par la saisine éventuelle d'un juge, peu importe qu'il s'agisse de justice constitutionnelle, de justice judiciaire ou de justice administrative. C'est la subordination de l'État au droit qui en est l'objectif principal avec, pour corollaire, la nécessité d'un contrôle effectif de cette subordination par une autorité indépendante. »[2]

La notion de *rule of law* est différente, en ce qu'elle affirme certes l'exigence d'une primauté du droit, mais dans un système juridique dominé par l'idée de la *souveraineté absolue du parlement*, laquelle prévaut toujours au Royaume-Uni. Elle exclut donc tout contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois.[3] Le Québec, historiquement, s'est inscrit dans cette tradition, à cette différence près que dans un cadre fédéral, au regard du partage des compétences, un certain contrôle de constitutionnalité des lois, règlements ou mesures administratives a pu s'exercer : par le biais du fédéralisme, par exemple, les dérives les plus autoritaires du gouvernement Duplessis ont pu être endiguées.[4] Ce n'est toutefois qu'en 1975, via l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*[5] qu'un pas décisif fut effectué dans l'édification de l'État droit au Québec, par distanciation manifeste avec le dogme de la souveraineté absolue du parlement. Ce passage du parlementarisme au constitutionnalisme s'appuyait d'une part, comme le dit le Préambule de la Charte québécoise, sur l'affirmation solennelle des « libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés

---

[1] BARREAU DU QUÉBEC, Communiqué du 13 novembre 2025.
[2] Daniel MOCKLE, « L'État de droit et la théorie de la *rule of law* », *Les Cahiers de droit*, 1994, vol. 35, nº 4, 823-904, p.833.
[3] En Angleterre, «the only fundamental law is that Parliament is supreme »: W.I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, 5' éd., Londres, University of London Press, 1959, 354 pages, pp. 64-65.
[4] V. notamment *Switzman v. Elbling and A.G. of Quebec*, 1957 CanLII 2 (SCC), [1957] SCR 285, invalidant la *Loi protégeant la province contre la propagande communiste,* S.R.Q. 1941, c. 52.
[5] RLRQ. C.-12.

contre toute violation » et, d'autre part, sur la primauté de la Charte, étendue progressivement aux droits garantis par ses articles 1 à 38, sauf les cas de dérogation expresse.[6] L'État de droit québécois s'est par la suite construit, très lentement au départ, puis de manière beaucoup plus appuyée, au fil des décisions des tribunaux et des multiples travaux de doctrine : ces avancées s'autorisèrent en particulier des fondements en droit international sur lesquels repose le libellé des divers articles de la Charte québécoise, celle-ci s'inspirant en particulier des Pactes internationaux de l'ONU relatifs aux droits civils et politiques, d'une part, et aux droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part.

Il en résulte que l'État de droit au Québec repose sur deux piliers : l'ordre constitutionnel de droit interne (a) et l'ordre juridique international (b). Précisons ici de quoi il s'agit.

(a) L'ordre constitutionnel de droit interne est formé au Québec d'un ensemble de normes, écrites et non écrites, dont les coutumes et traditions liées au parlementarisme d'origine britannique. C'est la constitution du Québec au sens *matériel* du terme. Cependant, au sens *formel,* la constitution du Québec repose sur un nombre restreint de textes fondamentaux ayant valeur prééminente par rapport à la législation ordinaire : le plus important de ces textes, clé de voute de notre État de droit, est certes la *Charte des droits et libertés de la personne*,[7] laquelle, en l'état actuel des choses, s'interprète en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*.[8] En particulier, la Charte québécoise, comme la Charte canadienne, garantit la liberté d'association et d'expression, libertés fondamentales dont il sera question plus loin.

(b) L'ordre juridique international représente l'un des fondements de l'État de droit au Québec, dans la mesure où il garantit les libertés et droits fondamentaux de la personne. C'est le cas, en particulier, d'éléments du droit coutumier international à portée obligatoire, telle la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, et de traités internationaux ratifiés par le Canada avec l'accord préalable du Québec dont les Pactes internationaux déjà mentionnés et certaines conventions internationales de l'OIT, notamment la Convention nº 87 sur la liberté syndicale et la Convention nº 98 sur la négociation collective. Tous ces instruments comportent des garanties fondamentales relatives à la liberté d'association et à la liberté d'expression.

2. Le P.l. nº 3 au regard du droit constitutionnel et du droit international

Considérons maintenant le Projet de loi nº 3 au regard de ces deux dimensions de l'État de droit (l'ordre constitutionnel interne et l'ordre juridique international). Nous n'avons pas l'intention d'examiner en détail chacune des dispositions du Projet de loi, pour centrer plutôt nos commentaires sur trois aspects de ce projet :

---

[6] Voir l'article 52 de la Charte québécoise :
« Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »
[7] RLRQ c C-12.
[8] *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

1. La distinction entre la *cotisation syndicale principale* et la *cotisation syndicale facultative*;

2. La distinction entre les *affaires qui concernent directement la négociation ou l'application d'une convention collective*, les autres conditions de travail des salariés ou les droits et obligations de l'association accréditée « dans le cours normal de ses activités », et les affaires autres;

3. Le traitement des interventions ou représentations faites dans le cadre d'un litige lorsque celui-ci concerne le caractère opérant, *l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi*, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel.

Reprenons ces trois éléments au regard de la Charte québécoise et de ses deux espaces juridiques de référence, l'ordre constitutionnel interne et l'ordre juridique international.

2.1 La distinction entre la *cotisation syndicale principale* et la *cotisation syndicale facultative.*

-*Du point de vue de l'ordre constitutionnel interne*, cette question a fait l'objet d'un arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Lavigne* de 1991.[9] Lavigne, enseignant dans un collège communautaire, était tenu, conformément à la formule *Rand* insérée dans la convention collective,[10] de verser le montant de la cotisation syndicale adoptée par l'association de salariés. Lavigne s'opposa à cette retenue syndicale, estimant que celle-ci violait sa liberté constitutionnelle de non-association en le forçant à contribuer à des causes auxquelles il n'adhérait pas. Ces fins ne relevaient pas de la négociation collective des conditions de travail des salariés membres de l'unité accréditée, mais portaient sur la solidarité syndicale, le droit à l'avortement ou l'appui au Nouveau parti démocratique, pour retenir ces exemples. La Cour suprême fut unanime à juger cette pratique valide, non attentoire à la liberté d'association de Lavigne. Le passage suivant du juge Laforest éclaire le jugement de la Cour :

« … je ne crois pas que le rôle du syndicat doit être limité à [des] fonctions économiques restreintes. Dans le passé, notre Cour n'a pas abordé les questions relatives aux relations du travail dans une optique purement économique (…) Les décisions des syndicats de faire de la politique en appuyant des causes, des candidats ou des partis particuliers, découlent de la reconnaissance de la

[9] *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, 1991 CanLII 68 (CSC), [1991] 2 RCS 211.

[10] En vertu de la *Loi sur la négociation collective dans les collèges,* L.R.O. 1980, ch. 74, art. 51 et s., et contrairement à la situation prévalant au Québec (art. 47 C.t.), le précompte syndical (la retenue de la cotisation par l'employeur) demeurait facultatif. V. l'article 47 C.t. introduit en 1977 :
« Un employeur doit retenir sur le salaire de tout salarié qui est membre d'une association accréditée le montant spécifié par cette association à titre de cotisation.
L'employeur doit, de plus, retenir sur le salaire de tout autre salarié faisant partie de l'unité de négociation pour laquelle cette association a été accréditée, un montant égal à celui prévu au premier alinéa.
L'employeur est tenu de remettre mensuellement à l'association accréditée les montants ainsi retenus avec un état indiquant le montant prélevé de chaque salarié et le nom de celui-ci. »

nature expansive des intérêts des travailleurs, ainsi que de la perception de la négociation collective comme un processus destiné à favoriser davantage que l'obtention de simples gains économiques pour les travailleurs. De l'engagement dans les sections locales à la participation aux activités de plus grande envergure du mouvement syndical, le régime actuel de la négociation collective met en valeur non seulement les intérêts économiques des travailleurs, mais encore l'intérêt qu'ils ont à conserver une certaine dignité dans leur vie professionnelle. »[11]

On objectera ici que le Projet de loi n° 3 ne vise pas à interdire -comme c'est le cas en droit états-unien- la retenue des cotisations syndicales « facultatives » (portant sur une question autre que la négociation collective dans l'entreprise), mais simplement à les soumettre à des exigences procédurales plus strictes, soit l'exigence d'un vote spécifique à leur sujet. Il n'en reste pas moins que la loi, si adoptée, contraindra l'association accréditée à distinguer entre l'activité « normale » d'un syndicat (la négociation et l'application d'une convention collective), et point crucial que nous allons maintenant examiner, ses activités périphériques, d'ordre socio-politique. Une telle distinction, courante aux États-Unis, est inusitée au Canada -sauf en Alberta, depuis 2020.

En 2020 en effet, l'Alberta a adopté la Loi 32, *Restoring Balance in Alberta's Workplaces Act* (« *Loi de 2020 pour rétablir l'équilibre dans les milieux de travail albertains* »)[12]. Cette loi modifie en particulier le *Labour Relations Code* de l'Alberta. En vertu de l'article 26.1(1) du *Labour Relations Code*[13] (LRC), lorsqu'un syndicat établit le montant des cotisations syndicales, des contributions ou des droits d'adhésion, ce dernier doit indiquer :

> (a) Le montant ou le pourcentage des cotisations syndicales, des contributions ou des droits d'adhésion qui se rapporte aux activités politiques et à d'autres causes, dont les causes ou questions sociales générales, les organismes de bienfaisance ou les organisations non gouvernementales, les organisations ou groupes affiliés à un parti politique ou qui le soutiennent, et toute activité prévue par les règlements[14]; et,
> (b) Le montant ou le pourcentage des cotisations syndicales, des contributions ou des droits d'adhésion qui se rapportent directement, entre autres aux activités prévues par la LRC (activités liées à la négociation collective et à la représentation des membres)[15].

Par ailleurs, avant d'imposer ou de modifier des cotisations syndicales, la loi oblige les syndicats à divulguer à leurs membres le pourcentage des cotisations dédiées aux activités non-essentielles (a) et essentielles (b)[16].

---

[11] *Ibid* (opinion du juge Laforest).
[12] SA 2020, c 28. https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_30/session_2/20200225_bill-032.pdf
[13] RSA 2000, c L-1, https://kings-printer.alberta.ca/documents/Acts/L01.pdf
[14] Activités présumées non essentielles.
[15] Activités essentielles.
[16] art. 26.1(2), LRC, RSA 2000, c L-1.

La loi albertaine demande ainsi aux syndicats de diviser toutes leurs dépenses entre activités « essentielles » ou « primaires » et « non essentielles » ou « secondaires »[17]. Une personne n'est pas tenue de payer le montant des cotisations syndicales, des cotisations supplémentaires ou des droits d'adhésion qui se rapportent aux activités non essentielles visées au paragraphe, à moins qu'elle n'en fasse le choix[18]. Si le « financement de base » reste intact, les salariés peuvent choisir de payer ou non les cotisations syndicales qui sont liées à des activités non essentielles.

- *Quant à l'ordre juridique international* : Plusieurs instruments internationaux garantissent, directement ou par interprétation des organes de contrôle compétents, la liberté syndicale. Par exemple, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* garantit (article 22.1) le droit de s'associer avec d'autres, « y compris le droit de constituer des syndicats».[19] Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* précise, en son article 8, que ce droit s'exerce « sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée » et « sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ».

Nous n'allons pas passer en revue ici l'ensemble du droit international pertinent, mais considérer plutôt -vu l'importance de la jurisprudence qui les caractérise- deux traités internationaux, soit, comme déjà mentionné, la Convention nº 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative à la liberté syndicale et la Convention nº 98 relative à la négociation collective.

La Convention nº 87 de l'OIT, ratifiée par le Canada, représente le plus important traité international, d'application universelle, traitant de la liberté syndicale qui doit être reconnue à l'ensemble des travailleurs, sans distinction d'aucune sorte.

---

[17] SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE (SCFP), « Le SCFP conteste les règles du travail de l'Alberta devant les tribunaux », (2022), en ligne : https://scfp.ca/le-scfp-conteste-les-regles-du-travail-de-lalberta-devant-les-tribunaux; Radio-Canada, « La fonte des dons syndicaux incite l'Alberta à revoir sa loi sur les cotisations », (2023), en ligne : https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1994798/cotisations-syndicat-activites-charite

[18] art. 26.1(3), LRC, RSA 2000, c L-1.

[19] V. l'article 22 du *Pacte* : « 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention. »

Suivant la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale (CLS) du Bureau international du Travail, l'autonomie de leur gestion financière doit être garantie aux organisations de travailleurs :

« Le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et celui de ces organisations d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs et d'organiser leur gestion et leur activité supposent l'indépendance financière. Celle-ci implique que les organisations de travailleurs ne sont pas financées d'une manière qui les place à la discrétion des pouvoirs publics.[20]

Au sujet de organisations syndicales placées sous la dépendance financière d'un organisme public, le CLS estime « que toute forme de contrôle de l'État est incompatible avec les principes de la liberté syndicale et devrait être abolie puisqu'elle permettait une ingérence des autorités dans la gestion financière des syndicats »[21]. De façon générale, la législation qui régit les opérations financières des syndicats ne devraient pas accorder aux autorités un droit de regard discrétionnaire sur ces mêmes opérations.[22]

On objectera sans doute ici que le Pl nº 3 n'établit pas un contrôle direct de l'État sur les dépenses syndicales, mais exige simplement de soumettre certains types de cotisations à l'approbation des membres au moyen d'une procédure spécifique. De même, on avancera que le projet de loi ne soumet pas la gestion financière des syndicats à un pouvoir étatique discrétionnaire, mais l'encadre en fonction de critères déterminés par voie législative.

Toutefois, le Pl nº 3 constitue indubitablement une forme d'ingérence des autorités dans la gestion financière des syndicats À cet égard, le CLS a adopté la position suivante sur l'utilisation des cotisations syndicales et les principes de la liberté syndicale:

« Les dispositions qui restreignent la liberté d'un syndicat de gérer et d'utiliser ses fonds comme il le désire, en vue d'objectifs normaux et licites, sont incompatibles avec les principes de la liberté syndicale. » [23]

De l'avis du CLS, toute question en lien avec le financement et le budget des organisations des travailleurs et de celle des employeurs devrait être réservée aux associations, fédérations ou confédérations. Conformément aux principes de la liberté syndicale, les autorités publiques ne devraient pas s'immiscer dans la gestion financière de tels groupements:

« Les questions relatives au financement des organisations syndicales et d'employeurs, tant en ce qui concerne leurs propres budgets que les budgets des fédérations ou des confédérations, devraient être réglées par les statuts des syndicats, des fédérations et des confédérations eux-mêmes… »[24]

Ceci vaut aussi pour la détermination des cotisations syndicales en pourcentage salarial :

---

[20] ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*. Genève, BIT, 2018, par. 680.
[21] *Ibid.,* par. 681.
[22] *Ibid.,* par. 682.
[23] *Ibid.*, par. 683.
[24] *Ibid.*, par. 687.

« Le comité a exprimé sa préoccupation quant à l'opposition d'un tribunal à la détermination des cotisations syndicales en pourcentage salarial et a considéré que ces questions, y compris la détermination des cotisations syndicales en pourcentage salarial, devraient être réglées par les statuts du syndicat. »[25]

2.2 La distinction entre les *affaires qui concernent directement la négociation ou l'application d'une convention collective*, et les affaires autres.

Cette distinction, étrangère à la tradition québécoise des relations industrielles, est apparue avant tout aux États-Unis. Comme l'a décidé la Cour suprême des États-Unis dans *Abood v. Detroit Board of Education*,[26] un syndicat viole les droits constitutionnels que le Premier Amendement garantit aux salariés qu'il représente, lorsqu'il dépense une partie de leurs cotisations pour des causes politiques qu'ils ne soutiennent pas. Comme le signale notre collègue Gilles Trudeau, « la Cour avait jugé que la prévention des conflits de travail et du phénomène des resquilleurs (*free-riders* en anglais), ces employés qui bénéficient de la représentation syndicale et de la négociation collective sans en supporter les coûts, justifiait l'État d'implanter un tel régime », à la condition que le précompte syndical se limite aux seuls montants relatifs à la négociation et à l'administration de la convention collective.[27] La distinction entre ces situations et les autres types de dépenses syndicales a conduit inévitablement à un très lourd contentieux,[28] employeurs et syndicats, directions syndicales et individus salariés s'opposant sur la classification d'une cotisation dans l'une ou l'autre de ces catégories.[29]

---

[25] *Ibid.,* par. 688.

[26] 431 U.S. 209 (1977).

[27] Gilles TRUDEAU, « Le précompte syndical obligatoire revu à la lumière de la décision de la Cour suprême américaine dans l'affaire *Janus* », *Relations industrielles/Industrial Relations* 74.1 (2019): 174-186, p. 175.

[28] Dans *Abood,* précité, la Cour suprême des États-Unis était consciente des problèmes qu'allait entraîner la distinction, mais elle se dispense alors de la préciser (p. 235-236):
"We do not hold that a union cannot constitutionally spend funds for the expression of political views, on behalf of political candidates, or toward the advancement of other ideological causes not germane to its duties as collective bargaining representative. Rather, the Constitution requires only that such expenditures be financed from charges, dues, or assessments paid by employees who do not object to advancing those ideas and who are not coerced into doing so against their will by the threat of loss of governmental employment. There will, of course, be difficult problems in drawing lines between collective bargaining activities, for which contributions may be compelled, and ideological activities unrelated to collective bargaining, for which such compulsion is prohibited."

[29] V. à ce sujet *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario,* précité (opinion de la juge Wilson):
« L'arrêt *Abood* semble avoir suscité une longue série de différends relatifs à la question de savoir quelles activités sont légitimes dans le domaine de la négociation collective et quelles ne le sont pas. Par exemple, la Cour suprême des États-Unis n'a eu à affronter l'effet fondamental de sa décision dans *Abood* que plusieurs années plus tard, dans *Ellis v. Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks*, précité. Le syndicat avait réussi à faire insérer une clause d'atelier syndical dans la convention collective et il avait dépensé les cotisations perçues grâce à cette clause en conformité avec sa constitution. Les dépenses suivantes ont été contestées pour le motif qu'elles n'avaient pas été [TRADUCTION] 'engagées nécessairement ou raisonnablement dans le but de remplir les fonctions de représentant exclusif des employés chargé de régler les questions relatives aux relations de travail avec l'employeur' (p. 448): congrès du syndicat, activités sociales, publications, organisation et litiges. La cour, à la majorité, a conclu que toutes les dépenses étaient légitimes, sauf celles concernant l'organisation du syndicat, les litiges (mis à part les litiges accessoires à l'application et à la négociation des conventions et aux différends

La Cour suprême du Canada a refusé, dans l'arrêt *Lavigne*, de s'engager dans la voie tracée par la décision *Abood*. Sur le plan du droit constitutionnel, la Cour met en relief la distance qui sépare le droit canadien du droit états-unien. Aux États-Unis, il n'existe pas de garantie autonome de la liberté d'association (au contraire, notamment, de l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec) : la liberté d'association est avant tout un attribut de la liberté d'expression, laquelle est seule explicitement protégée par le 1er Amendement.[30] Or, la liberté d'expression y revêt à priori une connotation individualiste, alors que la liberté d'association assume par définition une portée collective, même si celle-ci ne fut guère reconnue, au départ, dans la malencontreuse « trilogie » de 1987.[31] Depuis l'arrêt *Lavigne,* l'écart entre le droit constitutionnel états-unien et le droit constitutionnel canadien/québécois, s'est encore davantage accentué : alors que la Cour suprême des USA a revu sa position pour interdire la retenue syndicale dans le secteur public même à des fins de négociation et d'application d'une convention collective (*Janus v American Federation of State, County, and Municipal Employees, Council 31, et al.*[32]), la Cour suprême du Canada, dans un revirement complet, a constitutionnalisé, au titre de la liberté d'association, le droit de négociation collective, puis le droit de grève.[33]

---

ayant pris naissance dans l'unité de négociation) et les publications syndicales touchant des questions 'politiques'».

Soulignons que dans *Ellis v. Brotherhood of Ry. Employes*, 466 U.S. 435 (1984), la Cour suprême U.S. jugea que les salariés dissidents n'ont pas à payer pour les dépenses d'organisation du syndicat, ni pour les frais juridiques qui ne se rapportent pas directement aux intérêts immédiats de l'unité d'accréditation:

"Contrary to the view of the Court of Appeals, therefore, unless the Western Airlines bargaining unit is directly concerned, objecting employees need not share the costs of the union's challenge to the legality of the airline industry mutual aid pact; of litigation seeking to protect the rights of airline employees generally during bankruptcy proceedings; or of defending suits alleging violation of the non-discrimination requirements of Title VII of *the Civil Rights Act* of 1964." (p. 453).

[30] "Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances". *Constitution des États-Unis*, 1er Amendement (adopté le 15 décembre 1791).

[31] La « trilogie » de 1987 désigne les arrêts suivants : *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, 1987 CanLII 88 (CSC), [1987] 1 RCS 313; *SDGMR c. Saskatchewan*, 1987 CanLII 90 (CSC), [1987] 1 RCS 460; *AFPC c. Canada*, 1987 CanLII 89 (CSC), [1987] 1 RCS 424.

[32] 138 S Ct 2448 (le 27 juin 2018). La Cour suprême renverse à cette occasion la distinction adoptée précédemment dans *Abood* :

"For these reasons, States and public-sector unions may no longer extract agency fees from nonconsenting employees. Under Illinois law, if a public-sector collective-bargaining agreement includes an agency-fee provision and the union certifies to the employer the amount of the fee, that amount is automatically deducted from the non-member's wages (…) No form of employee consent is required.

This procedure violates the First Amendment and cannot continue. Neither an agency fee nor any other payment to the union may be deducted from a non-member's wages, nor may any other attempt be made to collect such a payment, unless the employee affirmatively consents to pay. By agreeing to pay, non-members are waiving their First Amendment rights, and such a waiver cannot be presumed (…) Unless employees clearly and affirmatively consent before any money is taken from them, this standard cannot be met."

[33] V. *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 RCS 391; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 RCS 245. Sur les divergences entre les droits constitutionnels états-unien et canadien (québécois) sur la question, voir : JEAN-CLAUDE BERNATCHEZ, « Les droits syndicaux : regards croisés sur les États-Unis et le Canada », *Revue internationale sur le travail et la société* 23.2 (2025) : 1-26.

Au regard de ces derniers éléments, il nous apparaît manifeste que la distinction qu'opère le Projet de loi nº 3 entre les deux types de cotisations, principale et facultative, suivant qu'elles relèvent ou non de la négociation collective, érige une entrave substantielle à la liberté d'association des salariés, telle que garantie par l'article 3 de la Charte québécoise. L'analyse d'une atteinte à la liberté constitutionnelle d'association comprend deux étapes :

« Suivant ce cadre d'analyse à deux volets (…), le tribunal se demande premièrement si les activités en cause relèvent du champ d'application de la garantie de liberté d'association, et, deuxièmement, si l'action gouvernementale entrave par son objet ou son effet les activités protégées. Les trois facteurs énoncés dans l'arrêt *Dunmore* sont des considérations pertinentes dans l'examen de revendications fondées sur l'al. 2d), mais ils ne constituent pas un test distinct. De plus, il existe un seul et unique seuil pour évaluer toutes les revendications fondées sur l'al. 2d) -le seuil de l'entrave substantielle. » [34]

Dans le cas du PL nº 3, les activités visées, soit le droit pour une association de salariés de dépenser les fonds réunis, comme elle l'entend, pour des fins légitimes, relèvent sans conteste du champ d'application de la liberté d'association. Mais les exigences substantielles et procédurales posées par le PL nº 3, quant au caractère facultatif des cotisations ne se rapportant pas aux « activités normales » d'un syndicat, sont-elles de la nature d'une *entrave substantielle*? Deux éléments doivent être considérés à cet égard, suivant la jurisprudence en matière de liberté d'association. D'une part, les objets touchés doivent revêtir une importance certaine au regard des rapports collectifs entre salariés et employeurs; d'autre part, l'impact négatif de la mesure étatique contestée sur la négociation collective doit être significatif.[35]

Il ne fait pas de doute que la retenue des cotisations syndicales ou *formule Rand* revêt, dans le cadre du *système Wagner* fondé sur le monopole de la représentation, une importance cruciale pour toute association de salariés. Il faut en effet

« …rappeler l'importance cruciale que ces clauses revêtent dans un régime de négociation collective fondé sur le monopole de représentation que le syndicat majoritaire détient relativement à une unité de négociation donnée, tel celui qui prévaut aux États-Unis et au Canada. Elles s'avèrent, en effet, souvent indispensables à la pérennité syndicale au sein de l'unité, en ce qu'elles obligent les travailleurs qui en font partie à adhérer au syndicat accrédité, à en demeurer membres ou à le soutenir financièrement, sous peine de perdre leur emploi. Leur effectivité tient au fait qu'elles contraignent l'employeur à ne maintenir à son emploi que les travailleurs qui en respectent les termes et les modalités. C'est pourquoi les syndicats ont toujours âprement recherché l'inclusion d'une clause de sécurité syndicale dans leurs conventions collectives, ce à quoi les employeurs s'opposent souvent tout aussi fermement, sachant que le pouvoir syndical en dépend largement. »[36]

---

[34] *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13, par. 7 et 8. Voir aussi *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, et *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3.

[35] *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, précité, par. 90 et s.

[36] Gilles TRUDEAU, « Le précompte syndical obligatoire revu à la lumière de la décision de la Cour suprême américaine dans l'affaire *Janus* », *loc. cit*., p.177.

On doit souligner par ailleurs que toute distinction législative entre cotisations syndicales régulières et cotisations facultatives ne peut avoir qu'un impact négatif sur le processus de la négociation collective. Comme le remarquait la juge Wilson dans l'arrêt *Lavigne* de 1991 :

« Étant donné qu'il est si difficile de départager la négociation collective et la politique, il sera toujours malaisé de décider si un syndicat a franchi la limite en utilisant les cotisations à certaines fins. Et chaque fois qu'il sera possible d'être raisonnablement en désaccord sur l'à-propos des dépenses du syndicat, il va sûrement en résulter un litige. *À mon avis, rien ne pourrait être plus incompatible avec la promotion de la négociation collective.* Comme le but fondamental du système est d'encourager les parties à régler leurs différends elles-mêmes, toute décision qui les encourage à se précipiter vers les tribunaux va nettement à l'encontre du but recherché. » [37]

À notre avis, le PL nº 3, vu notamment le contentieux qu'il va nécessairement entraîner quant à la distinction entre les activités « normales » d'une organisation syndicale et celles dites « facultatives », pose une entrave substantielle à la liberté syndicale d'association et porte donc atteinte à l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ceci ne signifie pas *ipso facto* que le projet de loi contrevient à la Charte : en cas de litige constitutionnel, le fardeau de preuve reviendrait toutefois à l'État de démontrer que la restriction législative obéit aux critères de rationalité et de proportionnalité qui gouvernent l'application de l'article 9.1 de la Charte québécoise : il s'agirait là d'un exercice fort délicat, par rapport en particulier au critère de l'atteinte minimale à la liberté d'association.

Du point de vue du droit international, la liberté syndicale « n'implique pas seulement le droit, pour les travailleurs et les employeurs, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour les associations professionnelles elles-mêmes, de se livrer à une activité licite de défense de leurs intérêts professionnels. »[38]

Pour le Comité de la liberté syndicale :

« Toute disposition qui conférerait aux autorités le droit, par exemple, de limiter les activités syndicales par rapport aux activités déployées et aux objectifs poursuivis par les syndicats en vue de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres serait incompatible avec les principes de la liberté syndicale. »[39]

2.3 Les interventions relatives à *l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi*, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel.

En vertu de l'article 7 du projet de loi, une nouvelle disposition (art. 47.0.1) serait introduite au *Code du travail*,[40] à l'effet suivant (al. 1 et 2) :

---

[37] *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario,* précité (nos soulignés).
[38] ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, *op. cit.*, par. 716.
[39] *Ibid.*, par. 718.
[40] RLRQ c C-27.

« Lorsqu'elles sont financées par des cotisations, les activités suivantes d'une association accréditée ainsi que les activités de l'union, de la fédération ou de la confédération à laquelle est affiliée ou appartient une association accréditée doivent l'être exclusivement par les cotisations facultatives :

1° toute intervention ou toute représentation faite dans le cadre d'une affaire civile, administrative, pénale ou criminelle, ou préalablement à une telle affaire, lorsque cette affaire, quel que soit son objet, concerne le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel;

2° toute autre intervention ou toute autre représentation faite dans le cadre d'une affaire civile, administrative, pénale ou criminelle, ou préalablement à une telle affaire, lorsque cette affaire ne concerne pas directement la négociation ou l'application d'une convention collective ou de ce qui en tient lieu, les autres conditions de travail des salariés qu'elle représente ou ses droits et ses obligations dans le cours normal de ses activités; (…) »[41]

De toute évidence, comme l'ont relevé en général les médias, l'introduction de l'alinéa 1º en particulier vise à réagir, entre autres, à la contestation par la Fédération autonome de l'enseignement (FAE), de la constitutionalité de la *Loi sur la laïcité de l'État* [42] (dite « Loi 21 »). Nous pouvons nous référer à ce cas concret pour mieux analyser l'impact du PL nº 3, si adopté par l'Assemblée nationale. La Loi 21 a notamment pour effet d'interdire le port de signes religieux chez les enseignants de l'élémentaire et du secondaire (représentés à Montréal et à Québec par des associations de salariés membres de la FAE). Comme le précise le site web de la Fédération, l'effet de la Loi 21 sur les conditions de travail de ses membres (actuels ou futurs) a fait l'objet de débats démocratiques en son sein, de manière répétée, qui ont conduit à la décision majoritaire de contester la validité constitutionnelle de cette loi.[43] Notamment, en juin 2013, le Congrès de la FAE adoptait la position suivante :[44]

« La Fédération défendra le droit acquis de ses membres, comme des autres travailleuses et travailleurs des secteurs public et parapublic, de porter des vêtements ou des accessoires ayant une connotation religieuse ou culturelle, à moins que ceux-ci contreviennent aux règles de base du professionnalisme et de sécurité qui régissent déjà l'exercice des différents métiers et professions concernés. »

Relevons que le PL nº 3, lequel s'articule autour de la distinction entre « activités normales » et autres activités des associations de salariés, met cette dichotomie complètement de côté, lorsqu'un litige « concerne le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel ». Le gouvernement entend donc, dans une certaine mesure, se mettre à l'abri de toute contestation constitutionnelle d'une loi ou d'un règlement, *même lorsque celle-ci vise des conditions de travail susceptibles d'être*

[41] Des exigences similaires s'appliquent à toute campagne de publicité (3º) et à tout mouvement social (4º), lorsque se rapportant à des activités ne relevant pas du « cours normal » de l'action syndicale.
[42] RLRQ c L-0.3.
[43] Voir *Ichrak Nourel Hak, et al. c. Procureure générale du Québec* (présentement devant la Cour suprême du Canada).
[44] Voir le site web de la FAE, page consultée le 22 novembre 2025 : https://www.lafae.qc.ca/fae-laicite-faits

négociées collectivement et inscrites dans une convention collective. Nous précisons « dans une certaine mesure », car le projet de loi n'a pas pour objet d'interdire purement et simplement de tels recours en invalidité, mais plutôt d'en rendre l'exercice extrêmement difficile, car sujet aux exigences relatives aux cotisations dites facultatives. Le vote de telles cotisations facultatives est en effet susceptible de soulever des objections non seulement sur la base de convictions idéologiques ou autres, mais tout simplement de la part de membres qui trouvent que le montant des cotisations syndicales est élevé et s'opposent par conséquent à toute hausse de celles-ci, quel qu'en soit l'objet.

De nombreuses lois ont été contestées à ce jour au Québec au motif d'inconstitutionnalité, souvent avec succès. L'adoption du PL nº 3 aurait pour effet de rendre l'exercice de tels recours beaucoup plus difficiles à l'avenir, vu l'ingérence de l'État dans la gestion interne des affaires juridiques en milieu syndical. Soulignons au passage que le projet de loi soumettrait -lorsque tel est l'enjeu d'un litige- *la défense des droits des minorités (religieuses, culturelles, de genre, etc.) à la volonté de la majorité,* ce qui peut conduire à des résultats contredisant le respect élémentaire des libertés et droits de la personne, notamment au regard du droit à l'égalité garanti par l'article 10 de la Charte québécoise. Une contradiction peut ici se faire jour entre le *devoir syndical de représentation* (article 47.2 C.t.) lequel vise, entre autres considérations, la protection des minorités syndicales, et l'exigence d'un *vote majoritaire* en cas de cotisations « facultatives ».

Il nous apparait évident que le PL nº 3 érige sur ce point une entrave substantielle à l'exercice de la liberté d'association, d'une part vu l'importance du sujet soit la possibilité d'un recours en inconstitutionnalité comme fondement de l'État de droit, et d'autre part vu son effet prévisible sur la défense d'un processus adéquat de négociation collective.

Qui plus est, il est hautement improbable que cette entrave substantielle puisse être jugée conforme aux exigences de l'article 9.1 de la Charte québécoise. D'une part, l'objectif poursuivi n'apparaît ni urgent, ni réel : bien au contraire, ériger autant d'obstacles à l'exercice légitime de recours juridiques visant au respect de la constitution du Québec nous semble contredire les principes au fondement même de l'État de droit. D'autre part, il n'y a ici nulle proportionnalité entre l'objectif visé et le moyen utilisé, notamment car la disposition envisagée aurait pour effet de soumettre les droits des minorités syndicales au principe majoritaire, ce qui n'est pas compatible avec les libertés et droits de la personne, au premier chef le droit à l'égalité (art. 10 C.d.l.p.).

On s'étonnera au demeurant que le gouvernement ne vise que les associations de salariés et nullement les associations d'employeurs.[45] Pourtant, celles-ci ont par le passé contesté la validité constitutionnelle de normes législatives en matière de travail, par exemple des normes anti-briseurs de grève au Québec.[46]

---

[45] Le *Code du travail*, article 1 c) définit ainsi l'association d'employeurs :
« *c*) «association d'employeurs» : un groupement d'employeurs ayant pour buts l'étude et la sauvegarde des intérêts économiques de ses membres et particulièrement l'assistance dans la négociation et l'application de conventions collectives».

[46] *Conseil du Patronat du Québec Inc. c. Québec (Procureur Général),* 1991 CanLII 20 (CSC), [1991] 3 RCS 685.

Conclusion

Le Projet de loi no 3, pour les raisons mentionnées précédemment, érige diverses entraves substantielles, par leur objet ou leur effet, à la liberté d'association. À notre avis, il apparaît hautement improbable que ces limitations de la liberté d'association (art. 3, C.d.l.p.) puissent être considérées légitimes au regard de l'article 9.1. de la Charte québécoise et de ses exigences de rationalité et de proportionnalité.

Pour ces motifs, nous prions instamment le gouvernement de retirer le projet de loi nº 3 du processus législatif en cours à l'Assemblée nationale du Québec.