CET - 037M
C.P. PL 3
Loi améliorer transparence
gouvernance et processus
démocratique en milieu de travail

Observations sur certaines modifications apportées à la représentation dans le cadre du régime de relations du travail de l'industrie de la construction

Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail, dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques 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*

Pier-Luc Bilodeau, Ph. D.

Professeur titulaire,
Département des relations industrielles de l'Université Laval

Cochercheur,
Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT)

Novembre 2025

Table des matières

Introduction 2
1. Le régime R-20 : brève mise en contexte 3
2. Certaines modifications introduites par le projet de loi nº 3 4
2.1. Les activités financées par une cotisation facultative 4
2.2. Les nouvelles conditions pour le scrutin de grève 5
2.3. Le caractère équilibré des changements introduits 6
Sommaire et conclusion 8

Introduction

Le projet de loi nº 3, présenté le 30 octobre dernier par le ministre du Travail, contient des éléments susceptibles d'affecter en profondeur la représentation syndicale dans le monde de travail au Québec. En plus de réviser l'intégration des principes de la « formule Rand » ainsi que la reddition de comptes des associations accréditées en vertu du *Code du travail* (RLRQ, c. C-27), il prévoit des modifications à l'encadrement de la représentation dans le cadre du régime d'exception contenu dans la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (RLRQ, c. R-20; ci-après *Loi R-20*).

Ce régime, unique au monde et sensiblement différent du régime général prévu dans le *Code du travail*, a été élaboré il y a plus d'un demi-siècle pour répondre à des difficultés particulières de la construction québécoise et a, depuis, fait l'objet de dizaines d'interventions législatives visant à le perfectionner et à le mettre à jour. Il visait, en 2024, près de 200 000 salariés – soit environ une personne syndiquée au Québec sur huit – et quelque 28 000 employeurs qui les embauchaient[1].

Depuis une quinzaine d'années, nous avons fait de ce régime et des relations industrielles dans l'industrie de la construction le principal objet de nos recherches. Nous avons publié des textes et prononcé de nombreuses conférences sur ces questions, en plus d'agir comme expert pour le compte de parties prenantes de l'industrie et du gouvernement du Québec. Nous enseignons également, depuis 2010, un cours entièrement consacré à l'industrie québécoise de la construction dans le cadre des programmes de 1er et de 2e cycles en relations industrielles de l'Université Laval.

Le présent mémoire ne porte que sur les articles 11 à 17 du projet de loi nº 3. Ce choix s'explique par le fait que les modifications législatives contenues dans ce dernier auront, pour le régime R-20 et les associations qui y évoluent, des conséquences sensiblement différentes de celles visant les associations accréditées sous le *Code du travail*[2].

[1] https://www.ccq.org/fr-CA/En-tete/qui-sommes-nous/industrie-de-la-construction

[2] Si les comparaisons faites aux fins du présent exercice mettent en opposition le régime R-20 et le régime général prévu dans le *Code du travail*, rien dans ce mémoire ne devrait être considéré comme une prise de position quant à l'opportunité des modifications apportées à ce dernier.

1. Le régime R-20 : brève mise en contexte

La mise en place d'un régime de relations du travail propre à l'industrie québécoise de la construction remonte à 1968. En adoptant ce cadre institutionnel, le législateur cherchait à solutionner des problèmes découlant (1) des caractéristiques de l'industrie, (2) des particularités du Québec en matière de représentation syndicale et (3) des changements majeurs alors en cours dans l'économie québécoise. Plus concrètement, à une époque où le Québec devait se doter d'infrastructures pour augmenter ses capacités de production industrielle et énergétique et accueillir une fonction publique moderne, il fallait apaiser les conflits patronaux-syndicaux sur les conditions de travail mais aussi ceux découlant de l'insécurité d'emploi dans une industrie dont l'activité est cyclique et saisonnière et se réalise sur des chantiers où se côtoient plusieurs employeurs et leurs salariés, qui exercent différents métiers et occupations, adhèrent à différents syndicats et proviennent, de plus en plus souvent, de plusieurs régions[3].

Le résultat, dont le peaufinage a duré non moins d'une dizaine d'années, est un ensemble normatif élaboré, s'inspirant à la fois du régime des décrets de convention collective et du *Code du travail*, tout en se distinguant de ceux-ci par sa centralisation et l'importance de l'intervention de l'État qui était et demeure – rappelons-le – le plus important donneur d'ouvrage (client) de ce secteur au Québec.

Afin de réaliser l'objectif de paix industrielle poursuivi dans cette industrie névralgique, le législateur a effectué des choix qui distinguent le régime R-20 du reste de la législation du travail en vigueur au Québec. Il a notamment structuré les rapports collectifs du travail à l'échelle provinciale et sectorielle, reconnaissant aujourd'hui, pour ce faire, des interlocuteurs patronaux et syndicaux et établissant, à leur faveur, un régime de représentation collective. Une association d'employeurs à adhésion obligatoire (AECQ), trois associations sectorielles d'employeurs (ACQ, ACRGTQ, APCHQ) et cinq associations (syndicales) représentatives (CSD-Construction, CSN-Construction, CPQMC-I, FTQ-Construction, SQC) à adhésion obligatoire sont ainsi nommées dans la *Loi R-20* et bénéficient de droits, de devoirs et de pouvoirs pour la réalisation de leur mission.

[3] Pour plus de détails sur les origines du régime, voir : Delagrave, L., et J.-L. Pilon (2009). *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, Québec : Les Presses de l'Université Laval; Hébert, G. (1971). « La négociation sectorielle par décision de l'État : le cas de la construction au Québec », *Relations industrielles*, vol. 26, nº 1, p. 84-120; Mireault, R. (1990). « Témoignage sur l'évolution du régime des relations du travail dans le secteur de la construction », dans : *Vingt-cinq ans de pratique en relations industrielles au Québec*, sous la direction de R. Blouin, Cowansville : Les éditions Yvon Blais, p. 601-628. Sur la mobilité de la main-d'œuvre, voir aussi : Bilodeau, P.-L. (2022). « Conflits et droit du travail : la mobilité provinciale des travailleurs de la construction au Québec », *Labour/Le Travail*, no 89, p. 215-234.

2. Certaines modifications introduites par le projet de loi nº 3

Tel qu'indiqué en introduction, les commentaires qui suivent se limiteront aux modifications apportées à la *Loi R-20*. Ils porteront essentiellement sur trois éléments du projet de loi, soit le financement de certaines activités syndicales au moyen d'une cotisation facultative (2.1), l'introduction de nouvelles modalités pour la tenue du vote sur certaines décisions prises par les salariés syndiqués réunis en assemblée (2.2), et le caractère équilibré des modifications apportées au régime de relations du travail de l'industrie de la construction (2.3).

2.1. Les activités financées par une cotisation facultative

Un élément central du projet de loi nº 3 concerne la scission de la cotisation syndicale faisant l'objet du précompte syndical en deux parties, l'une obligatoire et l'autre facultative. Le projet de loi comporte également, à ses articles 7 et 12, une énumération des activités syndicales devant être financées par la cotisation facultative, dont les suivantes :

> 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;

Cette nouvelle disposition cible sans distinction les associations accréditées en vertu du *Code du travail* et les organisations syndicales auxquelles elles peuvent être affiliées (art. 7, al. 1 *C.t.*) ainsi que les associations représentatives nommées à l'article 28 de la *Loi R-20* et toute organisation syndicale à laquelle elles peuvent être affiliées ou qui peut leur être affiliée (art. 12, al. 1 *Loi R-20*). Pourtant, les conséquences du passage d'un financement obligatoire à un financement facultatif ne sont pas les mêmes dans ces deux régimes.

En effet, les rôles joués par l'État et la CCQ dans la régulation du travail et de l'emploi font en sorte que les parties aux rapports collectifs dans la construction disposent d'une autonomie moindre que celles évoluant sous le régime général. Cela se reflète d'abord dans le contraste entre la notion de conditions de travail prévue aux articles 1(d) et 62 du *Code du travail* et le champ du négociable balisé aux articles 61 à 61.3 de la *Loi R-20*. Alors que la première est assez sommaire, n'est limitée que par l'obligation de respecter l'ordre public et bénéficie d'une interprétation « large et libérale » de la part des tribunaux[4], le second est assez strictement délimité par des matières obligatoires, permises et interdites. Cela se reflète également dans l'interprétation et de l'application des conventions collectives, entièrement

[4] Vallée, G., et J. Bourgault (2024). « Cadre juridique de la convention collective », *La convention collective au Québec, 4e édition*, sous la direction de P. Jalette, M. Laroche et G. Trudeau, Montréal : Chenelière Éducation, p. 28-29.

confiées aux parties dans le *Code du travail* (articles 1(f) et 100 *C.t.*), mais partagées entre celles-ci et la CCQ dans la *Loi R-20* (articles 1(n), 4(1) et 62 *Loi R-20*).

Dans la construction, les restrictions imposées au champ du négociable sont indissociables du développement réglementaire. De la trentaine de règlements découlant de la *Loi R-20*, les cinq ou six plus importants couvrent des matières qui sont au nombre des matières interdites (art. 61.2 *Loi R-20*) ou simplement rendues inutiles par l'existence de règles décrétées, alors qu'elles font régulièrement l'objet de négociations entre les parties patronales et syndicales de la construction dans d'autres provinces telles que l'Ontario.

Il ne nous revient pas de remettre ici en question les choix législatifs ayant mené à un tel interventionnisme dans les rapports collectifs du travail de la construction québécoise. Les limites imposées par la *Loi R-20* et sa règlementation reposent d'ailleurs, pour la plupart, sur les mêmes motifs que la création du régime d'exception lui-même. Il faut toutefois reconnaître que dans ce régime particulier, la négociation et l'administration des conditions de travail sont limitées dans une bien plus grande mesure par l'effet « d'une disposition d'une loi, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel ». En conséquence, l'imposition d'exigences additionnelles pour le financement des activités de représentation liées à des actes gouvernementaux et législatifs a un effet beaucoup plus important pour les associations de la construction, qui doivent composer sur une base plus régulière avec ces derniers dans le cours normal de leurs activités de représentation en lien avec les conditions de travail.

Compte tenu de ce qui précède, il semble que la reproduction à l'identique du texte de l'article 7 du projet de loi à son article 12 dépasse les visées de saine gouvernance et de démocratie syndicale annoncées par le ministre du Travail.

2.2. Les nouvelles conditions pour le scrutin de grève

Dans le but d'assurer la démocratie syndicale, les articles 3 (nouvel art. 20.3.2 *C.t.*) et 16 (nouvel art. 97.2 *Loi R-20*) du projet de loi prévoient que certains votes tenus en assemblée syndicale, dont ceux pour le déclenchement d'une grève, se déroulent sur une période d'au moins 24 heures. Ici encore, les enjeux se présentent un peu différemment dans le régime R-20, en raison du caractère centralisé de la négociation collective ainsi que des conditions déjà existantes pour le déclenchement d'une grève.

Contrairement au *Code du travail* où les unités d'accréditation se caractérisent, le plus souvent, par leur décentralisation à l'échelle d'une entreprise ou même d'un établissement unique[5], la *Loi R-20* prévoit une négociation provinciale pour l'ensemble des métiers et occupations œuvrant dans chacun des quatre secteurs de la construction (art. 1(v) à 1(y), 46 et 47 *Loi R-20*). Le recours à la grève devant être approuvé à la majorité lors d'un vote tenu

[5] Laroche, M. (2024). « Structure de négociation », *La négociation collective, 4e édition*, sous la direction de R. Paquet et J.-F. Tremblay, Montréal : Chenelière Éducation, p. 20-23.

au scrutin secret (art. 45.4 al. 2 *Loi R-20*), les associations représentatives et, le cas échéant, les associations qui leur sont affiliées, doivent assurer la participation de membres résidant ou travaillant aux quatre coins de la province, ce qui entraîne des défis logistiques de taille, que l'assemblée soit tenue en personne ou en mode virtuel[6].

Comme nous l'avons montré dans un article sur le règlement des différends dans la construction, le régime R-20 est déjà, dans sa forme actuelle, plus exigeant que le régime général du *Code du travail* pour le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out[7]. Dans le cas de la grève, outre la logistique liée à la centralisation des négociations au niveau provincial, cette exigence plus importante découle notamment de règles de majorité visant à favoriser le pluralisme syndical (art. 45.4 al. 2 *Loi R-20*) et de mesures d'évitement comme la médiation préalable (art. 45.4 al. 1 *Loi R-20*), sans compter que la *Loi R-20* prévoit que la négociation de certaines matières, telles que les régimes complémentaires d'avantages sociaux, ne peut donner lieu à une grève (art. 45.4 al. 6 *Loi R-20*). La tenue d'un vote sur une période de 24 heures s'ajouterait ainsi à ces contraintes, rendant encore un peu plus lourd l'exercice d'un droit officiellement protégé par le droit constitutionnel depuis 2015[8].

D'autres mesures permettant d'éviter certaines dérives dans le fonctionnement démocratique des associations ne seraient-elles pas moins lourdes de conséquences administratives ou financières ? Par exemple, ne serait-il pas envisageable de fixer une durée ou une heure au-delà de laquelle les membres seraient en mesure d'exprimer leur volonté de poursuivre ou de suspendre les débats menant au vote ? Une telle piste de solution aurait également le mérite de ne pas séparer le scrutin des exposés et débats devant permettre la prise d'une décision éclairée par les personnes votantes.

2.3. Le caractère équilibré des changements introduits

Bien que son titre fasse référence à « diverses associations en milieu de travail », le projet de loi cible presque exclusivement les associations de salariés. Un tel choix s'explique aisément dans le régime général du *Code du travail* où dans la grande majorité des cas, les relations du travail mettent en présence une association accréditée face à un employeur unique, d'autant que cette association détient un monopole de représentation et bénéficie d'un précompte syndical obligatoire (souvent nommé, de façon un peu réductrice, « formule Rand »[9]).

---

[6] Il en va, par ailleurs, de même pour le déclenchement d'un lock-out par une association sectorielle d'employeurs (art. 45.4 al. 3 *Loi R-20*).

[7] Bilodeau, P.-L. (2015). « Une autonomie collective sous contraintes : l'exercice de la grève et du lock-out dans l'industrie québécoise de la construction », *Les Cahiers de droit*, vol. 57, n° 1, p. 180-184. Bien que certaines des mesures exposées dans cet article aient été éliminées ou assouplies avec l'adoption de la *Loi modernisant l'industrie de la construction* (LQ 2024, c. 19), les règles prévalant dans la construction demeurent plus exigeantes.

[8] *Saskatchewan Federation of Labour* c. *Saskatchewan*, [2015] 1 R.C.S. 245, 2015 CSC 4.

[9] Dion, G. (1975). « L'origine de la formule Rand ». *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 30, nº 4, p. 761-771.

Il en va assez différemment dans le régime R-20, non pas tellement en raison du pluralisme syndical qui y prévaut – les associations représentatives reconnues bénéficient, elles aussi, d'un précompte obligatoire (art. 38 *Loi R-20*) – mais parce que les employeurs de la construction sont eux aussi assujettis à une représentation collective obligatoire. Ils doivent en effet adhérer et cotiser à l'« association d'employeurs » reconnue, l'Association des entrepreneurs en construction du Québec (AECQ) (art. 1(c) *Loi R-20*), qui assure leur représentation dans l'administration du régime de relations du travail et dans la négociation collective de certaines conditions de travail (art. 40 et 41 *Loi R-20*). Comme elle n'assume plus le rôle principal dans cette dernière activité, qui a été confiée prioritairement aux trois associations sectorielles d'employeurs (art. 1(c.2) *Loi R-20*) depuis le milieu des années 1990, elle doit distribuer à ces dernières une partie des cotisations qui lui sont versées par les employeurs (art. 41.1 *Loi R-20*).

Dans ces conditions, alors que les employeurs de la construction faisant exécuter des travaux couverts par la *Loi R-20* sont tenus, comme leurs salariés, d'appartenir à une « association en milieu de travail » et de financer ses activités, pourquoi ne pas étendre la portée du projet de loi pour y inclure l'AECQ, au-delà du remplacement, prévu à l'article 13, de la vérification des états financiers par leur audition ?

De même, pourquoi les trois associations sectorielles d'employeurs nommées au paragraphe c.2 du premier alinéa de l'article 1 de la *Loi R-20* ne seraient-elles pas assujetties à pareilles exigences de transparence, du moins pour la portion de leur budget provenant du transfert des cotisations patronales obligatoires perçues par l'AECQ ?

Tout comme les associations de salariés, celles qui regroupent des employeurs tirent leur légitimité représentative d'instances démocratiques permettant aux personnes représentées de s'exprimer et de prendre part aux décisions. À ces fins, les associations nommées aux paragraphes c et c.2 du premier alinéa de l'article 1 de la *Loi R-20* doivent avoir des statuts et règlements satisfaisant à certaines exigences énumérées à son article 41.2. Pour l'heure, ces exigences sont assez similaires à celles visant les associations de salariés mais le projet de loi, à son article 15(2), prévoit que l'article 96 de la *Loi R-20* soit bonifié de huit paragraphes pour y ajouter des précisions sur des matières telles que l'exercice du vote et le quorum lors des assemblées, les comités et instances de l'association, de même que le nombre, l'identité et les mandats des personnes qui y sont élues. À cette bonification s'ajoute de nouveaux articles 97, 97.1, 97.3 et 97.4, prévus à l'article 16 du projet de loi et qui concernent la révision, la modification et l'approbation des statuts et règlements des associations, l'établissements de contenus supplétifs en cas de silence de ces derniers sur certaines matières ainsi que les modalités de convocation aux assemblées et de tenue de votes.

Pourquoi ne pas enrichir similairement les règles de gouvernance de l'AECQ et des associations sectorielles d'employeurs, du moins dans la réalisation des mandats pour lesquels ces dernières bénéficient de pouvoirs en vertu du régime et de ressources financières redistribuées par la première ? Il y aurait alors lieu de modifier l'article 41.2 de la *Loi R-20* pour préserver la symétrie de ce dernier avec l'article 96.

Nous avons déjà traité de l'article 16 du projet de loi qui introduit, avec un nouvel article 97.2, le principe d'une durée minimale du vote au scrutin secret portant sur certaines matières d'importance. Ici encore, il nous semble étrange que de telles obligations visant à renforcer le caractère démocratique des associations en milieu de travail se limitent à celles qui représentent des salariés et ne visent pas également les associations patronales nommées aux paragraphes c et c.2 du premier alinéa de l'article 1 de la *Loi R-20*.

Si un tel choix peut s'expliquer dans le régime général, où la partie patronale est presque toujours un employeur unique, en contrôle de ses propres structures décisionnelles, la construction est un secteur qui compte un très grand nombre de petites et de très petites entreprises, dont de nombreux entrepreneurs autonomes, qui n'emploient pas de personnel professionnel en gestion des ressources humaines et doivent s'en remettre à une association pour la négociation des conditions de travail de leur personnel syndiqué[10]. Plusieurs membres de l'AECQ se trouvent donc dans une situation analogue à celle des salariés au sein de leurs associations, et il appert que de les priver de droits comparables reviendrait à les considérer comme des « citoyens de seconde zone ».

Sommaire et conclusion

Les observations que nous avons ici souhaité porter à l'attention des membres de la Commission de l'économie et du travail se limitent à certaines modifications introduites par le projet de loi nº 3 dans la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (RLRQ, c. R-20). Comme professeur de relations industrielles et observateur des relations du travail dans la construction depuis une quinzaine d'années, notre intention n'est pas de prendre position mais plutôt de soulever des questions et mettre en évidence certains effets prévisibles du projet de loi à l'étude.

Le régime R-20 est un dispositif normatif complexe, dont l'économie générale et la finalité sont parentes mais différentes de celle du régime général prévu dans le *Code du travail*. Il est ainsi probable que des modifications similaires – voire identiques – n'y entraînent pas les mêmes conséquences.

Il en va ainsi de l'obligation faites aux associations de recourir à une cotisation facultative pour mener des activités de représentation formelles à propos d'un acte du gouvernement ou du parlement, dans la mesure où les associations évoluant sous le régime R-20 disposent

[10] En effet, selon les données de la CCQ, 80% des employeurs couverts par le régime n'emploient que cinq salariés ou moins. Commission de la construction du Québec (2025). *Statistiques annuelles sur l'industrie de la construction 2024*, Montréal : CCQ, tableau B1. https://www.ccq.org/-/media/Project/Ccq/Ccq-Website/PDF/Recherche/StatistiquesHistoriques/2024/B1.pdf?rev=96a6d62372a34465a6012c98af773bdb&sc_lang=fr-CA.

d'une moindre autonomie collective en raison du cadre réglementaire plus élaboré et des mandats dévolus à la CCQ. La confiscation, par la *Loi R-20* et ses règlements, de certaines matières autrement négociables et d'une partie de la discrétion des associations dans l'application et l'interprétation de leurs conventions collectives **a pour effet de rendre l'assujettissement au financement facultatif des interventions et représentations liées à une loi, à un règlement, à un décret du gouvernement ou à un arrêté ministériel (art. 12) plus contraignant pour la poursuite de leur mission de défense des intérêts économiques et professionnels de leurs membres.**

C'est aussi le cas de la tenue des votes de grève sur une période de 24 heures, qui vient s'ajouter à d'autres mesures déjà existantes et **ayant pour effet de rendre l'exercice de ce droit constitutionnel plus lourd pour les associations représentant les salariés de la construction que pour les associations de salariés accréditées en vertu du *Code du travail*.**

Enfin, contrairement à ce qui constitue la norme dans le régime général, les rapports collectifs du travail dans la construction québécoise mettent en présence des associations patronales et syndicales disposant d'un régime d'adhésion obligatoire des salariés et des employeurs et bénéficiant d'une certaine exclusivité dans la représentation de ces deux groupes de même que d'un précompte des cotisations pour le financement de leurs activités. **Une telle application asymétrique des nouvelles obligations en matière de gouvernance, de démocratie et de transparence nous semble donc miner la crédibilité de la démarche du législateur.**

L'histoire du régime R-20 nous enseigne que sa légitimité repose sur sa capacité à préserver la paix industrielle dans un secteur d'activité névralgique pour la société et l'économie du Québec[11]. Or, les travaux que nous avons réalisés sur ce régime de relations du travail nous mènent à la conclusion qu'il ne peut jouer ce rôle pacificateur que si les entrepreneurs en construction, leurs salariés et les associations qui représentent les uns et les autres ont le sentiment d'être en mesure d'y traiter des enjeux qui leur importent, de manière efficace et dans le cadre rapports collectifs équilibrés.

[11] Voir, à cet effet, *Supra*, note 2.