CET - 036M
C.P. PL 3
Loi améliorer transparence gouvernance et processus démocratique en milieu de travail

# Mémoire sur le projet de loi no 3

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

**Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail**

PAR :
Mélanie Laroche
Jordan Wilson
Pierre-Antoine Harvey

École de relations industrielles
Université de Montréal
Centre de recherche sur la mondialisation et le travail (CRIMT)

Le 27 novembre 2025

# Table des matières :


***1. Introduction ..... 3***

***2. Amenuiser le contre-pouvoir des travailleuses et travailleurs face à des acteurs patronaux organisés, représentés et influents..... 4***

*2.1. La nature hybride du système de relations industrielles québécois et l'implication différenciée des partenaires sociaux dans le développement socio-économique..... 5*

*2.2. L'influence américaine sur la dérèglementation des relations industrielles..... 7*

*2.3. L'indissociabilité et la complémentarité des actions syndicales sur les lieux de travail, dans la société et dans l'arène politique..... 9*

*2.4. Des indicateurs qui pointent vers un rapport de force désavantagé pour les syndicats..... 10*

*2.5. Les organisations patronales : une action multiscalaire et institutionnalisée..... 12*

***3. Des mécanismes de transparence et de démocratie aux effets indésirables et disproportionnés..... 16***

*3.1. Un passage non souhaitable d'une démocratie délibérative à une démocratie référendaire 17*

3.1.1. La perte significative d'informations contextualisant la volonté collective ..... 18

3.1.2. Une approche clivante et individualiste menaçant les consensus larges ..... 18

3.1.3. Une ouverture à l'ingérence patronale ..... 19

3.1.4. Un réalignement des moyens pour atteindre les objectifs de saine gouvernance démocratique 20

*3.2. Des exigences excessives quant à la transparence et aux pratiques démocratiques..... 20*

3.2.1. Des exigences financières et administratives trop lourdes ..... 20

3.2.2. Une extension du droit de vote inusitée..... 22

3.2.3. Un dédoublement de mécanisme décisionnel ..... 23

***4. Conclusion et recommandations ..... 25***

*4.1. Recommandations..... 26*

***5. Références bibliographiques ..... 28***

***6. Notes biograhiques ..... 31***

# 1. **Introduction**

Le Projet de loi no 3 (PL 3) a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 30 octobre 2025 par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Ce texte s'inscrit dans une série d'initiatives gouvernementales visant à renforcer la reddition de comptes et la gouvernance interne de diverses associations professionnelles et syndicales. De manière plus spécifique, le projet de loi vise principalement à :

1. Accroître la transparence financière des associations de travailleurs en imposant la publication d'états financiers détaillés et vérifiés.
2. Renforcer les mécanismes de gouvernance interne, notamment par des exigences sur la tenue des assemblées, les modalités d'élection et la reddition de comptes des dirigeants.
3. Garantir la démocratie interne, en encadrant les procédures de vote et les règles d'adoption des budgets.
4. Distinguer les activités syndicales entre activités principales et activités « facultatives ».
5. Informer les membres sur l'utilisation des cotisations syndicales et sur les décisions prises en leur nom;
6. Soumettre à un vote référendaire la cotisation pour les activités « facultatives ».

Le gouvernement soutient que ce projet « permettrait également d'offrir aux salariés une plus grande liberté de choix en leur permettant de ne pas contribuer financièrement aux activités qui ne sont pas directement liées aux relations de travail » (Ministère du Travail, 2025, p.2).

Ce projet de loi comporte des effets importants sur les plans administratif, politique et juridique pour les syndicats et leurs membres. Ce mémoire propose de les analyser selon deux angles qui permettront des conclusions distinctes.

D'abord, nous soutenons la thèse que la distinction entre cotisation « facultative » et « principale » ainsi que les mécanismes de gouvernance qui y sont associés vont miner la capacité des syndicats de jouer leur rôle de contre-pouvoir autant dans les relations de travail que dans le débat démocratique. Une intervention législative ayant pour conséquence d'amenuiser la capacité d'action des syndicats n'est pas justifiée dans un contexte où les indicateurs n'indiquent pas qu'il y ait un débalancement du rapport de force démesurément en faveur des syndicats (section 2). Nous insisterons aussi sur l'indissociabilité des types d'activités syndicales et l'arbitraire de la distinction imposée par le PL3.

Ensuite, nous soutenons la thèse que les autres mécanismes de transparence et de gouvernance prévue au PL 3 créeront des effets indésirables supérieurs aux effets vertueux qu'ils visent à produire (section 3). Le PL 3 soulève également une tension importante entre transparence administrative, saine gouvernance, autonomie collective et liberté syndicale. Cependant, l'imposition d'exigences administratives ne doit pas devenir un instrument de contrôle sur les syndicats, ni une ingérence dans leur processus

démocratique. Si dans son format actuel, le PL 3 ne respecte pas ces exigences, la recherche de meilleures pratiques syndicales sur la transparence et la gouvernance est souhaitable et des voies de passage, qui respecteraient l'autonomie des syndicats, nous semble possible.

## 2. Amenuiser le contre-pouvoir des travailleuses et travailleurs face à des acteurs patronaux organisés, représentés et influents.

Le PL3 établit une distinction entre la cotisation principale et la cotisation « facultative » qui selon la logique du projet serviraient chacune à financer des activités de type différent. Cette distinction s'appuie sur une vision tronquée de la nature du mouvement syndical, autant son développement historique que ses pratiques actuelles. Le PL3 qualifie les activités « principales » comme celles touchant « *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* » ainsi que « *la promotion ou la défense des droits conférés par une loi ou une convention collective* [à ses membres] ». On circonscrit ainsi l'activité « principale » des syndicats aux relations de travail au sein des établissements dont ils représentent des membres. Pour sa part, la cotisation « facultative » permettrait de financer les activés liées à :

- une contestation juridique visant « 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 »;
- « toute autre intervention ou toute autre représentation faite dans le cadre » d'une affaire juridique qui ne touche pas les activités « principales »;
- « toute campagne de publicité, y compris celle de nature politique » ou « toute participation à un mouvement social, y compris celle de nature politique » qui ne concerne pas les activités « principales »;

Bien que la distinction ne soit pas toujours claire, on peut craindre que plusieurs activités (contestation d'une loi, campagne de publicité, participation à différents forums nationaux et internationaux, coalitions diverses, etc.), centrales à la mission et aux modes d'action des syndicats, se retrouvent soumises à une contrainte particulière qui risque d'en décourager l'utilisation. Évidemment, le PL3 n'interdit aucunement la pratique de ses activités « facultatives » par les syndicats. Cependant, il introduit un fardeau administratif et décisionnel important – comme nous le verrons à la section 3.2.2 – qui risque de limiter grandement la capacité des syndicats de financer ces dernières et de jouer son rôle de contre-pouvoir dans le débat démocratique.

Cette préoccupation s'inscrit dans un contexte où les contre-pouvoirs sont de plus en plus fragiles et menacés. Tout d'abord, nous rappellons l'importance de l'équilibre entre les partenaires du marché du travail dans le système hybride qui caractérise les relations de

travail et le développement de la main-d'œuvre au Québec (Section 2.1). Nous traçons par la suite un lien clair entre le PL3 et l'idéologie des législations « right to work » étatsuniennes qui ont eu pour impact de réduire à la fois la présence syndicale et sa capacité d'action (Section 2.2). Ensuite, nous discutons du lien indissociable entre le contrepouvoir politique des syndicats et leur capacité d'action en relations de travail (Section 2.3). Finalement, nous exposons à l'aide de plusieurs indicateurs l'absence de déséquilibre du rapport de force en faveur des syndicats (Section 2.4) avant de rappeler l'influence politique importante des acteurs patronaux (Section 2.5).

## 2.1. La nature hybride du système de relations industrielles québécois et l'implication différenciée des partenaires sociaux dans le développement socio-économique

Le système de relations industrielles québécois occupe une position singulière dans le paysage nord-américain. À la croisée des modèles libéral anglo-saxon et néo-corporatiste européen, il s'est constitué au fil du XXe siècle à travers un compromis social et politique original. Basé sur une négociation collective décentralisée héritée du Wagner Act, il se démarque du modèle étatsunien notamment par un **taux de présence syndicale élevé** (39,5 % en 2024, contre 9,9 % aux États-Unis (ISQ, 2025; US Bureau of Statistics, 2025)) ; par un **régime étatique de négociation collective** structuré et par une **reconnaissance légale du monopole de représentation** (art. 20 du *Code du travail*) ; par un **financement syndical obligatoire** par la *formule Rand* (adoptée en 1946 au Canada, puis inscrite dans la législation québécoise); et, plus particulièrement, par une tradition de dialogue social institutionnalisé (Laroche et Jalette, 2016). Cette hybridité a contribué à la consolidation d'un cadre où les organisations patronales et syndicales jouent un rôle structurant dans la gouvernance du marché du travail et dans le développement économique et social de la province.

La particularité du Québec tient à l'articulation entre deux logiques distinctes : d'abord la logique libérale nord-américaine, qui valorise la négociation décentralisée, la primauté du contrat et un rôle limité de l'État dans les relations de travail (Coutu et al. 2019); ensuite, la logique néo-corporatiste, qui repose sur une forte organisation des partenaires sociaux, une codétermination institutionnelle des politiques de travail, et une concertation tripartite avec l'État. Dans cette structure, la négociation collective se déroule principalement au niveau de l'établissement, mais elle s'inscrit dans un environnement institutionnel dense où les partenaires sociaux sont reconnus comme acteurs légitimes du développement socio-économique (Laroche 2013).

L'État québécois, tout en maintenant une économie de marché, a instauré depuis les années 1960 une série de mécanismes de concertation – Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM), Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), Comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO), Comités régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT) – qui permettent aux syndicats et aux associations patronales d'intervenir dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce cadre hybride s'appuie donc sur une logique de co-gouvernance, où la régulation des relations du travail est à la fois contractuelle et institutionnelle, et où les partenaires sociaux participent directement à la production des règles collectives. Cette culture de concertation enracinée depuis la Révolution tranquille assure une légitimité durable au syndicalisme comme acteur public (Laroche, 2013).

Dans ce modèle, les organisations syndicales québécoises ont toujours dépassé la simple défense des conditions de travail : elles ont en effet toujours agi comme acteurs des politiques publiques. Par leur présence au CCTM et à la CPMT, elles participent à l'élaboration des politiques de formation, d'emploi et de santé et sécurité, en plus de se pencher sur de grands dossiers pertinents en lien avec le marché du travail, pensons par exemple au télétravail ou au travail des enfants.

Les CSMO, institués dans les années 1990, illustrent aussi cette implication : chaque comité, regroupant représentants syndicaux et patronaux, identifie les besoins sectoriels en main-d'œuvre, conçoit des programmes de formation et propose des mesures de stabilisation de l'emploi. Il faut toutefois reconnaître que dans les dernières décennies, la portée du dialogue social formel au Québec s'est rétrécie, se concentrant principalement sur le développement des compétences et la formation professionnelle (Laroche, Michaud, et Pineau, 2026). Les organisations syndicales ne sont donc pas impliquées dans les mécanismes de concertation touchant par exemple la redéfinition des politiques industrielles ou le développement économique, ce qui serait pourtant nécessaire pour passer à travers le contexte de polycrises qui frappe le marché du travail, pensons à la crise climatique et la nécessité d'une transition juste, à la transition numérique, etc.

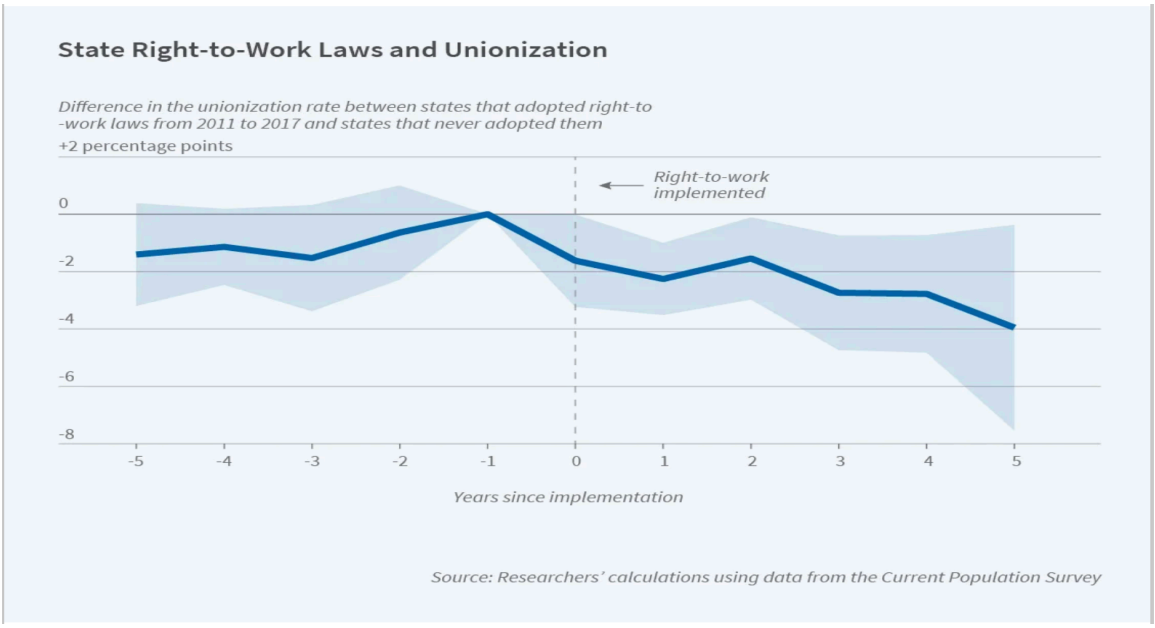
**Pour fonctionner, le modèle hybride de relations de travail québécois doit pouvoir compter sur un équilibre des pouvoirs et contrepouvoirs des acteurs patronaux et syndicaux.** La réforme du droit du travail proposée aura pour effet premier de déstabiliser la capacité d'actions politiques et de relations de travail des syndicats. Indirectement elle s'inspire, non pas par une imitation directe, mais par une diffusion normative, du modèle de régulation étatsunien fondé sur la liberté individuelle, la responsabilisation contractuelle et la flexibilité organisationnelle. Ces réformes mettent le modèle de représentation syndicale québécois sous tension en limitant leur capacité d'action sur l'un de leurs champs d'intervention. Il faut en effet rappeler que les syndicats québécois se sont structurés pour remplir une double fonction : une première visant la défense des intérêts économiques des membres par le biais de la négociation collective, l'administration de la convention collective et la représentation dans le milieu de travail; et une deuxième visant à investir les sphères politique et sociale afin de promouvoir le bien-être de l'ensemble des travailleurs, qu'ils soient syndiqués ou non. Le projet de loi 3, en tentant de faire cette distinction entre les cotisations obligatoires et « facultatives », remet donc en cause cette double fonction du syndicalisme et aura à terme, nous le croyons, des effets importants sur la capacité des organisations d'agir dans la sphère des politiques publiques et des relations de travail (voir la section 2.2.2).

## 2.2. L'influence américaine sur la dérèglementation des relations industrielles

Les transformations économiques et idéologiques qui traversent l'Amérique du Nord n'épargnent pas le Québec. Les débats contemporains sur la « modernisation » du droit du travail québécois semblent en effet montrer une influence croissante du modèle américain de déréglementation et, plus particulièrement, des principes sous-jacents aux Right-to-Work Laws (RTW). Le PL3 qui met de l'avant une vision contractuelle et individualiste de l'action syndicale semble être inspiré par cette mouvance.

Les RTW, adoptées dans plus de 27 États américains, trouvent leur origine dans la *Taft-Hartley Act* de 1947, qui a modifié le *National Labor Relations Act* (1935). Elles autorisent les États américains à interdire les clauses contractuelles imposant aux travailleurs syndiqués de verser des cotisations obligatoires (*union security clauses*). Elles traduisent un projet plus large de déconstruction du syndicalisme institutionnel et de réencadrement du pouvoir collectif du travail au profit d'une conception individualiste du marché du travail (Lafer, 2017 ; Gould et Shierholz, 2011). Il faut comprendre que sous le prétexte de défendre la « liberté de choix des travailleurs », ces dernières contribuent plutôt à réduire la densité syndicale, à affaiblir le financement des syndicats et à fragmenter la représentation collective dans les entreprises (Farber et al., 2018 ;Fortin, Lemieux et Lloyd, 2022).

Figure 1 : Adoption de législation RTW et évolution du taux de syndicalisation




Source : Fortin, N., Lemieux, T. et Lloyd, L. (2022) « Right-to-Work Laws, Unionization, and Wage Setting » *NBER Working Paper* 30098.

Ces effets ne sont pas sans conséquence sur les conditions de travail des salariés et plus globalement, sur les inégalités économiques et la qualité de l'emploi. Selon Gould et Shierholz (2011), les salaires dans les États *right-to-work* sont en moyenne 3,1 % inférieurs à ceux des États sans RTW. Une étude plus récente fait bien ressortir les effets

négatifs de ces lois sur les salaires particulièrement ceux des femmes (Fortin, Lemieux et Lloyd, 2022)

Figure 2 : Adoption de législation RTW et évolution des salaires des hommes et des femmes

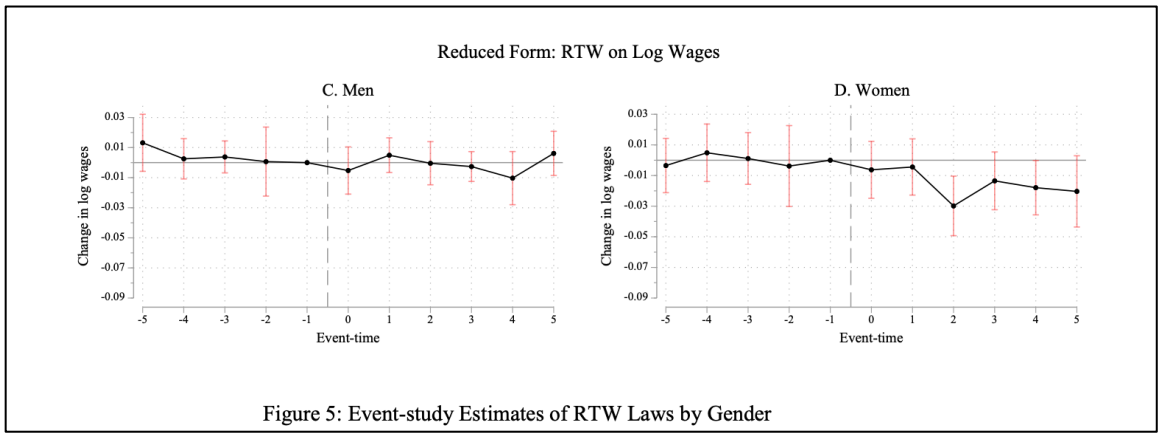



Figure 5: Event-study Estimates of RTW Laws by Gender

Source : Fortin, N., Lemieux, T. et Lloyd, L. (2022) « Right-to-Work Laws, Unionization, and Wage Setting » *NBER Working Paper* 30098.

Le présent projet de loi est sans aucun doute inspiré des pratiques de reddition imposées aux syndicats américains par le *Labor-Management Reporting and Disclosure Act* (1959). En effet, la multiplication des mesures de reddition de comptes et de surveillance institutionnelle des syndicats peut être interprétée comme une forme d'ingérence étatique dans l'autonomie syndicale, alignée sur la logique de discipline organisationnelle prônée par les RTW.

Il faut aussi analyser la toile de fond sur laquelle s'opère cette modernisation du droit du travail québécois. Depuis les années 1990, des pressions grandissantes à la déréglementation s'exercent sur le système de relations industrielles. Sous l'effet conjugué de la mondialisation des marchés, des politiques d'austérité post-2008 et de l'idéologie axé sur la compétitivité, certains observent même une reformulation du discours patronal et gouvernemental et des stratégies centrées sur la flexibilité, la transparence et la reddition de compte (Van Schendel et Gabriel-Tremblay, 2020). **Le présent projet de loi n'abolit certes pas la logique de représentation collective, mais elles la reconfigurent en limitant son champ d'action et en renforçant la logique de gestion contractuelle. Sans vouloir être alarmistes en présentant les effets réels des RTW, il faut tout de même réaliser que l'effet combiné des projets de lois récents (notamment le PL 89 et le PL3) vont nécessairement avoir des impacts importants sur les résultats du système de relations industrielles**. La prochaine section met en évidence le rôle historique des syndicats dans la sphère sociale, lequel est visé par le PL3.

## 2.3. L'indissociabilité et la complémentarité des actions syndicales sur les lieux de travail, dans la société et dans l'arène politique.

Partout en occident et au Québec particulièrement, les syndicats ont, tout au long de leur histoire, agi à la fois comme un mouvement social large et comme une association institutionnalisée représentant un groupe limité de travailleuses et travailleurs (Ross 2021, 42 et Collombat et Noiseux, 2017, p. 1). L'action syndicale oscille entre ces deux pôles avec un dosage qui fluctue selon les époques et les cultures syndicales. Cependant, ces deux pôles, loin d'être exclusifs, sont plutôt complémentaires et font partie de ce qui distingue les syndicats d'autres « groupes de pression » (Gagnon, 1991, 89).

Limiter l'action syndicale à la seule défense des conditions de travail de leurs membres au sein d'une entreprise ou chez un employeur précis viendrait dénaturer l'essence même de cette dernière. Les actions sociales et politiques visant une amélioration des conditions de vie et de démocratie pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs et leurs familles sont un élément essentiel à la mission syndicale.

Les analystes soulignent trois dimensions à ce lien essentiel. D'abord, la capacité de négocier des conditions de travail satisfaisantes et la capacité de s'organiser collectivement pour y arriver ne dépendent pas uniquement du niveau de mobilisation et de rapport de force face à l'employeur : l'encadrement juridique, l'état de l'économie et du marché du travail en général, l'opinion publique ou les protections sociales viennent faciliter ou compliquer les gains possibles. (Ross, 2007). L'exemple relevé par Laroche et Jalette (2024) sur l'élimination des clauses de disparité de traitement dans les conventions collectives démontre bien que pour appuyer certaines revendications et améliorer son rapport de force face à l'employeur, les syndicats doivent pouvoir s'appuyer sur des avancées législatives (comme la modification de la Loi sur les normes du travail de 2018 interdisant de nouvelles clauses de disparité de traitement, notamment sur les régimes de retraite). Ces avancées législatives ne sont évidemment pas le fruit de l'unique bonne volonté du législateur, mais elles sont aussi bien souvent le résultat du travail politique des organisations syndicales. Plus directement, le PL3 rend « facultatif » le financement d'une éventuelle contestation juridique d'une loi qui viendrait limiter le droit constitutionnel de faire la grève. Dans son état, le PL3 viendrait limiter directement la capacité de négocier de meilleures conditions de travail pour les membres.

Ensuite, les membres des syndicats ne sont pas séparés de leurs avatars de citoyens, de consommateurs, de locataires ou d'êtres vivant dans un environnement précis. Ainsi, « l'étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres » ne peuvent se faire en vase clos (Kumar et Murray, 2002). Le gain associé à la négociation de meilleures assurances complémentaires au travail peut facilement être effacé par un accès aux services de santé publics qui se détériorent. L'établissement de services éducatifs à la petite-enfance est venu faciliter grandement la conciliation travail-famille des membres syndicaux en plus de favoriser la participation des femmes au marché du travail. Alors que la négociation de la mise en place d'un service de garde en entreprise représente un coût massif pour un petit employeur, la revendication et la mobilisation

sociale des syndicats et autres groupes sociaux aura permis au Québec de devenir un modèle en adoptant une politique nationale (Bellemare et al, 2004).

Enfin, depuis ses débuts, le syndicalisme porte l'ambition de parler non seulement aux noms de leurs membres, mais de porter aussi la voix de l'ensemble des travailleuses ou travailleurs, des retraités, des sans-emplois et des autres personnes dont la voix et le pouvoir politique est limité (Gagnon, 1991et Ross, 2021). Son ancrage dans l'économie réelle, via ses membres, lui donne la légitimité, l'indépendance financière et l'expertise lui permettant d'être un acteur permanent et structuré qui peut faire un certain contrepoids aux élites économiques.

En imposant une dichotomie artificielle dans les types d'activités syndicales qui vient rendre « facultatives » les actions politiques et sociales, le projet de loi 3 risque d'imposer un contrôle sur les organisations syndicales et sur leur démocratie interne. Il appartient en effet aux membres de définir leur agenda et les ressources nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Nous reviendrons sur cette importante question dans les prochaines sections. Ce projet de loi, en imposant des définitions des différentes cotisations, un mode de financement et une comptabilité particulière qui viennent potentiellement limiter les actions politiques et sociales, comporte un risque important d'ingérence dans les affaires syndicales : nous sommes d'avis qu'il appartient aux membres de déterminer quelles sont les activités jugées obligatoires ou non pour atteindre les objectifs fixés. De plus, il est déposé dans un contexte où malgré la capacité des syndicats d'agir dans la sphère publique, les données montrent pourtant un déséquilibre de la représentation politique au Québec en faveur des employeurs, ce que la prochaine section aborde.

### 2.4. Des indicateurs qui pointent vers un rapport de force désavantagé pour les syndicats

L'esprit du PL3 s'appuie sur une perception populaire que « les syndicats ont trop de pouvoir au Québec »[1]. Pourtant, si l'on regarde un ensemble d'indicateurs, il semble que les données empiriques viennent démentir cette impression.

D'un côté, les données macroéconomiques sur la répartition de la richesse au Québec et au Canada ne semblent pas démontrer une capacité des syndicats d'imposer une société plus égalitaire et un meilleur partage de la richesse entre les patrons et leurs travailleuses et travailleurs. On assiste même depuis le début des années 80 à un accroissement constant des inégalités. Entre 1982 et 2022, la part des revenus perçus par le 1% des contribuables les plus riches au Québec est passée de 7 à 12,7 %. Cette part supplémentaire de 5,7 % du revenu national correspond à un revenu supplémentaire de 275 310 $ par année pour chacun des membres du 1%. À contrario, la classe moyenne (entre 50% et 90% de la distribution des revenus) a perdu une part de 5% du revenu national, correspondant à une perte de 6 158 $ pour chacun des 2,8 millions de contribuables de cette catégorie.

[1] https://www.journaldemontreal.com/2025/11/12/sondage-les-quebecois-estiment-que-les-syndicats-ont-trop-de-pouvoir-et-appuient-le-gouvernement-legault-dans-sa-bataille-pour-mieux-les-encadrer

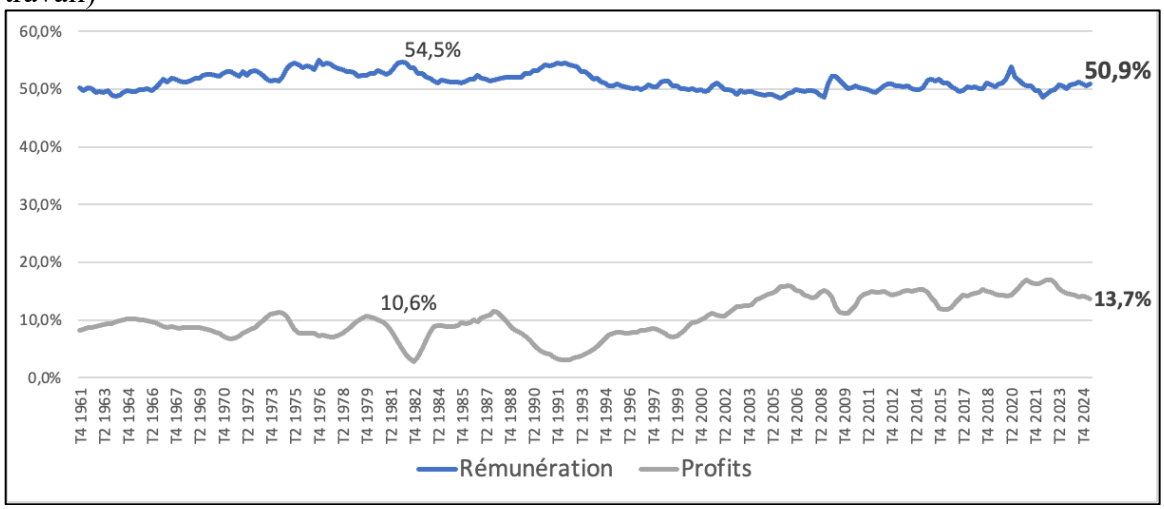
Tableau 1 : Part des revenus nationaux perçus par les contribuables selon les différents groupes de revenus

| | 1982 | 2002 | 2022 | Revenu annuel supplémentaire par personne |
|---|---|---|---|---|
| **1% les plus riches** | 7 % | 10,8 % | 12,7 % | 275 310 $ |
| **10-1% les plus riches** | 25,3 % | 27,1 % | 26,1 % | 4 293 $ |
| **50% à 90% plus riches** | 54,7 % | 51,8 % | 49,6 % | - 6 158 $ |
| **50 % plus pauvres** | 13 % | 10,4 % | 11,6 % | - 1 352 $ |

Source : Statistique Canada. Tableau 11-10-0056-01, calculs des auteurs

Une analyse de la rémunération des facteurs de productions, révèle qu'au Canada, la part des revenus attribués sous formes de salaire et avantages sociaux est passée de 54,5% à 50,9 % entre 1980 et 2022. Cette réduction de 3,6 % de la part de rémunération correspond à un transfert de 113 G$ des travailleurs et travailleuses vers les propriétaires de capital. De leur côté, les profits des entreprises accaparent maintenant 13,7 % du PIB, alors que cette part était de 10,6 % en 1980.

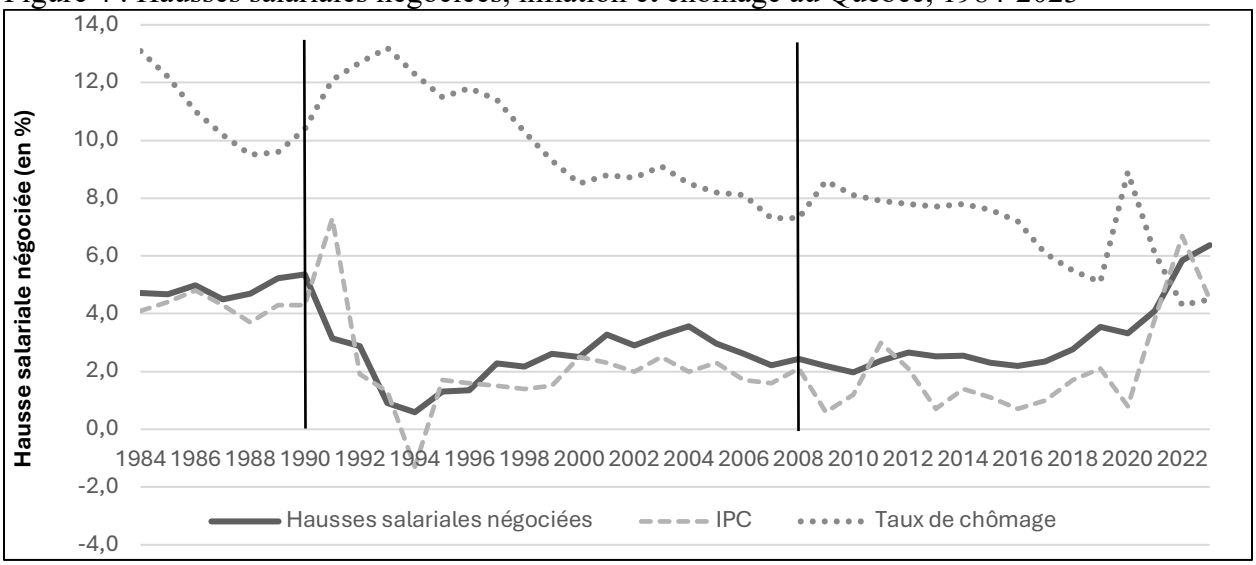
Figure 3 : Répartition du PIB selon la rémunération des facteurs de productions (capital et travail)




Sources : Statistique Canada. Tableau 36-10-0103-01 et Tableau 36-10-0117-01, calculs des auteurs

De plus, les données sur les résultats des négociations collectives n'offrent aucune démonstration de force démesurée des syndicats. En effet, dans leur mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail en lien avec le projet de loi 89, Laroche, Jalette et Murray (2025) ont montré que les hausses salariales négociées évoluaient tout juste à quelques fractions de point de pourcentage au-dessus du rythme de l'inflation.

Figure 4 : Hausses salariales négociées, inflation et chômage au Québec, 1984-2023




Sources :Ministère du Travail (2024). *Indice de croissance des taux de salaire négociés*; Statistique Canada (Division des prix) et Institut de la statistique du Québec
statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/3878

Pour ces auteurs, le taux annuel moyen des hausses salariales négociées est un indicateur clé de l'état des relations de travail, puisqu'il reflète le rapport de force entre syndicats et employeurs et dépend fortement du contexte économique (récession, inflation, chômage). Globalement, les hausses salariales suivent l'inflation pour préserver le pouvoir d'achat. Les pics récents de hausses salariales s'expliquent par une situation exceptionnelle combinant inflation élevée et chômage très bas. En somme, les dynamiques observées sont cycliques et témoignent d'un système de relations de travail flexible et fonctionnel, qui ne justifie pas de changements majeurs visant à modifier le rapport de force à la défaveur d'un des partenaires.

Si l'action des syndicats marque l'imaginaire pour sa force, c'est probablement par la nature des mécanismes d'influence qui lui sont disponibles. Les grèves et les manifestations sont bruyantes et dérangeantes et affichent un caractère conflictuel qui déplaît à la population (Rouillard 2008). De leur côté, les associations patronales bénéficient de canaux de communication et d'influence directs avec le gouvernement qui rend leur exercice du pouvoir beaucoup souvent moins visible.

## 2.5. Les organisations patronales : une action multiscalaire et institutionnalisée

Les organisations patronales québécoises bénéficient elles aussi de cette structure participative, mais elles s'en servent pour déployer une stratégie multi-niveaux et interconnectée (Behrens 2018 ; Van Schendel et Gabriel-Tremblay 2020, Laroche 2022).

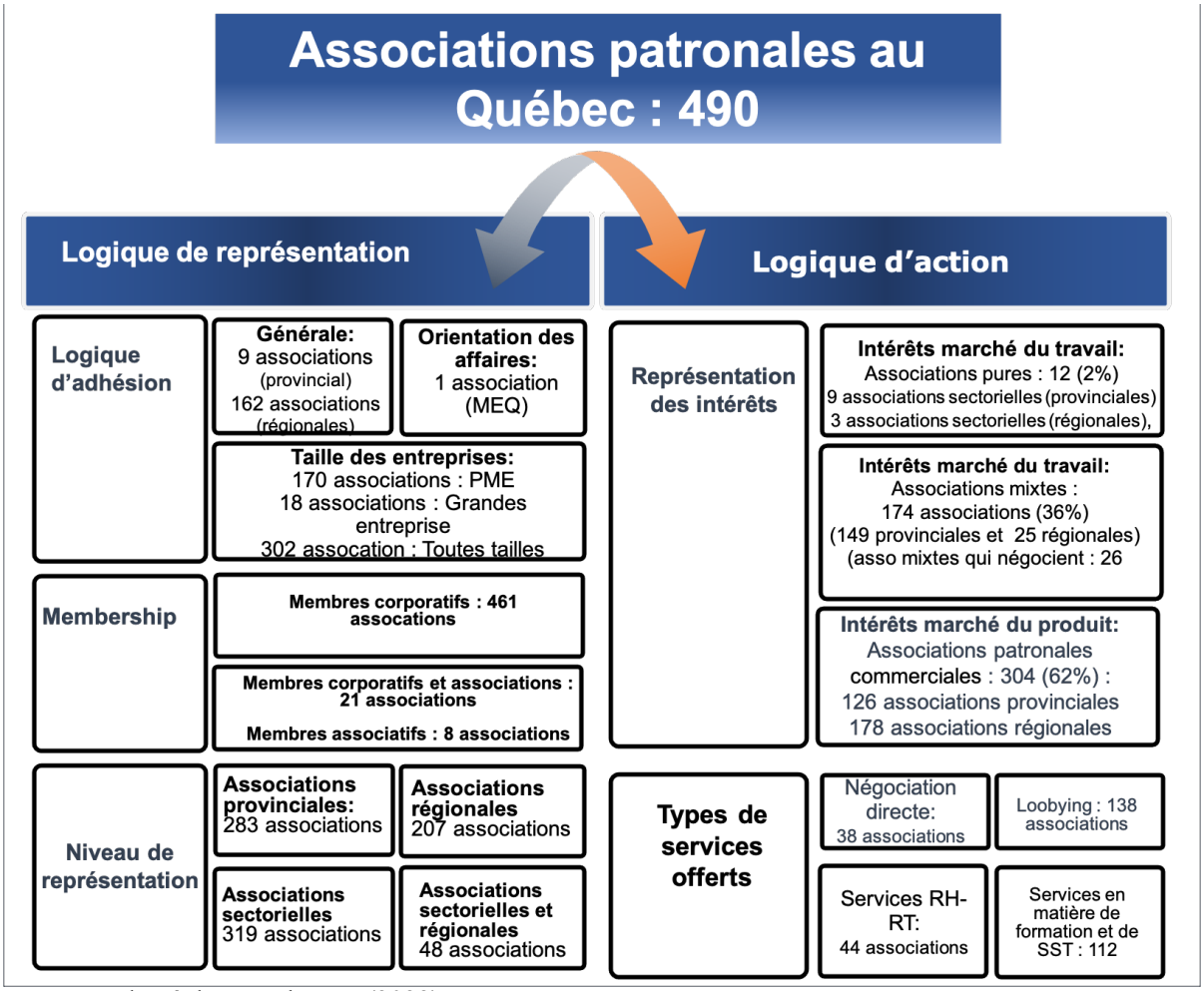
Comme les organisations syndicales, le Conseil du patronat du Québec (CPQ), la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI-Québec) et les Manufacturiers exportateurs du Québec (MEQ) agissent comme porte-paroles des entreprises à l'échelle provinciale, tout en siégeant dans les principales institutions de concertation (CPMT, CNESST, CCTM). Au-delà de cette participation formelle, le patronat intervient également dans des instances économiques, ce qui les distingue des organisations syndicales.

Cette densité institutionnelle traduit une intégration durable du patronat dans une interconnexion fonctionnelle : ces associations se relient en réseaux, reliant les niveaux local, sectoriel, provincial, national et international (Traxler 2008 ; Gooberman et al. 2019).

Laroche (2022) propose un portrait détaillé de l'action collective patronale au Québec, montrant qu'elle est à la fois très fragmentée, près de 500 associations patronales coexistent, la majorité sectorielles ou régionales, et fortement interconnectée, ces associations se relient en réseaux, reliant les niveaux local, sectoriel, provincial, national et international (Traxler 2008 ; Gooberman et al. 2019) tout en s'appuyant sur des alliés externes (lobbyistes, think tanks). Leur multiplicité de lieux d'action (économiques, politiques, consultatifs, sectoriels) leur permet d'intervenir simultanément sur la production de normes économiques (politiques fiscales, innovation, transition énergétique) ; la définition des politiques d'emploi et de formation (via la CPMT et les CSMO) et les orientations des réformes du droit du travail (par leurs interventions dans les commissions parlementaires).

Si le système hybride favorise la participation de tous les partenaires sociaux, il confère néanmoins un avantage stratégique au patronat, pour trois raisons principales. **Premièrement, les employeurs interviennent dans davantage d'arènes** : non seulement les institutions de travail, mais aussi les politiques économiques, industrielles et fiscales. Leur représentation s'étend à la fois aux niveaux local et régional (CRPMT, CLD, projets ACCORD), sectoriel (CSMO), provincial (CPMT, CCTM), voire international. **Cette architecture confère aux employeurs une capacité d'action transversale, leur permettant d'influencer non seulement les relations du travail, mais aussi les orientations du développement économique.**

Figure 5 : Les logiques de représentation et d'action des associations patronales québécoises




Source : Adapté de Laroche, M. (2022).

**Deuxièmement, les associations patronales disposent généralement de ressources financières, politiques et cognitives plus importantes que les organisations syndicales, et ce, malgré le discours dominant à ce propos**. La principale différence réside dans le fait qu'ils ont un accès direct aux décideurs politiques : ils peuvent en effet compter sur des équipes d'experts, souvent même à l'interne (juristes, économistes, lobbyistes) en plus de bénéficier de relais médiatiques et de think tanks favorables (Barros et Taylor 2020). Ces ressources leur permettent de façonner les cadres discursifs du débat public sur le travail, la fiscalité ou la compétitivité, souvent en amont des discussions sociales.

Les organisations d'employeurs ont en effet misé sur le support de laboratoires à idées (think tanks), lesquels sont devenus, selon Barros et Taylor (2020), des acteurs politiques et économiques clés. Ces organisations sont aussi reconnues pour participer activement « en définissant les cadres qui déterminent ce qui constitue des façons politiquement et socialement acceptables de penser l'activité économique et les droits ou obligations des entreprises (notre traduction) » (Barros et Taylor, p.505). Les employeurs et les

associations patronales peuvent ainsi bénéficier du travail accompli par ces organisations influentes. Même si les recherches sont peu nombreuses à ce propos, nous retrouvons au Québec peu de ces laboratoires (7 selon le recensement, le plus connu étant l'Institut économique de Montréal). Au niveau canadien, 97 de ces organisations sont toutefois recensées (McGann, 2010), la grande majorité proposant une vision plus près des idées partagées par le patronat. Bien qu'elles agissent au niveau canadien, leurs idées sont largement véhiculées au Québec.

Les associations patronales québécoises peuvent aussi compter sur un réseau organisé voué à la défense des intérêts des employeurs. D'une part, elles bénéficient de l'appui de firmes de lobbying spécialisées, un moyen de participation politique essentiellement privée et informelle qui échappe aux règles et procédures encadrant les différents espaces de délibération démocratique traditionnelle. Ces firmes sont sollicitées pour influencer la prise de décisions d'un titulaire d'une charge publique relativement à différents dossiers, par exemple, un projet de loi ou de règlement, l'attribution d'un permis, d'une subvention ou d'un contrat, etc.

Les entreprises peuvent aussi solliciter directement les services de ces lobbys pour assurer une représentation plus spécifique auprès des décideurs. Au Québec, les lobbyistes doivent s'enregistrer pour exercer leurs fonctions de représentation auprès d'un titulaire d'une charge publique dans le but d'influence la prise de décisions depuis 2002. Nous constatons que depuis cette date, une augmentation constante et significative du nombre de lobbyistes enregistrés à l'Assemblée nationale est enregistrée, la grande majorité d'entre eux étant au service des entreprises (Tableau 2). Entre 2002 et 2020, le nombre de ces lobbyistes d'entreprise, défini comme « toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise » (Registre des lobbyiste, 2025), est passé de 288 à 2812. En 2019-2020, les lobbyistes d'entreprises représentaient 70% de tous les mandats enregistrés. Le tableau 2 montre également que la catégorie des lobbyistes d'association, c'est-à-dire ceux qui exercent « des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises » (Registre des lobbyistes) a aussi connu une augmentation importante au cours des dernières années et regroupe les firmes qui représentent les intérêts des associations patronales.

Les dernières données disponibles sur le site du Carrefour lobby Québec montre un total de 5544 mandats actifs, menés par 3799 lobbyistes d'entreprise ou d'organisation et 1745 lobbyistes conseils. Ces données montrent ainsi que la représentation patronale au Québec est non seulement fragmentée (nombre élevé d'associations patronales sur le territoire), mais aussi interconnectée (liens avec des associations canadiennes et internationale, des think tanks et des firmes de lobbying, permettant ainsi aux employeurs un accès aux décideurs politiques.

Tableau 2 : Évolution des lobbyistes actifs enregistrés au Québec selon leur catégories.

| | Lobbyistes-conseils | Lobbyistes d'entreprise | Lobbyistes d'organisation | Total |
|---|---|---|---|---|
| *2003-2004* | 62 | 18 | 53 | 133 |
| *2005-2006* | 28 | 62 | 50 | 140 |
| *2007-2008* | 39 | 161 | 228 | 428 |
| *2009-2010* | 58 | 250 | 203 | 511 |
| *2011-2012* | 72 | 721 | 337 | 1130 |
| *2013-2014* | 160 | 1531 | 503 | 2194 |
| *2015-2016* | 221 | 2471 | 816 | 3508 |
| *2017-2018* | 187 | 2120 | 792 | 3099 |
| *2019-2020* | 235 | 2812 | 977 | 4024 |

Source : Registre des lobbyistes du Québec.

**Troisièmement, alors que les syndicats se concentrent sur les politiques sociales et de travail, les employeurs influencent les politiques macroéconomiques (innovation, exportation, transition énergétique).** Ils deviennent ainsi co-architectes du développement provincial, souvent dans un rapport de complémentarité asymétrique vis-à-vis des organisations syndicales.

Malgré cet avantage, le système québécois ne se réduit pas à une domination patronale. La forte densité syndicale et la légitimité institutionnelle du dialogue social encadrent l'action des EOs : elles doivent composer avec des contre-pouvoirs organisés.

Ce pluralisme organisé (Kaufman 2010 ; Behrens 2018) repose sur l'idée que la stabilité économique et sociale dépend de la coopération encadrée entre acteurs sociaux. Le modèle québécois incarne cette logique : les syndicats conservent une capacité normative par la négociation collective, tandis que les employeurs exercent une influence stratégique sur la gouvernance économique.

Le résultat est un équilibre dynamique, où l'innovation sociale et la compétitivité sont coproduites par la concertation entre partenaires sociaux. Mais cet équilibre est fragile, et le PL 3, dans son format actuel, va nécessairement le compromettre.

# 3. Des mécanismes de transparence et de démocratie aux effets indésirables et disproportionnés

Dans cette section, nous démontrons que, bien que l'amélioration de la transparence et de la participation démocratique sont des objectifs louables, le choix de mise en œuvre du présent projet de loi crée des effets indésirables qui mineront la vitalité des syndicats. Dans un premier temps, l'exigence uniforme d'un vote sur 24 heures prévu à l'article 20.3.2

créera des effets pervers sur la qualité de la représentation syndicale (3.1). Dans un deuxième temps, les exigences imposées au syndicat sont excessives et compromettent la capacité des syndicats de mener à bien leurs objectifs (3.2).

### 3.1. Un passage non souhaitable d'une démocratie délibérative à une démocratie référendaire

Deux dispositions du projet de loi rendent obligatoire la tenue d'un vote d'une durée minimale de 24 heures. Dans le premier cas, le troisième alinéa de l'article 47.0.2 prévoit la tenue d'un vote de type référendaire sur la cotisation « facultative ». Ce droit de vote vise tous les salariés compris dans l'unité d'accréditation, membres comme non membres de l'association. Comme les non-membres ne peuvent assister à l'assemblée générale du syndicat, cette disposition permet de manière implicite que les salariés se prononcent sans avoir obtenu d'explications circonstanciées et sans avoir participé à un processus délibératif quant à la désirabilité de cette cotisation « facultative ».

Dans le deuxième cas, le nouvel article 20.3.2 oblige également la tenue d'un vote sur une période de 24 heures pour les sujets suivants :

- L'élection à une fonction à l'intérieur de l'association accréditée (art. 20.1);
- La détermination de la cotisation principale (art. 20.1.1);
- Le vote de grève (art. 20.2);
- L'adoption d'une nouvelle convention collective (art. 20.3).

Contrairement au premier cas, la formulation de l'article 20.3.2 du Code du travail pose une ambiguïté sur la capacité de l'association, à travers ces statuts et règlements, de déterminer les modalités d'éligibilité aux votes visés par l'article. Si l'intention du projet de loi est de permettre un vote de type référendaire ouvert à tous les membres de l'association, sans égard à leur présence à l'assemblée qui prévoit le vote, ces modifications posent de profonds problèmes dans l'équilibre recherché par le *Code du travail*.

Le Québec possède une longue et importante tradition associative. Que ce soit par les syndicats, les coopératives ou les assemblées étudiantes, le modèle de l'exercice délibératif propre à ces assemblées est largement utilisé et prévoit des procédures permettant une expression démocratique favorisant la délibération et l'ordre.

De plus, cette nouvelle exigence peut grandement nuire au bon déroulement des rapports collectifs sur les lieux du travail. Il n'y a qu'à penser à un vote sur une entente de principe conclue difficilement et qui a nécessité des compromis de la part des deux parties. Dans un tel contexte, il ne fait nul doute que le syndicat devra multiplier les efforts pour présenter et expliquer ces choix déchirants et les raisons ayant mené à ceux-ci. Or, il est de la responsabilité des deux parties de mettre en place les conditions favorables pour qu'une telle entente de principe ne soit pas rejetée. En permettant aux salariés de décider sans posséder l'ensemble des faits pertinents, on n'affaiblit pas seulement le syndicat, mais on menace également la qualité des relations patronales-syndicales.

Dans la transformation et l'uniformisation d'une pratique référendaire ayant lieu à l'extérieur d'une assemblée générale du syndicat, le présent projet de loi pose trois problèmes majeurs.

### 3.1.1. La perte significative d'informations contextualisant la volonté collective

Premièrement, l'article 20.3.2 prive les dirigeants du syndicat, qui doivent donner des suites concrètes à la décision (grève, retour à la table de négociation suite à un rejet du projet de convention collective, rejet de la hauteur de cotisation principale) de l'importante contextualisation des besoins de leurs membres. En effet, il est largement répandu d'associer l'éligibilité à un vote à la présence des membres au débat qui le précède. Ceci est particulièrement important dans les relations du travail, car au-delà de l'exercice d'un vote « pour » ou « contre », l'adoption d'une convention collective ou d'un vote de grève, les mandataires de l'association obtiennent de l'information qualitative dans le cadre des délibérations, information souvent aussi importante que l'issue du vote lui-même. Dans le vote référendaire, les dirigeants reçoivent plutôt une information quantitative, résultant possiblement d'un meilleur taux de participation, mais perdent au passage la contextualisation de cette volonté exprimée par le vote. Ainsi, comment se gouvernera les leaders syndicaux qui devront retourner à la table de négociation après le rejet d'une entente de principe, alors qu'une partie, peut-être importante, de son membership se sera exprimé uniquement à l'aide d'un « pour » ou d'un « contre »?

L'effet d'une telle mesure minera la qualité du monopole de représentation du syndicat, caractéristique fondamentale du modèle wagnérien des relations de travail présent en Amérique du Nord. Cet effritement de la qualité de la représentation syndicale affectera également l'employeur. Alors que le syndicat demeurera son vis-à-vis inéluctable, il semble incohérent dans un projet de loi visant de meilleures pratiques de gouvernance de miner la crédibilité ou la légitimité d'une de ces parties.

Avec l'effet du temps, on peut finalement craindre que la prérogative des travailleurs de voter sans devoir se présenter à leur assemblée générale aura plutôt comme effet de lentement contribuer à leur désertion, créant un effet boule-de-neige sur la légitimité des leaders syndicaux dans l'application de leurs mandats.

### 3.1.2. Une approche clivante et individualiste menaçant les consensus larges

Deuxièmement, un processus de type référendaire empêche les amendements propres à la démocratie délibérative. Ces amendements permettent de préciser la volonté de l'assemblée et d'éviter la tenue d'un vote clivant, favorisant plutôt l'atteinte d'un consensus large au terme d'un sain processus participatif. Il serait administrativement impossible de proposer de tels amendements lors d'un vote ayant lieu à l'extérieur d'une assemblée générale. Si la règle de la majorité simple demeure une norme largement répandue, les processus délibératifs permettent d'augmenter cette majorité par la participation des

membres à la direction à prendre, en ayant la possibilité de formellement modifier le mandat donné au syndicat par des amendements.

De plus, un vote secret par référendum sur la décision univoque du financement des activités « facultatives » vient isoler cette dernière des décisions générales sur l'ensemble du budget. Cela ouvre la voie au problème du resquilleur : en absence de mécanisme de coordination, individuellement dans la boîte de scrutin, les probabilités que l'intérêt individuel immédiat (l'opportunité d'économiser quelques dollars par paye) prenne le dessus de l'intérêt collectif à long terme (Olson, 1965). Dans la même veine, par exemple, le gouvernement prendrait-il le risque de soumettre annuellement son budget à un référendum ? Accepterait-il d'offrir le choix individuel, par exemple, de financer ou non des entreprises. En ayant été élus, ils ont la légitimité de choisir quels sont les moyens stratégiques à mettre en œuvre pour accomplir leur mission et assurer le développement économique et social du territoire représenté.

En limitant la vision d'une saine démocratie syndicale au droit individuel d'exercer son vote, sans égard à une participation active dans la vision collective, le projet de loi assimile les intérêts collectifs, objet de la défense des syndicats, à l'addition des intérêts individuels de ses membres. Or, les syndicats doivent construire les intérêts collectifs. Pour les définir, il leur est nécessaire de procéder à la médiation et l'arbitrage d'intérêts incompatibles ou divergents (Lévesque et Murray, 2010). Ce travail politique, à l'essence même des syndicats, est irréalisable par le simple exercice de dépouillage des votes.

### 3.1.3. Une ouverture à l'ingérence patronale

Troisièmement, le délai entre la délibération de l'assemblée générale et le vote ouvre la porte à l'ingérence patronale sur ces différents votes. Nous n'avons qu'à penser à la capacité de l'employeur et ses représentants de laisser planer les conséquences du rejet d'une entente de principe ou de l'adoption d'un vote de grève. À cet égard, l'assemblée générale est un espace collectif sécuritaire, où les travailleurs peuvent s'exprimer en toute franchise sans risque de représailles patronales.

Plus inquiétant encore, ce nouveau mode référendaire s'articulera avec le recours à l'article 58.2 du *Code du travail*. Ce recourspermet à l'employeur de contraindre le vote sur ses dernières offres patronales. Lorsque le Tribunal administratif du travail ordonne un tel vote, le syndicat a l'obligation de présenter les offres patronales à ses membres dans le cadre d'une assemblée générale. **Cette disposition constitue déjà une brèche dans le monopole de représentation syndicale. En obligeant le vote d'adoption d'une nouvelle convention collective sur une durée de 24 heures, l'employeur peut non seulement s'adresser directement aux salariés, mais ces derniers pourront prendre une décision sans obtenir le contexte entourant la négociation de la part du syndicat**.

Cette articulation entre le vote référendaire et le recours permettant la présentation des dernières offres patronales constitue une importante entrave au monopole de représentation syndical et a pour effet de légaliser les ingérences patronales dans la négociation collective.

### 3.1.4. Un réalignement des moyens pour atteindre les objectifs de saine gouvernance démocratique

Il convient ici de mentionner que, malgré les arguments ci-haut, le vote référendaire peut trouver application dans certaines circonstances et fait par ailleurs déjà partie de la pratique de différents syndicats. Il n'est pas question ici de préférer sans nuance la délibération au détriment de la participation, mais plutôt de rappeler que les membres des syndicats sont eux-mêmes les mieux placés pour déterminer si le recours à un vote référendaire comporte plus d'avantages que d'inconvénients. Cela dit, son uniformisation n'est pas souhaitable et aura pour effet de miner la légitimité des syndicats et d'augmenter l'imprécision de leurs décisions stratégiques, ce qui sera nuira à la qualité des relations syndicales-patronales.

Il existe cependant une voie permettant de combiner meilleure participation et meilleure délibération. Cette voie consiste à favoriser la participation aux assemblées générales. Ainsi, le projet de loi devrait plutôt se préoccuper de l'accessibilité aux espaces délibératifs, comme l'assemblée générale, laquelle pourrait possiblement être améliorée par l'obtention de garanties dans les statuts et règlements des syndicats quant au lieu et au moment pour tenir ces assemblées. Cela dit, le législateur devrait également envisager la facilitation par l'employeur de cette participation syndicale, notamment en donnant accès à des lieux propices et disponibles pour ces délibérations.

## 3.2. Des exigences excessives quant à la transparence et aux pratiques démocratiques

Les syndicats sont des organisations privées qui appartiennent à leurs membres. Au Québec, dans la tradition du syndicalisme libre (Rouillard, 2004), ils sont gérés par des instances démocratiques souveraines. Conscient de la nécessaire indépendance de ces organisations, le législateur a même historiquement cherché à les protéger de l'ingérence externe (voir article 12 CT). Le *Code du travail* actuel fixe quelques obligations démocratiques de base (vote secret, publication des états financiers, préavis pour les AG de grève, etc.), mais laisse aux syndicats l'autonomie pour déterminer des pratiques plus rigoureuses dans leurs règlements généraux (Art 20.5). Alors que les membres de ses organisations méritent sans aucun doute que les plus hauts standards de démocratie et de transparence y soient appliqués, il est de leur responsabilité et de leur prérogative collective de les exiger et de les mettre en place.

### 3.2.1. Des exigences financières et administratives trop lourdes

La mise en place d'exigences supplémentaires en termes de reddition de compte financière des syndicats envers leurs membres permettra de renforcer des pratiques qui sont déjà

courantes dans ces organisations. Cependant, les seuils et la forme des obligations de redditions de comptes semblent mal adaptés à la réalité du terrain.

D'une part, l'obligation de soumettre les états financiers à un examen comptable pour les organisations de 50 à 200 membres va imposer des coûts de gestion disproportionnés. Dans le pire des cas, les données moyennes nous permettent d'évaluer que la seule dépense liée à la mission d'examen comptable pourra représenter 20% du budget total d'un syndicat. Rappelons que selon les données du ministère du Travail, plus de 65% des syndicats visés par l'exigence d'examen comptable représentent entre 50 et 100 employés (Ministère du Travail, 2025). Dans le cas d'un syndicat avec plus de 200 membres auquel le PL3 exige un audit comptable, cette dépense pourrait représenter jusqu'à 15% des revenus du syndicat local.

Tableau 3 : Couts de comptabilité des mesures imposées selon la taille des syndicats

| Nombre de membres | Revenus de cotisations | Coûts comptabilité | % du budget |
|---|---|---|---|
| 51 | 25 245 $ | 5 000 $ | 20% |
| 100 | 49 500 $ | 5 000 $ | 10% |
| 175 | 86 625 $ | 5 000 $ | 6% |
| 201 | 99 495 $ | 15 000 $ | 15% |
| 1000 | 495 000 $ | 15 000 $ | 3% |

Source : Calculs des auteurs.

Les calculs du tableau 3 se basent sur un salaire moyen des membres à 55 000 $ et une cotisation du syndicat local autour de 0,9 %. Rappelons que si les taux de cotisations syndicales peuvent varier autour de 1 ou 2 %[2], dans une majorité de cas, la section locale doit verser une partie de cette cotisation à sa fédération, à son syndicat international ou à sa centrale.

Les nouvelles exigences annoncées par le PL3 créent un fardeau financier et administratif tel que l'on peut craindre que certains syndicats aient de la difficulté à poursuivre convenablement leur mission première de défense des droits des travailleurs. Une part disproportionnée de leurs revenus seront grugés par les frais comptables.

Afin de respecter l'autonomie des syndicats et de laisser les membres décider démocratiquement de leurs exigences de reddition de compte, le gouvernement pourrait promouvoir la formation de comité indépendant de surveillance des finances. Ce comité, formé de salariés qui n'ont pas d'autre poste électif au sein du syndicat examine et valide, en collaboration avec la personne trésorière, les états financiers du syndicat et détermine s'il est nécessaire de faire appel à une vérification externe. Cette pratique est déjà présente dans plusieurs syndicats et permet d'adapter le processus aux besoins et réalités des membres.

[2] Dans le cas des cotisations à montant fixe, pourcentage pourrait être plus élevé pour les travailleurs et travailleuses à temps partiel

### 3.2.2. Une extension du droit de vote inusitée

L'un des objectifs du syndicalisme est de nature sociale et consiste à transposer la tradition de démocratie à l'échelle de la société au sein des milieu de travail, alors que l'on reconnaît le droit à des travailleurs d'élire des représentants pouvant porter leur voix auprès de l'employeur. Les exigences introduites dans le PL3 quant à la participation des non-membres nous apparaissent donc surprenantes et s'écartent des normes démocratiques généralement reconnues. L'exigence visant à conférer à des non-membres un droit de regard sur les finances syndicales, au seul motif qu'ils contribuent à une caisse commune, s'écarte substantiellement des principes de gouvernance généralement admis dans les régimes démocratiques contemporains. Elle crée une asymétrie institutionnelle difficilement justifiable du point de vue normatif.

Dans l'ordre politique, les exceptions au principe cardinal du *no taxation without representation* sont pourtant nombreuses et acceptées comme telles. Ainsi, les travailleurs étrangers temporaires, les résidents permanents, ou encore les mineurs d'âge sont assujettis à diverses formes de taxation et de prélèvements publics. Néanmoins, la légitimité de leur exclusion des processus électoraux – c'est-à-dire de toute participation à la sélection des gouvernements responsables de l'allocation des ressources collectives – ne fait l'objet d'aucune contestation démocratique majeure. La participation financière, en soi, n'est donc pas considérée comme un critère suffisant pour conférer un droit de codécision.

Transposer ce raisonnement au champ syndical revient à souligner qu'accorder un pouvoir décisionnel à des non-membres sur l'administration des ressources du syndicat équivaut, sur le plan conceptuel, à reconnaître un droit de vote à des non-citoyens. Une telle mesure rompt avec les fondements de l'adhésion organisationnelle, lesquels reposent sur un engagement volontaire, une coresponsabilité collective et une obligation de loyauté envers l'institution représentative.

De surcroît, cette exigence mine la délibération démocratique interne. Les non-membres seraient appelés à se prononcer sur des décisions stratégiques sans accéder à l'ensemble des informations, échanges et processus délibératifs préalables qui façonnent historiquement la gouvernance syndicale. Elle instaure ainsi un déséquilibre structurel entre les porteurs de responsabilités collectives et les acteurs externes, fragilisant la capacité des organisations syndicales à exercer leur mandat représentatif conformément à leurs normes statutaires, à leur autonomie organisationnelle et à leur rôle institutionnel au sein du système de relations industrielles.

### 3.2.3. Un dédoublement de mécanisme décisionnel

L'imposition d'un vote référendaire visant à déterminer le niveau de financement des activités dites « facultatives » introduit une redondance institutionnelle qui entre en tension avec les mécanismes de gouvernance syndicale déjà prévus par le régime de relations du travail. Le Code du travail reconnaît, par ses articles 22 et 72, des fenêtres temporelles permettant aux salariés de modifier leur affiliation syndicale. Cette possibilité constitue un élément central du pluralisme organisationnel propre au contexte québécois, où une diversité d'options d'adhésion est historiquement disponible (Collombat et Noiseux, 2017). Les travailleurs peuvent ainsi sélectionner une organisation dont l'identité, la stratégie et le degré d'engagement sociopolitique correspondent à leurs préférences.

La structuration du mouvement syndical, entre organisations locales, fédérations sectorielles et centrales nationales, traduit une division fonctionnelle du travail collectif. Les activités sociopolitiques et les campagnes publiques sont généralement menées à l'échelle nationale, conformément à la logique d'agrégation de ressources et de capacité d'influence issue de la tradition nord-américaine de négociation collective (Weiler, 1980 ; Taras, 1997). Lorsque des cotisants désapprouvent ces orientations, plusieurs mécanismes sont disponibles : changement d'affiliation vers une centrale moins militante, recours à l'indépendance syndicale ou négociation d'un panier de services limité. L'architecture institutionnelle offre donc déjà des voies d'ajustement organisationnel sans qu'il soit nécessaire de recourir à un plébiscite sectoriel.

Cette dynamique s'inscrit dans la tension classique entre **voice** et **exit** identifiée par Hirschman (1970). Le vote référendaire vise ostensiblement à offrir un outil de participation directe, mais il opère en dehors des instances de représentation et risque de substituer une logique plébiscitaire à la logique institutionnelle du *voice*, fondée sur la délibération, la construction de mandats et la négociation entre représentants légitimes. Dans les systèmes de relations industrielles de type nord-américain, la démocratie syndicale est conçue non pas comme une agrégation d'opinions individuelles, mais comme une délégation de pouvoir décisionnel à des structures collectives chargées de représenter l'ensemble des travailleurs (Kaufman, 2004). Le référendum fragilise cette médiation en introduisant un mécanisme parallèle qui court-circuite les structures internes.

Du point de vue institutionnaliste, les syndicats jouent un rôle de stabilisation des relations industrielles en internalisant les conflits potentiels et en traduisant des revendications fragmentées en positions collectives cohérentes (Freeman & Medoff, 1984 ; Lévesque et Murray, 2010). En transférant vers un vote référendaire des décisions relatives à des activités stratégiques, on déplace le centre décisionnel hors des arènes où la discussion, l'expertise et la responsabilité collective sont historiquement enracinées. Ce déplacement affaiblit la capacité des syndicats à exercer leur mandat représentatif, en fragmentant les sources de légitimité et en accentuant la volatilité décisionnelle.

Enfin, une telle mesure porte atteinte au principe d'autonomie associative, reconnu comme condition essentielle au fonctionnement des systèmes de relations industrielles. La liberté syndicale ne se résume pas au droit de retirer ses cotisations, mais implique la capacité des

organisations d'autoréguler leurs orientations, leurs priorités et leurs stratégies (ILO, 1998). En imposant un mécanisme référendaire extérieur aux circuits délibératifs internes, on affaiblit cette autonomie, on fragilise l'infrastructure institutionnelle de la représentation et on déstabilise l'équilibre entre acteurs du système, qui repose précisément sur la stabilité organisationnelle, la continuité des mandats et la cohérence stratégique.

Les organisations syndicales doivent, sans équivoque, satisfaire aux plus hauts standards de transparence financière et de participation démocratique. Toutefois, ces exigences doivent être formulées de manière à respecter l'autonomie associative, les modes de gouvernance interne et la capacité organisationnelle des syndicats. Elles doivent aussi être suffisamment flexibles pour s'adapter à la diversité des réalités professionnelles, sectorielles et sociosyndicales vécues par leurs membres. Or, les obligations uniformes et contraignantes imposées par le projet de loi 3 s'écartent de ces principes.

En imposant des mécanismes de contrôle exogènes et décontextualisés, le PL3 risque de fragiliser la qualité de la représentation syndicale et d'appauvrir la délibération collective. En particulier, l'alourdissement administratif détourne les ressources humaines et financières des syndicats de leurs fonctions essentielles : la défense des conditions de travail, la négociation collective et l'action dans la sphère publique. Une telle trajectoire peut entraîner une réduction de leur capacité d'intervention stratégique — tant au sein des milieux de travail qu'au niveau sociopolitique — et contribuer à marginaliser la voix des travailleurs dans l'espace public.

Dans les systèmes de relations industrielles, la démocratie syndicale repose sur des mécanismes institutionnalisés : assemblées générales, élections internes, mandats délibératifs et participation aux instances décisionnelles. Le rôle du législateur ne devrait pas consister à substituer ces mécanismes par des prescriptions uniformes, mais plutôt à créer les conditions permettant aux membres de prendre eux-mêmes les décisions relatives à la gouvernance financière et démocratique de leur organisation. Ce sont les membres, et non l'État, qui sont habilités à définir les modalités spécifiques destinées à renforcer la transparence, la reddition de comptes et la vitalité démocratique de leur institution collective.

# 4. Conclusion et recommandations

En définitive, nous soutenons que le projet de loi 3 repose sur une prémisse qui n'est nullement démontrée par les données scientifiques : rien n'indique que les syndicats québécois bénéficient d'un rapport de force supérieur à celui des employeurs. Au contraire, les études disponibles montrent un équilibre souvent fragile, modulé par les contextes économiques, sectoriels et institutionnels. Baser une réforme majeure sur l'idée que les organisations syndicales jouiraient d'un pouvoir excessif revient donc à ignorer la réalité empirique, à caricaturer les dynamiques de négociation et à fragiliser un système de relations du travail qui repose, avant tout, sur la recherche d'un juste équilibre entre les parties.

Dans ce contexte, comment expliquer que la représentation syndicale exercée à l'extérieur de l'établissement soit désormais encadrée, alors que ces contraintes ne s'appliquent pas aux autres acteurs du système de relations du travail qui pourront, sans contrainte, continuer à influencer les politiques économiques et sociales? Faut-il rappeler que les syndicats figurent déjà parmi les acteurs soumis aux obligations démocratiques directes envers leurs membres les plus importantes ? On ne peut s'opposer au souci de favoriser de saines pratiques de gouvernance : l'État et les organisations syndicales ont tout intérêt à les promouvoir. Il est certainement possible d'en tracer les grandes lignes, mais il revient aux membres de déterminer les modalités qui seront réellement adaptées à leurs besoins et à leurs réalités internes.

La réflexion sur les mécanismes favorisant la participation démocratique des membres doit dépasser le seul cadre du contrôle externe des organisations syndicales. Elle doit plutôt s'inscrire dans une logique institutionnelle visant à renforcer les pratiques démocratiques internes, tout en tenant compte des contraintes organisationnelles réelles auxquelles les acteurs sont confrontés. Dans cette perspective, la participation active et éclairée des membres ne relève pas uniquement de l'autonomie syndicale : elle constitue un enjeu partagé entre le syndicat et l'employeur, dans la mesure où elle conditionne la qualité de la représentation collective et la stabilité des relations du travail.

Premièrement, il conviendrait de permettre aux syndicats d'établir des exigences minimales de participation aux assemblées générales comme conditions d'éligibilité au vote. Une telle mesure s'inscrit dans une approche de démocratie délibérative, où la décision collective est précédée d'un processus de discussion informée. Elle vise à valoriser l'implication active des membres et à reconnaître que la prise de décision syndicale ne peut être réduite à une simple consultation individuelle décontextualisée.

Deuxièmement, les employeurs devraient être tenus de mettre à la disposition des syndicats des espaces de rassemblement adéquats, accessibles et adaptés, afin de favoriser la participation du plus grand nombre. Cette obligation s'appuie sur une logique de partenariat institutionnel : une organisation représentative ne peut fonctionner efficacement sans un

environnement permettant l'expression démocratique de ses membres. En garantissant des conditions matérielles de participation, l'employeur contribue à la qualité du dialogue social et à la prévention des conflits.

Troisièmement, il serait opportun de rendre obligatoire la libération syndicale des membres afin qu'ils puissent participer aux assemblées lors de votes stratégiques. Cette mesure reconnaît que la participation démocratique a un coût temporel et organisationnel, qui ne peut être assumé unilatéralement par les travailleurs. Les votes portant sur des orientations majeures — renouvellement des conventions collectives, stratégies de mobilisation, affiliation à une centrale — nécessitent une participation informée, rendue possible par une libération adéquate du temps de travail.

Ainsi, plutôt que d'imposer des mécanismes de contrôle uniformes et déconnectés des réalités syndicales, il est nécessaire de soutenir les conditions institutionnelles permettant aux membres de s'engager réellement dans la vie démocratique de leur organisation. Le renforcement de la démocratie syndicale n'est pas l'affaire du seul législateur : il repose sur une coresponsabilité entre les syndicats, les employeurs et les membres eux-mêmes, chacun contribuant à créer l'espace, le temps et les règles nécessaires à une participation authentique et constructive.

En somme, notre mémoire a montré pourquoi la distinction entre cotisation obligatoire et « facultative » est non seulement peu souhaitable, mais constituerait un frein à l'efficacité du système de relations du travail au Québec. Nous pensons néanmoins que des mécanismes peuvent être mis en place par les organisations syndicales pour accroître la transparence et la reddition de comptes — mais certainement pas selon les modalités prescrites dans le projet de loi 3.

### 4.1. Recommandations

Conséquemment, nous recommandons aux membres de l'Assemblée nationale du Québec de :

- retirer les articles du projet de loi qui visent à imposer une distinction entre les dépenses liées aux activités « principales » et « facultatives ».

- retirer les obligations de mission d'examen comptable ou de mission d'audit imposées à tous les syndicats.

- rendre statutaire la nomination d'un comité interne d'audit des finances. Ce comité constitué d'un minimum de deux salariés de l'unité d'accréditation qui n'ont pas d'autre poste électif aurait pour fonction d'analyser et vérifier le budget et les états financiers de leur syndicat et de recommander les mesures nécessaires pour assurer la transparence financière.

- maintenir l'élargissement de l'article 47.1 du CT afin de rendre obligatoire pour les unions, fédérations, centrales ou confédérations auxquelles sont affiliées ou appartiennent des associations accréditées de présenter leurs états financiers en assemblée et de les rendre disponibles gratuitement aux membres qui en font la demande.

- retirer l'obligation d'un vote référendaire par l'ensemble des salariés cotisants sur la cotisation « facultative ».

- substituer l'obligation que l'exercice de certains votes se fasse sur une période d'au moins 24 heures par des mesures favorisant la participation démocratique qui s'adaptent aux différentes réalités syndicales.

## 5. Références bibliographiques


- Baccaro, L. et Howell, C. (2017) *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations Since the 1970s.* Cambridge University Press.
- Barros, A. et Taylor, S. (2020). «Think tanks, business and civil society: The ethics of promoting pro-corporate ideologies» *Journal of Business Ethics*, *162* (3), 505-517.
- Behrens, M. (2018). «Structure and competing logics: the art of shaping interests within German employers' associations» *Socio-Economic Review*, *16* (4), 769-789.
- Bellemare G., Gravel, A.-R., Briand, L. et Vallée, A. (2004) « Le syndicalisme de transformation sociale. Voie de renouvellement des théories du syndicalisme ? Le cas des services de garde » *Cahier du CRISES*, ET0419, 117-141.
- Bernier, J. et Vallée, G. (2003) *Le travail et l'emploi : repenser la régulation juridique.* Montréal : PUL.
- Bronfenbrenner, K. (2009) « No Holds Barred: The Intensification of Employer Opposition to Organizing.» *Economic Policy Institute Briefing Paper*, no 235,
- Collins, B. (2019) *Right-to-Work Laws: History and Impact*, Washington : Congressional Research Service.
- Collombat, T. et Noiseux, Y. (2017) « Le syndicalisme est-il un groupe de pression? », dans Brady, J.-P. et Paquin, S. (dir.), *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*, Québec : PUL, 105-130.
- Coutu, M., Fontaine, L. L., Marceau, G., Coiquaud, U., et Bourgault, J. (2019) *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*. 3e éd. Cowansville: Éditions Yvon Blais.
- Coutu, M., Vallée, G., et Verge, P. (2019). *Le droit collectif du travail au Québec.* Montréal : Éditions Yvon Blais.
- Farber, H., Herbst, D., Kuziemko, I., et Naidu, S. (2018) «Unions and Inequality Over the Twentieth Century.» *Quarterly Journal of Economics*, 133(2), 1325–1385.
- Farber, H., Herbst, D. Kuziemko, I. et Naidu, S. (2021) «Unions and Inequality over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data» *Quarterly Journal of Economics* 136(3), 1325–1385
- Fortin, N. M., Lemieux, T., et Lloyd, N. (2022) "Right-to-Work Laws, Unionization, and Wage Setting," *NBER Working Paper 3009*8.
- Freeman, R. B., & Medoff, J. L. (1984). *What do unions do?* New York, NY: Basic Books.
- Gagnon, M.-J. (1991), « La participation institutionnelle du syndicalisme québécois » dans Godbout, J.T. (dir.), *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 173-204.
- Gooberman, L., Hauptmeier, M., et Heery, E. (2019) «The evolution of employers' organisations in the United Kingdom: Extending countervailing power» *Human Resource Management Journal,* 29(1), 82-96.
- Gould, E., et Shierholz, H. (2011). *The Compensation Penalty of «Right-to-Work» Laws.* Washington : Economic Policy Institute.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Institut de la statistique du Québec (2025). *Portrait de l'emploi syndiqué et non syndiqué au Québec.*

- International Labour Organization. (1998). *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva, Switzerland: ILO.
- Kaufman, B. E. (2004). *The global evolution of industrial relations: Events, ideas, and the IIRA*. Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- Kaufman, B. E. (2010). The theoretical foundation of industrial relations and its implications for labor economics and human resource management. *ILR Review*, *64*(1), 74-108.Kumar, P. et Murray, G. 2002 « Canadian Union Strategies in the Context of Change», *Labor Studies Journal*, vol 26, no 4, pp. 1-28.
- Lafer, G. (2017). *The One Percent Solution: How Corporations Are Remaking America One State at a Time.* Ithaca: Cornell University Press.
- Laidler, P. (2018). «Freedom of Association and the Rand Formula in Canadian Labour Law» *Industrial Law Journal*, 47(3), 276–297.
- Laroche, M. (2013). « Le dialogue social au Québec: quels impacts au niveau local » *Revue Regards sur le travail*, *9*(2), 1-14.
- Laroche, M. (2022) « Representing the Interests of Quebec Employers: The Contribution of Regional Employers' Organizations» dans Gooberman, L. et Hauptmeier, M. (dir.), *Contemporary Employers' Organizations*, New-York: Routledge, 196-212.
- Laroche, M. et Jalette, P. (2016) « Transformation des relations du travail au Québec : tendances récentes en matière de syndicalisation, de négociation et de convention collective Dans Dominique Andolphatto et Sylvie Contrepoids (dir.), *Syndicats et dialogue so*».*cial : les modèles occidentaux à l'épreuve*, Bruxelles : éditions Peter Lang (Bruxelles), Collection "Travail et société". 209-225.
- Laroche, M. et Jalette, P. 2024. « Chapter 19 Recentring equity at work: the Quebec steelworkers' fight to bring the outsiders 'back in'». Dans Laroche, Mélanie et Murray, Gregor. 2025. *Experimenting for union renewal: challenges, illustrations and lessons*. Bruxelle : ETUI
- Laroche, M. Jalette, P. et Murray, G. 2025. Mémoire sur le PL 89, déposé à la Comission sur l'économie et le travail.
- Laroche, M., Michaud, J. & Pineault, E. (2026, sous presse). Shaping a Multilevel Just Transition towards a green Economy: The Role of Unions and Coalitions in Québec. [Chapitre de livre dans le cadre du projet Just transitions towards net zero societies mené par V. Trappmann et D. Everberg]. Bristol University Press.
- Lévesque, C., & Murray, G. (2010). *Understanding union power: Resources and capabilities for renewing union capacity.Transfer: European Review of Labour and Research, 16*(3), 333–350. https://doi.org/10.1177/1024258910373867
- McGann, J. G. (2010). The Think Tanks AND Civil Societies Program. *Philadelphia University of Pennsylvania (Philadelphia: 2008)*.
- Ministère du travail du Québec (2025) *Liste des conventions collectives en vigueur au Québec*.
- Ross. S. (2007) « Varieties of Social Unionism : Toward a Framework for Comparison», *Just Labour*, No 11, 16-34.
- Ross, S. 2021, « Business Unionism and Social Unionism in Theory and Practice», dans Ross, S. et Savage, L. (dir.) *Rethinking the politics of labour in Canada*, Winnipeg : Fernwood Publishingh, 29-46.

- Rouillard, J. 2008, *L'expérience syndicale au Québec : ses rapports avec l'État, la nation et l'opinion publique*. Montréal : VLB éditeur.
- Rouillard, J. (2004). *Le syndicalisme québécois. Deux siècles d'histoire*, Montréal, Boréal.
- Taras, D. G. (1997). *Collective bargaining and industrial relations in Canada*. Toronto, Canada: Pearson Education Canada.
- Traxler, F. (2008). Employer organizations. *The SAGE Handbook of Industrial Relations. London: Sage*, 225-40.
- Trudeau, G. (2019) « 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), 174-186.
- U.S Bureau of Statistics (2025) *Union Membership*, www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm
- Van Schendel, V., et Tremblay, D.-G. (2015). «L'action collective des employeurs » dans Bilodeau, P.-L. et Tremblay D.-G. (dir.), *Les fondements des relations industrielles*. Montreal: Chenelière Éducation, 60-83.
- Weiler, P. C. (1980). *The rights of employees as individuals in the North American workplace*. Toronto, Canada: Carswell Legal Publications.

# 6. Notes biograhiques

MÉLANIE LAROCHE est professeure titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Elle enseigne les stratégies de relations du travail et la négociation collective. Elle est Membre de l'Institut Michael D. Penner sur les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et cochercheuse et membre du comité scientifique du Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT). Ses travaux portent sur plusieurs dimensions de l'action syndicale, dont le renouveau syndical et les pratiques antisyndicales. Elle s'intéresse également à la négociation collective, à l'évolution des conditions de travail négociées et à la planification stratégique des négociations. Elle collabore également avec une équipe qui s'intéresse à l'égalité professionnelle. Elle est aussi engagée au sein de projets de recherche internationaux et nationaux portant sur les changements climatiques et leurs impacts sur les milieux de travail en plus de mieux comprendre comment les travailleurs et les organisations syndicales peuvent devenir de véritables acteurs du climat. Elle a codirigé différents ouvrages dont les plus récents, La convention collective au Québec (2024) et Experimenting for union renewal: challenges, illustrations and lessons (2024).

JORDAN WILSON est avocat, syndicaliste et candidat au doctorat en relations industrielles à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal. Il est membre du groupe d'experts du Barreau du Québec sur les normes, l'équité et la santé et sécurité du travail ainsi que co-président du comité des affaires étudiantes du Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT). Praticien de la négociation collective, ses recherches portent sur les stratégies et le pouvoir de négociation et leurs liens avec le contexte social et juridique.

PIERRE-ANTOINE HARVEY est professeure adjoint à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Il enseigne la négociation collective. Il est cochercheur au Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) ainsi que chercheur à l'Institut de recherche et d'information socioéconomique (IRIS). Avant son retour à l'université, il a pendant près de 15 ans agis comme conseiller syndical à la recherche socioéconomique et au sein de l'équipe de négociation à la table intersectorielle pour la Centrale des syndicats du Québec (CSQ). Ses travaux de recherches portent sur la négociation collective dans le secteur public, sur l'évolution des conditions de travail et sur l'analyse des finances publiques et de la fiscalité. En plus de mener des recherches sur les impacts économiques et sociaux du salaire minimum, il s'implique comme administrateur au sein du Front de défense des non-syndiqués (FDNS).