CET - 028M
C.P. PL 3
Loi améliorer transparence
gouvernance et processus
démocratique en milieu de travail

Quebec Provincial Association of Teachers
L'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

Mémoire de l'APEQ 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

Novembre 2025

L'Association provinciale des enseignantes et des enseignants du Québec (APEQ), la fédération syndicale qui représente les 8 000 enseignantes et enseignants des écoles publiques anglophones du Québec, souhaite présenter son mémoire concernant le projet de loi 3, intitulé « *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail* ».

D'emblée, l'APEQ considère le dépôt de ce projet de loi comme étant injustifié. Les problématiques évoquées par le gouvernement, pour en justifier la nécessité, sont essentiellement anecdotiques et ne reflètent en aucun cas la réalité vécue dans la grande majorité des organisations syndicales au Québec. De plus, même si ces problèmes étaient avérés, ils ne justifieraient en rien une telle ingérence de l'État dans les affaires internes des syndicats. Les organisations syndicales sont des entités privées, indépendantes et démocratiques au sein desquelles ces questions relèvent de leur fonctionnement interne. Ne nous méprenons pas : l'APEQ défend avec vigueur et pratique les valeurs de transparence et de démocratie au sein des organisations syndicales, mais considère tout autant que l'autonomie organisationnelle des syndicats doit primer afin d'assurer un équilibre démocratique essentiel dans notre société.

Nous considérons que ce projet de loi, particulièrement son article 7 (qui introduit la notion de cotisations régulières et facultatives), affaiblit les principes importants rendus possibles grâce au précompte syndical issu de la *formule Rand*, lesquels ont garanti, depuis des décennies, une paix relative dans les relations de travail au Québec et au Canada. L'objectif principal de l'article 7 est de museler le mouvement syndical et de restreindre sa capacité à intervenir dans le débat public, comme il l'a fait historiquement au Québec, pour faire avancer les enjeux politiques, sociaux et économiques et promouvoir la démocratie. Le Barreau du Québec, dans son communiqué du 13 novembre dernier, exprime d'ailleurs de sérieuses inquiétudes quant au fait que le PL3 aurait pour effet **« d'entraver la capacité organisationnelle et financière d'une organisation ou d'une association, notamment un syndicat, à faire valoir des opinions, en justice ou sur la place publique, et d'agir ainsi tel un contre-pouvoir propre à établir un équilibre démocratique dans la société. »**

Bien que le ministre nie vouloir museler le mouvement syndical, il est clair pour l'APEQ que plusieurs dispositions de ce projet de loi auront comme conséquence de limiter de façon importante la capacité d'intervention des organisations syndicales dans le débat démocratique au Québec, ce qui affectera ultimement leurs membres. Or, il importe de rappeler que la définition même d'« association de salariés », prévue dans le Code du travail, reconnait que les associations ont pour but « l'étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres », et non uniquement la négociation et l'application de conventions collectives.

Comme le Barreau du Québec, l'APEQ considère que, dans un contexte marqué par une montée inquiétante des autoritarismes et une érosion des démocraties dans le monde, cette tentative d'affaiblir **« les libertés publiques d'expression et d'association ou des mécanismes de contre-pouvoir »** risque, à terme, d'affaiblir la démocratie au Québec. L'APEQ estime également que cette approche révèle, de la part du gouvernement, une vision très étroite et une non-reconnaissance du rôle historique et bénéfique joué par les syndicats dans l'évolution des sociétés québécoise et canadienne.

Enfin, certaines dispositions du projet de loi, liées à la transparence des finances des syndicats, viennent ajouter une couche de bureaucratie supplémentaire et imposent des exigences accrues en matière d'examen des états financiers qui sont, quant à nous, injustifiées et constituent une contrainte excessive, particulièrement pour les syndicats de petite taille.

Dans ce mémoire, nous aborderons plusieurs thèmes, notamment :

- L'importance du rôle historique et l'impact des organisations syndicales dans le débat démocratique au Québec ;
- L'ingérence injustifiée de l'État dans les affaires syndicales et leurs processus démocratiques ;
- La remise en question des avancées sociales et des rôles des syndicats par affaiblissement des principes entourant les cotisations syndicales et la *formule Rand* ;
- L'ouverture à la judiciarisation et à l'arbitraire en lien avec les cotisations facultatives ;
- Les contraintes bureaucratiques inutiles affectant de façon disproportionnée les petits syndicats.

I- Le rôle historique et les importantes réalisations du mouvement syndical dans les sociétés québécoise et canadienne

Selon l'APEQ, certaines dispositions du PL3, et particulièrement son article 7, qui introduit le concept de cotisation facultative, visent à limiter la capacité d'intervention des organisations syndicales dans le débat démocratique au Québec, en restreignant leur champ d'action à la seule représentation des membres dans le cadre de la négociation et de l'application des conventions collectives. Cette approche révèle une vision particulièrement étroite et américanisée du rôle des syndicats, et ne reflète en rien la contribution plus large et bénéfique qu'a historiquement apportée le mouvement syndical

au Québec et au Canada. C'est pourquoi il apparait essentiel d'en rappeler les fondements.

Le mouvement syndical occupe une place centrale dans l'histoire sociale et économique du Québec et du Canada. Depuis le début du XX^{e} siècle, il a contribué de manière décisive à l'amélioration des conditions de travail, à la reconnaissance des droits sociaux et à la démocratisation de la vie économique et politique. Loin de se limiter à la défense d'intérêts corporatistes, et, contrairement au modèle américain, le syndicalisme canadien et québécois a participé à la construction d'un modèle de société plus juste, équitable et solidaire.

L'amélioration des conditions de travail

Il est évident que le rôle premier des organisations syndicales est d'assurer l'amélioration des conditions de travail pour l'ensemble des membres qu'elles représentent. Néanmoins, il importe de reconnaitre que les luttes syndicales ont permis de transformer plus largement le monde du travail pour l'ensemble des travailleurs, syndiqués ou non. La journée de huit heures et la semaine de quarante heures, aujourd'hui considérées comme des normes, ont d'abord été obtenues grâce à des grèves et des mobilisations syndicales. Les syndicats ont également obtenu des avancées majeures en matière de congés payés, de vacances annuelles, d'indemnisation des accidents du travail et de sécurité au travail, ainsi qu'en matière de droits parentaux. La *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (*LSST*), adoptée en 1979 au Québec, doit beaucoup à la pression syndicale : elle a instauré les comités de santé et sécurité et une approche préventive des risques professionnels. Les syndicats ont aussi joué un rôle déterminant dans la promotion de l'équité salariale et la lutte contre la discrimination, menant à l'adoption de la *Loi sur l'équité salariale* en 1996.

Vu l'importance affirmée à plusieurs reprises par le gouvernement Legault de valeurs, telles que l'égalité entre les hommes et les femmes dans la société québécoise, cette non-reconnaissance de l'importance de la contribution du mouvement syndical au débat social, politique et économique en tentant, par le dépôt du PL3, de la circonscrire ou de la limiter, nous apparait complètement contradictoire.

L'importance du mouvement syndical dans la reconnaissance de la liberté d'association et des intérêts collectifs

L'une des premières grandes réalisations du mouvement syndical a été la reconnaissance légale du droit d'association en milieu de travail et de négociation collective.

Au Canada, cette reconnaissance s'est progressivement consolidée dans les années 1940, notamment avec l'arrêt *formule Rand* (1946), qui a instauré la formule du prélèvement automatique des cotisations syndicales, ou précompte syndical, auprès de tous les salariés d'une unité accréditée. Cela assure une sécurité financière qui permet de « bâtir la solidarité entre employés » et qui « empêche l'employeur de chercher à ébranler le syndicat », mais qui assure aussi de façon fondamentale de préserver la paix industrielle.

Au Québec, la *Loi des relations ouvrières* (1944) et le *Code du travail* (1964) ont affirmé la légitimité de la représentation syndicale, puis du droit de grève. Plus récemment, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour* (2015), a reconnu que l'alinéa 2 (d) de la Charte canadienne des droits et libertés, garantissant la liberté d'association, protège le droit de grève, renforçant ainsi la liberté d'association des travailleurs.

L'émergence de l'État providence

Le syndicalisme ne s'est pas limité au lieu de travail : il a aussi contribué à la construction d'un État providence canadien et québécois, ce qui distingue nos sociétés de celle de nos voisins du Sud. Par leurs pressions politiques et leurs alliances avec les mouvements sociaux, les centrales syndicales ont favorisé la création de régimes collectifs de protection sociale qui permettent aux citoyens du Québec et du Canada de vieillir dans plus de dignité, comme le Régime de rentes du Québec (RRQ) et le Régime de pensions du Canada (RPC), instaurés dans les années 1960. Elles ont également soutenu l'instauration de l'assurance-maladie universelle et de l'assurance-emploi, qui garantissent un minimum de sécurité économique aux travailleurs et à leurs familles. Ces conquêtes sociales, d'abord portées par les revendications syndicales, sont aujourd'hui considérées comme des piliers des modèles sociaux québécois et canadien.

Le rôle du syndicalisme québécois dans la Révolution tranquille et la naissance du Québec moderne

Au Québec, le mouvement syndical a joué un rôle central dans la Révolution tranquille. Les centrales, comme la CSN, la FTQ et la CEQ (aujourd'hui CSQ) ont participé activement à la modernisation de l'État et à la redéfinition du rôle du secteur public. Elles ont soutenu la nationalisation de l'électricité, dont le gouvernement Legault vante aujourd'hui les mérites, et la création d'institutions publiques dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Par leurs actions, les organisations syndicales ont contribué à faire émerger une société plus instruite, plus égalitaire et plus

consciente de ses droits collectifs, ce qui a également contribué au développement économique du Québec, et à nous distinguer d'autres régions du monde.

L'impact du mouvement syndical sur la démocratie et la gouvernance

Le mouvement syndical a également favorisé l'émergence d'une culture démocratique dans les milieux de travail et dans la société. En défendant la participation des travailleurs aux décisions qui les concernent, il a introduit des pratiques de consultation et de représentation qui inspirent aujourd'hui la gouvernance dans plusieurs secteurs. Le fait que le gouvernement remette en question, par le dépôt du PL3, la légitimité des processus démocratiques à l'intérieur des syndicats est particulièrement ironique, compte tenu du rôle de modèle joué par ces derniers sur le plan de la démocratie organisationnelle et de la gouvernance.

Le mouvement syndical et la justice sociale

Pour ce qui est d'enjeux sociaux et démocratiques plus larges, les organisations syndicales ont aussi participé activement et contribué de façon importante à la lutte pour les droits civiques, à la défense du français comme langue de travail, et à la solidarité internationale. Plus récemment, leur implication en lien avec des enjeux contemporains, tels que la protection des travailleurs précaires, l'égalité des genres, la transition écologique et la défense des services publics face aux politiques d'austérité, fait des syndicats des acteurs sociaux incontournables, en ce qu'ils continuent de lutter pour une société démocratique plus équitable et solidaire.

Tant au Québec qu'au Canada, les réalisations du mouvement syndical dépassent largement le cadre du travail salarié. En obtenant de meilleures conditions de travail, en soutenant la création de programmes sociaux universels et en contribuant à la démocratisation de la vie publique, les syndicats ont eu un impact majeur et positif sur le développement de nos sociétés. L'héritage de l'action du mouvement syndical constitue la base de nombreux droits et protections dont bénéficient aujourd'hui tous les travailleurs, syndiqués ou non.

L'APEQ est d'avis que le fait de remettre en question cette contribution majeure à la société québécoise, par un projet de loi visant à limiter le pouvoir d'action et de transformation sociales du mouvement syndical, constitue un recul pour l'ensemble de la société québécoise et un danger d'américanisation du monde du travail, menant à un accroissement des inégalités sociales et économiques. Il remet également en question la participation et la contribution du mouvement syndical au débat démocratique ainsi que son rôle comme contre-pouvoir. L'APEQ considère, au contraire, que le droit à la

dissidence et à la critique des décisions gouvernementales est essentiel dans une société démocratique qui se respecte et qui repose sur l'État de droit. Vouloir le limiter constitue, selon nous, une dérive autoritaire.

II- Une ingérence injustifiée de l'État dans les affaires syndicales et leurs processus démocratiques et une remise en question de l'autonomie syndicale

L'article 3 du PL3 modifie le Code du travail par l'ajout des articles 20.3.1 à 20.3.5, qui précisent un certain nombre d'obligations applicables aux organisations syndicales en lien avec leur mode de fonctionnement. Ceci constitue, pour l'APEQ, une intrusion injustifiée de l'État remettant en question le principe de l'autonomie syndicale, en imposant des paramètres qui relèvent de la régie interne des syndicats.

Les organisations syndicales sont démocratiques, c'est-à-dire que leurs statuts, leurs procédures et leurs modes de fonctionnement sont déterminés par un processus démocratique impliquant l'ensemble des membres. Les syndicats sont reconnus comme des organismes de droit privé, gérant leurs affaires internes conformément à leurs statuts et règlements. L'indépendance des organisations syndicales au Québec et au Canada trouve son fondement principal dans la liberté d'association protégée par les Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés.

En effet, la liberté d'association, reconnue dans la *Charte canadienne* à l'alinéa 2 (d) et dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec à l'article 3, permet à des personnes de s'associer et de s'organiser entre elles afin d'atteindre des objectifs communs qu'elles déterminent. L'alinéa 2 (d) de la *Charte canadienne* reconnait d'ailleurs le droit de former une association ayant suffisamment d'indépendance vis-à-vis de l'employeur. Le principe d'indépendance se fonde notamment sur la « liberté de modifier l'acte constitutif et les règles de l'association, la liberté de choisir les représentants de celle-ci ainsi que le contrôle sur l'administration financière et sur les activités que l'association décide de mener » (*Association de la police montée de l'Ontario c. Canada [Procureur général]*, 2015 CSC 1, para 89).

De plus, le principe contre l'ingérence de l'employeur dans les associations de salariés se trouve explicitement dans le Code du travail du Québec, à son article 12. Ce principe est également reconnu en droit international. La *Convention nº 87 de l'Organisation internationale du travail* (ratifiée par le Canada en 1972) affirme notamment, à son article 3, que les syndicats doivent avoir le droit de gérer librement leurs affaires internes, notamment « le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs,… [et] d'organiser leur gestion et leur activité… ». La Convention affirme aussi que « [l]es autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ». Le PL3 va à l'encontre de ces principes en réduisant l'autonomie et l'indépendance des organisations syndicales à différents niveaux.

Plusieurs dispositions du projet de loi s'ingèrent dans le fonctionnement des associations syndicales. Elles imposent par exemple le contenu ou les modalités des statuts et des règlements, de la convention et de la tenue d'une assemblée, de l'exercice du droit de vote sur différents sujets et, comme discuté, en créant un régime très strict d'utilisation des cotisations syndicales.

Il est important de rappeler que le gouvernement agit aussi souvent comme un employeur, et qu'en vertu du PL3, ce dernier pourra adopter un règlement faisant office de statuts ou règlements d'un syndicat qui n'aurait pas indiqué des informations imposées par le PL3 dans ses propres statuts, dont certaines concernent le nouveau concept de cotisation facultative.

En ce sens, l'APEQ considère les organisations syndicales comme des organismes privés et indépendants qui doivent le demeurer. Avec le PL3, le gouvernement s'ingère directement dans le processus démocratique des syndicats en imposant, par la voie législative, des règles quant à la gouvernance interne des syndicats, remettant en cause, de façon injustifiée, l'autonomie syndicale. L'ingérence est d'autant plus forte que le gouvernement est aussi employeur dans le secteur public, ce qui crée, quant à nous, un enjeu d'autonomie et d'indépendance important, et également un possible conflit d'intérêts, lorsque ce dernier se voit le droit d'imposer des règles sur ses interlocuteurs syndicaux à l'aide d'un règlement. Va-t-on transformer les syndicats en syndicats de boutique ? La question mérite d'être posée.

L'APEQ considère également que cette intrusion est complètement injustifiée. Non seulement le gouvernement n'est pas en mesure de démontrer que la démocratie syndicale est problématique ou dysfonctionnelle, mais il ne devrait pas non plus appartenir à des acteurs externes aux organisations syndicales démocratiques d'intervenir pour moduler le mode de fonctionnement interne de ces organisations. L'APEQ trouve particulièrement préoccupante la tendance du gouvernement à adopter des projets de loi qui affectent l'ensemble d'un secteur d'activités sans se baser sur des données probantes.

En ce qui concerne l'APEQ et l'ensemble de ses syndicats affiliés, les processus démocratiques internes et les procédures encadrant la prise de décisions au sein de nos organisations ont été déterminés par un processus démocratique impliquant l'ensemble des membres que nous représentons. De plus, le niveau de transparence lié à nos activités et aux dépenses effectuées à l'aide des cotisations syndicales est exemplaire. Les états financiers sont produits de manière rigoureuse et examinés de façon détaillée par nos instances, en plus d'être rendus accessibles gratuitement aux membres qui en font la demande. Rien n'indique qu'il en soit autrement dans la majorité des organisations syndicales au Québec. Jusqu'à maintenant, les éléments avancés par le ministre pour

justifier le dépôt d'un tel projet de loi ne se limitent qu'à des anecdotes plutôt qu'à des problématiques généralisées.

III- La cotisation facultative : une remise en question des rôles des syndicats et des principes à la base de la *formule Rand*

L'article 7 du PL3 vise l'insertion au Code du travail des articles 47.0.1 à 47.0.5, qui introduisent la notion d'une cotisation régulière et d'une cotisation facultative. L'APEQ considère que cela constitue une brèche considérable dans la *formule Rand*, mais également dans les principes qui la sous-tendent, ce qui est très préoccupant compte tenu de ce que cela représente, tant pour la santé du mouvement syndical que pour l'équilibre démocratique.

La *formule Rand* prévoit que tous les employés d'une unité de négociation doivent verser une cotisation syndicale, qu'ils soient membres du syndicat ou non. Cette cotisation obligatoire, appelée aussi *précompte syndical*, vise à assurer l'équité et la stabilité du financement syndical. La *formule Rand* affirmait le principe de l'équité entre les travailleurs en apportant une solution au problème du « passager clandestin » (*free rider*), selon lequel certains travailleurs bénéficiaient des avantages des actions syndicales et des ententes négociées sans contribuer à leur financement. Elle corrigeait cette injustice en imposant une contribution minimale à tous, selon le principe : *« qui bénéficie, contribue »*. Cela permet d'éviter les divisions et d'assurer une solidarité réelle entre travailleurs.

Sans prétendre que le PL3 abolit ou vise à abolir la *formule Rand,* il est évident qu'il y introduit une brèche en imposant aux organisations syndicales de faire approuver séparément une cotisation facultative qui pourrait servir à financer des actions syndicales liées à certains enjeux particuliers, incluant la contestation de lois adoptées par le gouvernement. Comme mentionné plus haut, le rôle des organisations syndicales dans l'histoire du Québec ne s'est jamais limité à la négociation de conventions collectives et à la représentation des membres sur un nombre restreint d'enjeux. Au contraire, les interventions du mouvement syndical dans le débat social, économique et politique au Québec ont largement contribué à l'avancement de la société québécoise et joué un rôle prépondérant dans notre démocratie.

D'ailleurs, dans l'arrêt *Lavigne* de la Cour suprême, la juge Wilson souligne ce qui suit dans ses motifs :

« Les décisions des syndicats de faire de la politique en appuyant des causes, des candidats ou des partis particuliers, découlent de la reconnaissance de la nature

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

[…]

« Que la négociation collective soit tenue avant tout pour une activité économique ou une entreprise plus expansive, je suis d'avis que la participation du syndicat à des activités et à des causes dépassant le cadre du lieu de travail encourage la négociation collective. Grâce à leur participation, les syndicats sont à même de montrer à leurs commettants que leur mandat consiste à promouvoir consciencieusement et sincèrement les intérêts des travailleurs, d'obtenir ainsi leur appui et de se donner par le fait même les moyens de négocier avec les employeurs davantage sur un pied d'égalité. À mon sens, il est absolument indispensable de permettre aux syndicats d'obtenir et d'accroître cet appui pour assurer la réussite du système de la négociation collective ».

Dans l'arrêt *Lavigne,* le juge La Forest se penche aussi sur ces éléments dans ses motifs et ses propos sont bien résumés par le juge Lebel dans l'arrêt *Advance Cutting* :

« Il [le juge La Forest] a reconnu que le rôle des syndicats dans la société canadienne dépasse la fonction de négociation et de mise en œuvre des conventions collectives. Selon lui, ces organismes expriment des intérêts légitimes dans la société canadienne. Leur participation aux affaires politiques découle de leur fonction dans le domaine des relations du travail. La liberté de dépenser les cotisations syndicales apparait vitale, pour la protection de l'aptitude des syndicats à s'engager dans les débats sur de grandes questions sociétales. À cet égard, le juge La Forest a souligné qu'il était devenu difficile d'établir une distinction claire entre les dépenses engagées à des fins collectives et celles entreprises dans d'autres buts. Le régime et la gestion des relations du travail peuvent eux-mêmes devenir une question politique et influeront souvent sur la qualité de vie et les conditions de travail au sein de l'entreprise. En outre, la formule Rand permet de régler le problème du resquilleur qui bénéficie gratuitement des services syndicaux. Cette obligation de verser les cotisations favorise l'intérêt pour les affaires syndicales, ainsi que la participation à celles-ci, et renforce les valeurs démocratiques au sein des syndicats ».

Bien que la grande majorité des cotisations syndicales, voire même la totalité pour plusieurs syndicats, serve à la négociation de conventions collectives et à la représentation des membres en ce qui a trait à leurs conditions de travail, le fait de vouloir

limiter, par le PL3, le champ d'action des syndicats constitue pour l'APEQ une remise en question de plusieurs aspects du rôle syndical, lesquels sont au cœur même de la *formule Rand. Cela* équivaut à nier la contribution historique des syndicats à la société québécoise et canadienne.

D'une part, l'adoption de la *formule Rand* a favorisé la stabilité économique et sociale en contribuant à pacifier les relations de travail au Québec et au Canada, **contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, comme les États-Unis, où les « *right-to-work laws* » ont entrainé une baisse du taux de syndicalisation, une détérioration des salaires moyens et une augmentation des inégalités.** Au contraire, le modèle canadien a favorisé une plus grande stabilité dans les relations industrielles, au bénéfice de l'ensemble de la société, en assurant une paix sociale durable et une stabilité économique accrue.

En protégeant la liberté syndicale, la *formule Rand*, et plus précisément le précompte syndical, a également permis aux organisations syndicales d'assurer efficacement la défense des droits des travailleurs, sans être vulnérables aux campagnes de désaffiliation ou de sous-financement, souvent encouragées par des employeurs cherchant à affaiblir la représentation collective, comme cela peut être observé au sud de la frontière.

La *formule Rand* ne force pas les employés à devenir membres du syndicat, mais elle les oblige à contribuer à son fonctionnement s'ils bénéficient de ses acquis. Elle a donc permis de maintenir un équilibre entre liberté individuelle et responsabilité collective. Elle a également favorisé une démocratie interne réelle au sein des organisations syndicales, puisque chaque salarié cotisant a le droit de participer aux assemblées, de voter pour les dirigeants syndicaux et d'influencer les orientations de son syndicat. En ce sens, elle constitue un pilier de la démocratie syndicale.

Pour l'APEQ, cet élément est probablement l'un des plus importants. Par le dépôt du PL3, le gouvernement s'octroie le droit de s'immiscer dans les statuts et règlements des syndicats, dans la façon dont les membres octroient des mandats, dans la nature de ces mandats ainsi que dans le processus pour l'utilisation des cotisations syndicales, ce qui constitue une intrusion directe et injustifiée dans les processus démocratiques internes des syndicats, déjà garantis dans le régime actuel.

Dans l'arrêt Lavigne, le juge La Forest reconnait d'ailleurs qu'une telle approche est paternaliste et affecte nécessairement l'autonomie des syndicats :

> « Quant à l'autre solution qui permettrait au gouvernement de concevoir des lignes directrices permettant de déterminer ce qui serait réputé constituer une dépense

> syndicale valide et ce qui ne le serait pas, je répéterais d'abord l'argument avancé précédemment, savoir qu'on pourrait en déduire que les syndiqués sont incapables de gérer leurs propres institutions. Un tel paternalisme ne renforcerait pas beaucoup le statut des syndicats en tant qu'institutions démocratiques autonomes. Autre élément tout aussi important, j'attirerais l'attention sur ce que j'ai dit précédemment quant à la difficulté de déterminer si une cause donnée est reliée ou non au processus de négociation collective. L'appelant se plaint de ce qu'il considère comme des exemples flagrants, mais, comme j'ai tenté de le montrer, nombre d'activités, qu'elles se rattachent à l'environnement, à la politique fiscale, aux garderies ou au féminisme, peuvent être considérées comme liées au cadre plus général à l'intérieur duquel les syndicats doivent représenter leurs membres ».

Nous le réitérons une fois de plus : **tout membre d'un syndicat qui est en désaccord avec les orientations ou les actions de l'organisation syndicale à laquelle il appartient, avec l'utilisation des cotisations, ou qui souhaite modifier le mode de fonctionnement interne et/ou les statuts de son organisation syndicale, a le droit de participer aux assemblées, de voter pour les dirigeants syndicaux et d'influencer les orientations du syndicat en soumettant des résolutions débattues et votées dans le cadre des instances syndicales démocratiques.** Encore une fois, ces questions concernent les membres du syndicat et ne relèvent pas de l'intervention de l'État dans une société démocratique telle que la nôtre.

En somme, la *formule Rand* n'est pas qu'un mécanisme administratif : elle incarne un principe fondamental de justice sociale et collective. Son maintien sous sa forme robuste actuelle est indispensable à la survie d'un syndicalisme fort, représentatif et démocratique, capable de défendre efficacement les droits des travailleurs dans une économie en constante mutation.

VI- Une ouverture à l'arbitraire et à une multiplication des litiges

En introduisant les notions de cotisations principales, qui ne pourraient servir qu'à financer les activités essentielles à la mission syndicale, et de cotisations facultatives, qui, elles, devraient être votées séparément pour financer d'autres activités perçues comme politiques (manifestations, activités politiques, campagnes publiques, revendications sociales ou recours judiciaires), l'APEQ considère que l'article 7 du PL3 ouvre la voie à l'arbitraire et à une multiplication plus que probable des litiges.

En effet, la loi ne définit pas clairement ce qui constitue une activité « essentielle » ou « facultative ». Le gouvernement pourrait interpréter, selon son propre jugement, ce qui est permis ou non, ouvrant la voie à des décisions inégales et potentiellement motivées politiquement, d'où le risque réel d'arbitraire.

D'ailleurs, la juge Wilson, dans ses motifs de l'arrêt *Lavigne*, met en garde contre un modèle qui entrainerait de multiples litiges quant à ce qui relève de la sphère de la « négociation collective » ou de la sphère politique. Elle mentionne :

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

Par exemple, une campagne d'opinion contre une réforme du travail relève-t-elle d'une activité politique (interdite aux fonds principaux) ou de la défense des conditions de travail ? Un recours juridique collectif contre un employeur est-il « syndical » ou « politique » ? Il apparait clairement que, sous prétexte de transparence, le gouvernement vise surtout à limiter la capacité d'un syndicat à intervenir publiquement dans le débat politique.

L'adoption du PL3 pourrait également mener à une judiciarisation excessive de chaque dépense syndicale contestée : un employeur ou un membre insatisfait pourrait demander à un tribunal si une dépense relève d'une cotisation principale ou facultative, ouvrant la porte à des contestations infinies et, ultimement à une surveillance externe du contenu même des actions syndicales. Or, selon l'APEQ, ces questions devraient être débattues et réglées au sein des instances démocratiques syndicales, et non devant les tribunaux.

Comme affirmé plus haut, cette ingérence dans les choix internes et démocratiques du syndicat constitue une atteinte à l'autonomie syndicale, principe fondamental de la démocratie du travail, et aura pour effet direct de limiter de façon importante la capacité des organisations syndicales à intervenir, comme elles l'ont fait depuis des décennies, dans le débat démocratique au Québec.

V- Une imposition injustifiée d'exigences bureaucratiques excessives et/ou irréalistes

L'article 8 du PL3, par l'ajout des nouveaux articles 47.1 et suivants, relatifs à la préparation et à la présentation des états financiers des syndicats, représente une contrainte financière et/ou organisationnelle excessive et irréaliste pour les syndicats, et, dans certains cas, inapplicable. Comme mentionné plus haut, l'APEQ et ses syndicats affiliés partagent, défendent et pratiquent les valeurs de transparence. Leurs pratiques en matière de production et de présentation des états financiers sont exemplaires. Néanmoins, nous considérons que les exigences introduites par le PL3 sont excessives et/ou irréalistes, particulièrement pour les petits syndicats.

L’exigence d’audit des états financiers

D’une part, l’exigence proposée par l’article 8 du projet de loi, selon laquelle les états financiers de toute association de 200 membres ou plus doivent faire l’objet d’un audit complet, constitue une norme irréaliste pour de petites associations. L’APEQ et certains de ses plus grands syndicats affiliés réalisent déjà des audits complets depuis très longtemps. Forts de cette expérience, nous confirmons que les ressources financières et le temps nécessaires à un audit complet sont de plus en plus importants et contraignants. De plus, depuis l’entrée en vigueur, en décembre 2022, de nouvelles normes de gestion de la qualité CSQM 1 et CSQM 2 applicables aux cabinets menant des missions d’audit et d’examen, normes approuvées par le *Conseil des normes d’audit et de certification (CNAC)* en janvier 2021, les pratiques, normes et exigences comptables sont devenues plus strictes et complexes, rendant le processus encore plus exigeant pour les organisations et nécessitant davantage de ressources humaines et financières.

Pour les petites organisations au personnel et aux ressources financières limitées (la grande majorité des syndicats locaux de l’APEQ), un processus d’audit complet nous apparait excessif et irréaliste. De plus, le coût financier d’un tel exercice devient également prohibitif ou disproportionné pour les petits syndicats qui consacrent la grande majorité de leur budget limité aux services directs aux membres. En d’autres termes, un audit complet est beaucoup plus onéreux qu’un examen financier. Pour un petit syndicat, la réalisation d’un audit de base représente un coût bien supérieur en proportion de sa taille. Même un syndicat local comptant 350 membres, taille approximative moyenne des petits syndicats locaux de l’APEQ, peut s’attendre à ce qu’un audit complet coûte au moins le triple des frais qui sont actuellement consacrés à une mission d’examen. Pour être concrets, on passerait d’un coût d’environ 8 000 $ annuellement à un montant au-delà de 25 000 $. En ce sens, nous considérons que cette exigence est excessive pour la grande majorité des syndicats locaux du Québec, tant en termes financiers qu’en termes de ressources humaines consacrées à ce type d’exercice, ressources qui ne seront conséquemment pas consacrées aux services directs aux membres, mission principale des syndicats.

Au-delà du fardeau excessif imposé aux petites organisations, cette exigence, qui s’appliquerait à la grande majorité des syndicats du Québec, est pratiquement irréalisable. En effet, en vertu des nouvelles normes, il est de plus en plus difficile pour de petites firmes comptables de réaliser ce type de mandat, ce qui réduit considérablement le nombre de cabinets en mesure d’effectuer de telles vérifications. Après consultation auprès de firmes comptables reconnues, il nous a été confirmé que le nombre d’auditeurs est nettement insuffisant au Québec pour permettre la réalisation d’audits complets pour un si grand nombre de syndicats. De plus, en raison de l’offre et de la demande, cette situation risque d’entrainer une flambée des prix imposés par les

firmes comptables. L'APEQ estime que le degré de vérification des états financiers devrait relever de la décision des membres.

En somme, les nouvelles exigences d'audit entraineraient une augmentation potentielle des cotisations syndicales des membres, tout en réduisant les services directs offerts à ces derniers, sans pour autant leur fournir de l'information supplémentaire significative concernant l'utilisation des fonds syndicaux.

La présentation des états financiers aux membres des unités accréditées

Un autre élément du PL3 qui constitue également une contrainte excessive, irréaliste et disproportionnée, est l'obligation prévue, à l'alinéa 4 du nouvel article 47.1, pour une fédération ou une confédération à laquelle appartient une association accréditée, de présenter annuellement, directement aux membres d'une association, ses états financiers vérifiés. À l'APEQ, les états financiers audités sont déjà transmis aux syndicats locaux afin qu'ils puissent être présentés lors des réunions d'instances locales. Ils sont également fournis gratuitement aux membres d'une organisation accréditée qui en font la demande. Cette exigence de présentation directe aux membres par la fédération est donc inutile et totalement irréaliste.

L'imposition d'une procédure de vote contraignante et injustifiée

Un autre exemple d'intrusion injustifiée du gouvernement dans le fonctionnement interne des syndicats est l'imposition de modalités en lien avec les votes qui se tiennent à l'intérieur des organisations syndicales, notamment en ce qui a trait aux votes de grèves, à la ratification de conventions collectives, à l'élection de représentantes ou représentants syndicaux ainsi qu'à l'approbation d'une cotisation facultative.

L'idée d'imposer qu'un vote se tienne sur une période de 24 heures est non seulement une intrusion injustifiée dans le mode de fonctionnement des syndicats, qui doit être décidé par les membres à l'intérieur des instances décisionnelles en place, mais est également contraignante et irréaliste.

D'une part, un délai aussi long pour la tenue d'un vote implique que plusieurs syndicats, particulièrement ceux de petite et de moyenne taille, devront avoir recours à une plateforme de vote en ligne entrainant des coûts supplémentaires parfois prohibitifs. D'autre part, cela impliquerait que tous les syndicats qui, à l'heure actuelle, tiennent un vote en présentiel pour certaines prises de décision devront, si le projet de loi est adopté, modifier leurs pratiques démocratiquement adoptées depuis des années, simplement pour se plier à un mode de scrutin imposé par le gouvernement. Une telle disposition est sans précédent dans une démocratie qui se respecte.

Bien que le ministre affirme vouloir limiter les dépenses dites frivoles des organisations syndicales dans l'intérêt des travailleurs, le projet de loi impose en réalité des obligations

contraignantes, inutiles et coûteuses aux syndicats, qui seront inaccessibles aux petits syndicats, et qui, finalement, susciteront une augmentation des cotisations.

Au-delà de l'aspect contradictoire de cette mesure, qui détonne avec le discours pro travailleur du ministre, il nous importe de revenir à la base. Il est inacceptable pour un gouvernement, dans une société démocratique telle que la nôtre, de s'ingérer dans le mode de fonctionnement des organisations syndicales, qui sont des entités privées dont l'indépendance et l'autonomie sont reconnues par les Chartes, par le droit du travail canadien et international ainsi que par le Code du travail. Le gouvernement tenterait-il de s'ingérer de la même façon dans le mode de fonctionnement des entreprises privées, petites ou grandes, ou encore d'imposer des modalités liées à la prise de décision au sein des conseils d'administration ou des assemblées d'actionnaires de ces mêmes entreprises ? La réponse nous semble évidente. Pourquoi alors se permet-il de le faire de façon injustifiée lorsqu'il s'agit des syndicats ?

Conclusion et Recommandations

Au-delà du caractère hautement problématique d'un grand nombre de dispositions incluses dans le PL3, et comme mentionné à plusieurs reprises dans le mémoire, l'APEQ considère que ce projet de loi est une intrusion inacceptable et abusive de la part du gouvernement dans le mode de fonctionnement des syndicats et des affaires syndicales. Le PL3 constitue également une remise en cause injustifiée et autoritaire de la légitimité des processus démocratiques internes des organisations syndicales. Plus largement, on assiste à une remise en question du rôle du mouvement syndical au sein de la société québécoise et de ses contributions majeures au développement des institutions démocratiques.

Ce qui est le plus préoccupant, c'est que le dépôt du PL3 est complètement injustifié. D'une part, il repose sur des anecdotes non représentatives des pratiques dans la majorité des organisations syndicales au Québec et, d'autre part, sur une vision extrêmement étroite du rôle et de la mission des organisations syndicales envers leurs membres. Nous avons démontré que cette vision entre en contradiction non seulement avec le rôle historique joué par les syndicats depuis le début du XX^{e} siècle, mais également avec les encadrements légaux actuellement reconnus en droit du travail tant au Québec, au Canada qu'à l'international. La société québécoise, bien qu'imparfaite, se distingue avantageusement de pays comme les États-Unis, la Grande-Bretagne ou l'Australie en ce que nous nous sommes donné une société plus juste, équitable, démocratique et solidaire, notamment en raison de l'héritage de l'action syndicale.

Joignant sa voix au Barreau du Québec, M^{e} Marcel Olivier Nadeau, bâtonnier du Québec, dénonce dans son entrevue, à la *Presse* du 21 novembre, les projets de loi 1 et 3 ainsi que la loi 2 comme des pièces législatives qui « s'en prennent clairement aux fondements

mêmes de l'État de droit : le droit d'ester en justice [s'adresser aux tribunaux], le droit d'association, le droit de s'exprimer, le droit d'organiser sa vie personnelle et sa vie professionnelle de la manière qu'on veut ».

Dans une lettre publiée dans la Presse le 17 novembre dernier, un collectif de 101 professeurs de droit dénonce également les initiatives législatives récentes du gouvernement en ce qu'elles semblent « très clairement tenir de la volonté d'affaiblir la capacité d'action de plusieurs de nos plus importants contre-pouvoirs institutionnels et de limiter l'exercice de droits par la société civile, réduisant par la même occasion les espaces de délibération indispensables à la légitimité des lois, politiques publiques et décisions gouvernementales ». En d'autres termes, on parle ici d'une attaque en règle contre les fondements de l'État de droit, socle de notre démocratie.

L'APEQ considère, au contraire, que le droit à la dissidence et à la critique des décisions gouvernementales est essentiel dans une société démocratique qui se respecte et qui repose sur l'État de droit, et que vouloir en limiter le contenu constitue une dérive autoritaire. La démocratie syndicale appartient aux travailleuses et travailleurs et une telle intrusion de la part du gouvernement dans les affaires syndicales n'a pas lieu d'être dans une société telle que la nôtre.

L'APEQ n'a pas l'habitude de rejeter en bloc un projet de loi. Nous avons toujours adopté une approche raisonnable, constructive et équilibrée concernant la majorité des projets de loi soumis par les gouvernements successifs. Dans ce cas-ci, l'enjeu est trop important, tant pour le maintien de l'autonomie et de l'indépendance des organisations syndicales que pour la santé de notre démocratie. Nous ne croyons pas en un Québec qui emprunterait le même chemin que nos voisins du sud, se dirigeant, sous l'administration Trump, vers une dérive autoritaire et un affaiblissement des institutions démocratiques et des contre-pouvoirs. Les Québécois méritent mieux.

<u>Recommandation</u> :

Un retrait complet du projet de loi 3

Références consultées :

- Les relations industrielles au Québec, Pierre Drouilly et al., Presses de l'Université du Québec
- Histoire du syndicalisme au Québec, Jacques Rouillard, Boréal
- Histoire du mouvement ouvrier au Québec, Louise Desmarais (dir.), Collectif
- Le Québec en mouvement : histoire sociale du Québec contemporain, Fernand Harvey (dir.), Presses de l'Université Laval
- Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, [1991] 2 R.C.S. 211 [Lavigne] https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/774/index.do
- R. c. Advance Cutting & Coring Ltd., 2001 CSC 70 [Advance Cutting], le juge Lebel au para. 199
- Code du travail, RLRQ c C-27
- Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12
- Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11
- La Presse, le 21 novembre 2025 https://www.lapresse.ca/dialogue/chroniques/2025-11-21/grande-entrevue-avec-me-marcel-olivier-nadeau/des-breches-dans-notre-etat-de-droit.php
- La Presse, le 17 novembre 2025 https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-11-17/debut-de-session-parlementaire/un-etat-de-droit-qui-s-effrite.php
- Le Barreau du Québec, le 13 novembre 2025 https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiques-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/
- Supreme Court of Canada: Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/14610/index.do
- Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général), 2015 CSC 1, au para. 89.

- Convention no 87 de l’Organisation internationale du travail

- Hurteau, Philippe. Les syndicats nuisent-ils au Québec? Comment répondre à 10 questions sur les syndicats et l’économie. Montréal : Institut de recherche et d’informations socio-économiques (IRIS) https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2021/03/Syndicats_WEB-02.pdf