

Trois-Rivières, le 20 novembre 2025

Mémoire

Relatif au Projet de loi n° 3,

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

Par :

Jean-Claude Bernatchez, Ph. D.,
Professeur titulaire, Relations industrielles,
Université du Québec à Trois-Rivières

Jean-claude.bernatchez@uqtr.ca

SYNTHÈSE DU MÉMOIRE

Le projet de loi n° 3 modifie en profondeur la manière dont les syndicats québécois se gouvernent. Sous l'apparence d'une réforme technique, il introduit un nouvel écosystème qui affecte directement la gouvernance interne. Le financement des activités syndicales et la participation des membres sont altérés. Il entend améliorer la transparence et encadrer les pratiques financières. En réalité, l'effet cumulé de ces mesures transforme de manière significative l'équilibre historique entre autonomie syndicale et contrôle étatique.

Le texte distingue désormais deux types de cotisations : la *principale* (pour la négociation et les activités essentielles) et la *facultative* (pour les interventions devant les tribunaux, les campagnes publiques ou les activités sociales). Cette séparation modifie la structure financière des syndicats. Elle rend certaines actions collectives plus difficiles à financer. Cette évolution rappelle, à certains égards, les débats post-*Janus*¹ aux États-Unis, où le financement des activités politiques a été sévèrement restreint.

Le projet de loi impose également des obligations de transparence inédites : audits, rapports annuels détaillés, transmission systématique d'informations aux salariés, obligation pour les syndicats de normaliser leurs statuts et de réviser périodiquement leurs règles internes. Ces mesures renforcent la reddition de comptes, mais augmentent aussi la charge administrative, particulièrement pour les petites unités locales.

Au niveau international, plusieurs dispositions sont en tension avec la Convention OIT n° 87, qui protège la liberté des organisations syndicales d'administrer leurs affaires et d'organiser leurs activités sans ingérence étatique. Si le projet de loi ne viole pas clairement cette convention, il s'en approche, notamment en limitant indirectement l'action politique et sociale des syndicats.

L'effet transversal le plus profond réside dans la transformation culturelle du syndicalisme québécois. Le mouvement pourrait devenir plus professionnel, plus transparent, mais aussi moins mobilisateur, moins politique, et plus dépendant de règles strictes définies par l'État.

Cette transformation constitue, de manière diffuse, une forme de dérive autoritaire implicite² : non pas une autorité brutale, mais une autorité administrative croissante qui encadre, discipline et normalise la vie syndicale.

INTRODUCTION

Il arrive, dans la vie des institutions, qu'un texte législatif surgisse comme un miroir tendu devant nous. On y voit les débats du moment, les inquiétudes d'une époque, un peu de ses espoirs aussi. Le projet de loi n° 3, déposé par le ministre du Travail Jean Boulet en 2025, appartient à cette catégorie de réformes qui avancent lentement mais déplacent des choses profondes : la manière dont les syndicats s'organisent, comment ils mobilisent, comment ils financent leurs actions, et surtout la façon dont les salariés participent, ou voudraient participer, à la démocratie interne de leurs organisations. C'est un texte technique, oui. Mais il porte quelque chose de plus large, presque un frémissement, dans un Québec où les relations du travail ne cessent de s'étendre aux frontières du social, du politique, de l'économique, et parfois même de ce qu'on appelle maintenant l'opinion publique.

Le projet de loi no 3 arrive à un moment où l'on parle beaucoup de transparence. On en parle tellement que le mot tend à perdre son relief, comme si sa seule évocation suffisait à apaiser les tensions. Pourtant, dans les milieux de travail, dans les syndicats, dans les tables de négociation, la demande est réelle. Les membres veulent comprendre. Ils veulent savoir où va leur argent, comment se prennent les décisions, pourquoi les votes se déroulent parfois en hâte, en soirée, dans une salle où tout le monde ne peut pas se présenter. Le discours public ajoute une couche supplémentaire : la vigilance citoyenne, les médias, la multiplication des litiges en droit du travail. Beaucoup de gestionnaires constatent que la gouvernance syndicale n'échappe plus à ce mouvement. Les syndicats, de leur côté, rappellent qu'ils sont déjà soumis à des règles précises et qu'ils ne sont pas des organisations opaques. Cette tension flotte dans l'air quand on lit le texte.

À cela s'ajoute un contexte international qu'on ne peut ignorer. Depuis 1948, le Québec, par l'entremise du Canada, est lié à la Convention n° 87 de l'Organisation internationale

du Travail³, cet instrument quasi fondateur du syndicalisme moderne. On oublie parfois que cette convention insiste sur un principe aussi simple que robuste : les organisations de travailleurs doivent pouvoir déterminer librement leurs statuts, administrer leurs affaires, choisir leurs représentants et organiser leurs activités sans ingérence de l'État. Ce n'est pas une idée abstraite. C'est un garde-fou qui a traversé les décennies et qui demeure un repère pour juger de la légitimité de toute réforme nationale. Le projet de loi n° 3, qui restructure de manière substantielle la gouvernance interne et les mécanismes financiers des syndicats, ne peut donc pas être lu sans ce cadrage international. Il flotte en arrière-plan de chaque article, comme une source de lumière qui oblige à vérifier si l'on dépasse la frontière.

Il faut situer le projet de loi dans le paysage québécois des dernières années. Les grands conflits du secteur public ont laissé des traces, tout comme les débats sur les services essentiels, les grèves tournantes, ou encore le recours répété à la médiation spécialisée. Le climat social a été marqué par un regain d'attention envers les syndicats, parfois admirés pour leur capacité de mobilisation, parfois critiqués pour leurs stratégies, parfois simplement incompris dans l'opinion. Les organisations syndicales, de leur côté, ont vu s'alourdir la tâche : multiplication des demandes de reddition de comptes, recours plus fréquents à la justice administrative, exigences de transparence accrues de la part des membres. Le ministre du Travail a donc réagi dans un contexte où les attentes envers les syndicats, attentes contradictoires, souvent, ne cessent d'augmenter.

Le projet de loi n° 3 ne vient pas seul. Il dialogue silencieusement avec plusieurs décisions de la Cour suprême du Canada qui, depuis la fin des années 2000, ont redéfini la portée constitutionnelle de la liberté d'association. L'arrêt *Dunmore*⁴ a reconnu qu'un syndicat n'est pas seulement un regroupement volontaire : il est un véhicule essentiel pour que les travailleurs puissent exprimer une voix collective. L'arrêt *B.C. Health*⁵ a consacré une certaine protection constitutionnelle de la négociation collective. L'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour*⁶ a reconnu que le droit de grève est une composante indispensable du droit d'agir collectivement. Ces décisions forment un ensemble qui protège non seulement la liberté de se regrouper, mais aussi la capacité effective d'agir ensemble. C'est important, car le projet de loi n° 3 touche précisément ce cœur : il encadre, parfois

rigidement, les moyens par lesquels les syndicats organisent leur vie interne, mobilisent leurs membres et financent leurs interventions.

D'un autre côté, il faut reconnaître que les demandes de démocratie interne sont bien réelles. Plusieurs membres, particulièrement dans les grandes organisations, ont exprimé le souhait de pouvoir voter sur une plus longue période, de limiter les décisions prises uniquement en assemblée physique, de connaître davantage les structures internes, les mandats, les dépenses. La société évolue. Les salariés aussi. Les modèles organisationnels deviennent plus perméables aux standards de transparence auxquels on soumet désormais les entreprises, les OBNL, voire les partis politiques. Dans certains milieux, il ne s'agit plus simplement d'un souhait : c'est une exigence. Le projet de loi répond donc à quelque chose, mais il y répond de manière très large, parfois intrusive, au point où certains y verront un risque d'encadrement excessif par l'État.

Le texte législatif lui-même est vaste. Il modifie trois lois majeures : le Code du travail⁷, la Loi R-20 sur l'industrie de la construction⁸, et la Loi sur les syndicats professionnels⁹. Il introduit des distinctions nouvelles, notamment entre cotisation principale et cotisation facultative, et impose des procédures uniformisées de convocation, d'information, de vote, de reddition de comptes. Il exige des audits financiers selon des seuils précis. Il oblige les associations à revoir leurs statuts à intervalle fixe. Il limite le financement de certaines activités, particulièrement les interventions judiciaires portant sur la validité des lois, les campagnes publiques et les initiatives politiques ou sociales. Chaque modification, à elle seule, peut sembler raisonnable. Mais leur accumulation produit un effet systémique, presque un changement de modèle : un syndicalisme davantage normé par l'État, plus prévisible sur le plan administratif, mais peut-être moins autonome sur le plan politique.

La méthode d'analyse adoptée dans ce mémoire reflète cette complexité. Il s'agit d'une lecture juridique détaillée, mais également institutionnelle, fondée sur l'histoire, la sociologie du travail et le droit international. On suivra les articles un par un, mais toujours avec un regard transversal. On examinera les effets pratiques, les risques pour la mobilisation, la compatibilité avec les conventions internationales, la proportionnalité des

mesures législatives, les impacts différenciés sur les petits syndicats et les grandes centrales. On évitera l'illusion d'un texte strictement technique. Ce n'est pas le cas. On le lira plutôt comme une pièce d'un ensemble : une réforme qui cherche à répondre aux attentes de transparence tout en redessinant le cadre de la liberté syndicale, un peu comme si on tentait de moderniser une maison habitée depuis longtemps, mais en touchant à ses murs porteurs.

PARTIE I – LES PILIERS DU PROJET DE LOI : TRANSPARENCE, GOUVERNANCE ET PROCESSUS DÉMOCRATIQUE

Il faut commencer par nommer les choses simplement : le projet de loi n° 3 repose sur trois grandes colonnes qui soutiennent tout le reste. La transparence. La gouvernance. Et cette idée parfois insaisissable de démocratie interne. Ces mots semblent convenir à tout le monde, comme des valeurs partagées dont personne n'oserait se méfier, mais lorsqu'on s'approche du texte, on sent que chacune de ces colonnes n'a pas la même forme selon l'angle sous lequel on la regarde. Ce qui apparaît d'abord comme un effort de modernisation peut devenir, si on examine les détails, un déplacement sensible du pouvoir interne des organisations syndicales. Rien de brutal. Plutôt un glissement. C'est souvent ainsi que se transforment les institutions.

I.1 — Transparence : une obligation qui s'épaissit

On parle beaucoup de transparence dans ce projet de loi, et le mot revient comme une sorte de refrain. Il accompagne les états financiers, les rapports annuels, les documents transmis aux salariés, les procédures de vote, les règles statutaires. À première vue, on a l'impression d'un simple effort de rendre l'information plus accessible. C'est vrai en partie. Mais la transparence prescrite ici n'est pas seulement une invitation : c'est un cadre, presque une architecture comptable imposée aux associations accréditées, aux fédérations, aux confédérations, ainsi qu'aux syndicats du secteur de la construction.

Pour la première fois, le Code du travail exige que les organisations syndicales soumettent leurs états financiers à une mission d'examen ou à une mission d'audit, selon leur taille.

On passe ainsi d'un modèle traditionnel, où les finances étaient rendues publiques aux membres, souvent par un rapport verbal ou un document interne, à un modèle plus proche de celui des organisations parapubliques, avec des normes comptables reconnues et une vérification externe. Les associations de 50 à 199 membres devront désormais subir une mission d'examen; celles de 200 membres et plus, une mission complète d'audit. C'est un changement lourd pour plusieurs syndicats locaux, qui fonctionnent encore selon des pratiques administratives modestes, souvent gérées par des bénévoles ou des élus qui manquent de ressources techniques. On comprend l'objectif : rassurer les membres, renforcer la confiance, moderniser les pratiques mais il faut aussi voir l'effet structurel : l'augmentation des coûts et la technocratisation forcée de la gestion syndicale.

Le projet de loi élargit aussi l'obligation de transparence aux grandes centrales syndicales. Les fédérations et confédérations doivent elles aussi produire un audit annuel et en fournir copie aux membres sur demande. Ce mécanisme crée une chaîne d'information verticale où chaque niveau syndical se retrouve lié aux autres. On pourrait y voir un progrès démocratique, mais cela crée aussi une pression descendante : si une centrale doit se soumettre à un audit, elle exigera à son tour des informations précises de ses syndicats affiliés, ce qui peut conduire à une bureaucratisation interne accrue.

La transparence, dans ce projet de loi, n'est donc pas un simple mot d'ordre. C'est un encadrement détaillé de la vie financière des syndicats, dont les effets pratiques s'étendront bien au-delà du Code du travail. Et on doit noter que cette démarche, même si elle semble neutre, impose une vision particulière du syndicalisme : un syndicalisme géré comme une organisation professionnelle, plus proche des pratiques comptables du secteur privé que des traditions historiques des mouvements ouvriers.

I.2 — Gouvernance : un syndicalisme plus encadré

L'autre pilier, celui de la gouvernance, est le plus dense et probablement le plus transformateur. Le projet de loi ne se contente pas de renforcer des obligations déjà existantes : il élargit considérablement ce que l'État peut exiger des statuts internes d'une

organisation syndicale. Les articles 20.3.3 et 20.3.4 du Code du travail, conjoints aux articles 96 et 97 de la Loi R-20, forment une sorte de nouvelle charpente administrative obligatoire. C'est ici qu'on entre dans une zone où la frontière entre régulation légitime et ingérence potentielle devient plus subtile.

Le projet de loi exige désormais que les statuts ou règlements des associations contiennent une longue liste d'informations obligatoires : le mode de convocation des assemblées, les modalités de vote, les règles de dépouillement, la procédure d'information aux salariés, le quorum, les mécanismes de révision des statuts, la description des comités internes, les mandats des élus, la durée de ces mandats, la structure des instances, la procédure pour informer les membres du nom des élus, etc. La liste est longue. Très longue. Et elle rappelle presque mot pour mot certaines recommandations classiques des rapports administratifs qui cherchent à uniformiser les pratiques, comme si tous les syndicats devaient fonctionner selon un seul modèle, quel que soit leur secteur ou leur culture militante.

Il faut rappeler ici que la Convention n° 87 de l'OIT (1948)¹⁰ affirme expressément que les organisations de travailleurs doivent pouvoir établir librement leurs statuts et leurs règlements. Ce principe n'interdit pas à l'État d'exiger un certain degré de transparence ou de cohérence, mais l'ingérence devient problématique lorsque le législateur prescrit le contenu détaillé des statuts. Dans plusieurs pays, l'OIT a critiqué des réformes similaires qui encadraient trop strictement la vie interne des syndicats. Le projet de loi n° 3 ne franchit pas cette ligne de manière brutale, mais il s'en approche à plusieurs endroits, en imposant non seulement des obligations de reddition de comptes, mais aussi une conception précise de ce que devrait être l'organisation interne d'un syndicat moderne.

La gouvernance imposée par le projet de loi no 3 s'étend également aux procédures électives. Les votes doivent pouvoir être exercés sur une période d'au moins 24 heures. Cette mesure vise à éviter les votes précipités ou tenus tard en soirée, mais elle modifie aussi une tradition importante : celle des décisions prises en assemblée, souvent après des débats nourris, des échanges, des prises de parole qui façonnent la mobilisation. Lorsque le vote devient détaché de l'assemblée, un peu comme une élection municipale réduite à

un bulletin de vote, on gagne peut-être en accessibilité, mais on perd ce qui faisait la dynamique militante classique.

I.3 — Processus démocratique : participation, information et légitimité

Le troisième pilier touche ce que la loi appelle « le processus démocratique », mais ici encore, la définition qu'on en donne est normative. Le projet de loi impose un cadre strict pour l'exercice du droit de vote : convocation formelle, information individuelle, vote secret, période d'exercice minimale, et même une séquence temporelle obligatoire (présentation, attente de 72h, vote, durée minimale de 24h). Ce sont des mesures qui visent à renforcer la légitimité des décisions syndicales, surtout en ce qui concerne les cotisations.

Le vote obligatoire sur la cotisation principale marque un tournant important. Jusqu'ici, la fixation des cotisations était généralement une décision interne prise selon les règles statutaires propres à chaque association. Le projet de loi crée une règle uniforme, qui oblige un vote majoritaire des membres compris dans l'unité de négociation. Cette mesure, bien qu'elle réponde à des préoccupations exprimées par certains salariés, introduit un processus qui pourrait rendre la gestion financière plus lourde, plus fragmentée, et sujette à des contestations judiciaires. Une démocratie bien encadrée peut devenir une démocratie paralysée.

La période de vote de 24 heures constitue une avancée réelle pour les membres qui n'ont pas la possibilité de se déplacer en assemblée. On peut saluer cette ouverture. Mais ce mécanisme peut aussi dépolitiser l'acte de voter en le détachant du contexte, des débats, des discussions qui précèdent habituellement les décisions collectives. On vote, mais on ne délibère plus de la même manière. La question se pose alors : gagne-t-on une démocratie plus accessible, ou perd-on une démocratie plus incarnée?

La démocratie, dans ce projet de loi, devient une procédure. Et comme toute procédure, elle peut être juste, mais elle peut aussi être perçue comme un mécanisme administratif qui encadre, qui filtre, qui normalise.

PARTIE II – LE NOUVEAU RÉGIME DES COTISATIONS : PRINCIPALE, FACULTATIVE ET USAGES PERMIS

Il est difficile d'analyser le projet de loi n° 3 sans s'arrêter sur la réforme du financement syndical. C'est probablement l'élément le plus structurant du texte, celui qui pourrait réorganiser en profondeur la manière dont les syndicats québécois financent leurs activités courantes, leurs interventions publiques, leurs recours juridiques et même leur action politique. On touche ici à quelque chose d'intime dans la vie syndicale : la capacité d'agir. Car un syndicat sans ressources ne peut ni mobiliser ni défendre ses membres. Il ne peut pas non plus porter des causes lorsqu'elles dépassent le cadre strict de la convention collective. Et même si personne n'osera le dire directement, c'est aussi cette capacité que le projet de loi réaménage.

II.1 — Deux cotisations pour deux mondes : une distinction fondatrice

Le projet de loi introduit une distinction qui n'existait pas auparavant : celle entre la *cotisation principale* et la *cotisation facultative*. Ce n'est pas qu'une nouvelle terminologie. C'est une nouvelle architecture économique du syndicalisme. La cotisation principale finance les activités considérées essentielles ou normales : négociation, représentation, administration, défense individuelle et collective des salariés. La cotisation facultative, elle, devient une sorte de réservoir spécial, une poche séparée, qui ne peut financer qu'un nombre limité d'activités.

Ce découpage peut sembler raisonnable. Il répond d'ailleurs à une préoccupation exprimée par certains salariés qui ne souhaitent pas financer, volontairement ou non, des activités qu'ils perçoivent comme politiques. Mais en pratique, cette distinction trace une frontière nouvelle entre ce que le législateur considère comme légitime et ce qu'il juge accessoire, voire discutable. Et cette frontière ne correspond pas nécessairement à la manière dont les syndicats comprennent leur rôle social.

La Convention n° 87 de l'OIT (1948)¹¹ rappelle que les organisations syndicales doivent pouvoir organiser librement leurs activités. Or, en séparant les activités dites « normales » des activités dites « facultatives », le projet de loi impose un cadre normatif à ce que devrait être un syndicat moderne. Et il le fait en utilisant l'un des leviers les plus sensibles : le financement.

II.2 — Les activités qui doivent désormais être financées *exclusivement* par des cotisations facultatives

C'est l'un des passages les plus lourds du projet de loi. L'article 47.0.1 du Code du travail et son équivalent dans la Loi R-20, énumère quatre catégories d'activités que les syndicats ne pourront plus financer autrement qu'avec des cotisations facultatives :

- Les interventions ou représentations dans des affaires judiciaires portant sur : le caractère opérant d'une loi, sa validité constitutionnelle et son applicabilité.
- Les autres interventions juridiques n'étant pas directement liées à la convention collective ou aux conditions de travail.
- Les campagnes de publicité, y compris politiques, portant sur de tels sujets.
- Les participations aux mouvements sociaux qui touchent ces mêmes enjeux.

Il faut prendre le temps de le réaliser : une bonne partie des actions syndicales contemporaines se retrouvent ici. Les recours contre des lois spéciales. Les interventions devant les tribunaux lorsque l'État limite le droit de grève. Les campagnes publiques contre les réformes perçues comme contraires aux intérêts des travailleurs. Les mobilisations sociales autour des grandes orientations économiques ou sociales. Toutes ces actions, qui relèvent du « rôle social » du syndicat, deviennent tributaires d'une cotisation facultative.

La logique de cette réforme s'inspire, discrètement mais clairement, d'un modèle qui rappelle certains débats américains. Après l'arrêt *Janus v. AFSCME* (2018)¹², les États-Unis ont développé une distinction entre activités « chargeables » et « non chargeables », où seules les premières peuvent être financées par les cotisations obligatoires. Le projet de loi n° 3, sans aller aussi loin, crée un mécanisme similaire : il sépare les activités jugées opérationnelles des activités jugées politiques. Ce glissement n'est pas anodin. Il oblige les

syndicats à convaincre leurs propres membres de financer des actions qui, historiquement, ont contribué à définir les grandes protections sociales du Québec.

II.3 — Le vote annuel obligatoire : démocratie renforcée ou gestion complexifiée?

Pour prélever une cotisation facultative, le syndicat devra désormais obtenir, au moins une fois par année, un vote majoritaire des salariés compris dans l'unité de négociation. Ce vote doit être tenu selon une procédure stricte, encadrée par la loi : présentation obligatoire en assemblée, délai minimal de 72 heures avant le scrutin, vote secret, durée d'au moins 24 heures.

Cette séquence rigide s'inscrit dans une volonté de légitimer les décisions financières. On souhaite s'assurer que les membres approuvent, chaque année, la part du budget consacrée aux activités non essentielles. Mais on voit bien qu'un tel mécanisme peut aussi devenir un obstacle. Organiser un vote annuel avec des délais précis, des obligations documentaires, des convocations formelles et une fenêtre de vote élargie n'est pas un processus simple.

Cela demande du temps, des outils, du personnel, parfois même de la logistique technologique. Et il est probable que certains syndicats, surtout les plus petits, peineront à obtenir la participation nécessaire pour asseoir la légitimité du prélèvement. On touche ici à une contradiction. Une démocratie plus procédurale est une démocratie plus lente. Et une démocratie plus lente peut devenir, malgré elle, une démocratie moins efficace.

II.4 — Le financement des activités en cours : une transition délicate

La section transitoire du projet de loi (articles 22 à 25) ajoute une couche de complexité. Les activités judiciaires, politiques ou sociales déjà engagées au moment de la sanction pourront continuer d'être financées selon les anciennes règles, mais seulement jusqu'à la fin de l'instance, du contrat ou de l'entente. Après quoi, le financement devra être renouvelé selon le nouveau régime.

Le projet de loi prévoit aussi qu'un fonds distinct devra être créé pour recevoir les cotisations déjà prélevées si les membres votent pour leur réaffectation. Ces sommes devront ensuite être utilisées exclusivement pour les activités visées à l'article 47.0.1. Cette exigence crée un système à deux vitesses : l'ancien financement d'un côté, le nouveau de l'autre. On peut y voir un souci de cohérence, mais aussi une charge supplémentaire.

Ce régime transitoire pourrait générer des tensions internes, notamment si des projets jugés importants par les militants dépendent désormais d'un vote annuel dont l'issue n'est jamais garantie. Cela peut favoriser un certain conservatisme décisionnel. Et ce conservatisme, dans le mouvement syndical, peut parfois freiner l'adoption de stratégies ambitieuses.

II.5 — Une lecture internationale : la Convention OIT n° 87 en arrière-plan

Il faut revenir à la Convention n° 87 de l'OIT, car elle éclaire ce chapitre. La convention protège deux dimensions centrales :

1. La liberté de constituer des organisations;
2. La liberté pour ces organisations « d'organiser leur gestion et leurs activités ».

Lorsque l'État impose un cadre trop strict quant aux activités pouvant être financées ou à la manière dont elles doivent l'être, il se rapproche d'une ingérence constitutionnellement problématique. L'OIT l'a déjà rappelé à plusieurs reprises dans d'autres pays, lorsqu'on tentait de limiter les activités politiques des syndicats ou de restreindre leur capacité d'agir au-delà du strict périmètre contractuel. Le projet de loi n° 3 ne va pas jusqu'à interdire ces activités, mais il crée un système où leur financement dépend d'une démarche procédurale annuelle délicate. Ce n'est pas une interdiction. Mais ce n'est pas non plus une liberté pleine et entière.

Dans un contexte où les tribunaux canadiens reconnaissent désormais que la liberté d'association protège non seulement la possibilité de se regrouper, mais aussi la capacité d'agir ensemble, l'effet combiné de ces nouvelles exigences pourrait être contesté. Rien n'empêchera un syndicat d'alléguer que le découpage des cotisations réduit sa faculté de

mener certaines actions qui, selon la jurisprudence, relèvent de l'essence même de l'activité collective.

II.6 — Un effet systémique : la redéfinition du champ légitime d'action syndicale

Il faut voir plus loin que le texte. Les syndicats québécois ont historiquement joué un rôle social large : interventions publiques, participation à des débats de société, mobilisation contre certaines orientations gouvernementales, présence dans les tribunaux lorsque des lois étaient jugées inéquitables. Le projet de loi n° 3 n'empêche pas ces actions, mais il en reconfigure profondément le financement. Et lorsqu'on reconfigure le financement, on reconfigure l'action.

En séparant les activités dites essentielles des activités dites facultatives, le législateur invite implicitement les syndicats à se recentrer sur la négociation collective, la représentation individuelle, la gestion interne. Ce recentrage n'est pas neutre. Il correspond à une vision plus étroite du syndicalisme, un syndicalisme moins institutionnel, moins social, moins politique. Un syndicalisme plus « contractuel ».

Certains s'en réjouiront. D'autres y verront une atteinte indirecte à une tradition québécoise où les syndicats ont contribué à façonner de grandes réformes publiques. C'est précisément ce débat, à mots couverts, que révèle le nouveau régime des cotisations.

PARTIE III – LES NOUVELLES OBLIGATIONS DOCUMENTAIRES, FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES

Il suffit de parcourir quelques articles du projet de loi n° 3 pour comprendre que la réforme va bien au-delà d'un simple exercice de transparence. Elle impose aux organisations syndicales un véritable appareil administratif, presque un nouveau langage de fonctionnement, avec ses règles, ses échéanciers, ses seuils et ses documents obligatoires. On pourrait croire à une modernisation raisonnable, mais lorsqu'on assemble pièce par pièce les nouvelles exigences, audit, rapport financier, transmission systématique

d'informations, on réalise rapidement qu'il s'agit d'un virage structurel. Un virage qui modifie non seulement les pratiques, mais aussi le quotidien des élus locaux, des trésoriers, des permanents, bref, de tous ceux qui tiennent l'organisation à bout de bras.

III.1 — Les états financiers annuels : professionnalisation ou lourdeur accrue?

Le projet de loi exige que les états financiers préparés par les syndicats et par les grandes instances affiliées soient conformes aux principes comptables généralement reconnus. Cette exigence place les organisations syndicales sur un terrain comparable à celui des OBNL structurés, des organismes parapublics ou d'institutions administratives dotées d'une capacité comptable élargie. Ce n'est pas rien. Pour les grandes centrales, ce type d'obligation ne change pas fondamentalement la donne : les centrales syndicales disposent déjà d'équipes internes capables de produire des documents d'une telle complexité. Mais pour un syndicat local de 80 membres, qui fonctionne parfois dans un petit bureau partagé, c'est autre chose. La loi distingue deux niveaux :

1. Mission d'examen pour les organisations représentant entre 50 et 199 salariés;
2. Mission d'audit pour celles représentant 200 salariés ou plus.

On comprend l'objectif : plus l'organisation est grande, plus les obligations sont fortes. Mais même une mission d'examen peut représenter un coût non négligeable. Et ce coût ne se limite pas à l'aspect financier. Il entraîne un changement de culture administrative, une normalisation des pratiques, une obligation de conserver les documents, de suivre des méthodes comptables uniformes, parfois même d'adapter les systèmes informatiques. Le syndicalisme local, souvent enraciné dans une dynamique militante où l'on fait beaucoup avec peu, devra se doter d'un appareil plus formel. Certains y verront un progrès; d'autres, un alourdissement important.

Il faut aussi mentionner un élément qui n'apparaît pas directement dans le texte, mais qui en découle presque mécaniquement : la dépendance accrue à des firmes externes. Les audits doivent être effectués par des professionnels. Les missions d'examen aussi. De sorte que la réforme pourrait créer un marché autour de l'expertise comptable. Cela a son intérêt,

mais aussi ses risques. Plus une organisation dépend d'experts externes, plus elle devient sensible aux variations de coûts et à la rareté de ressources spécialisées.

III.2 — Un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières : la granularité comme norme

Si les états financiers imposent une structure comptable, le rapport annuel prévu à l'article 47.1.2 ajoute un niveau de détail encore plus important. Le syndicat doit y présenter, exercice après exercice, un ensemble d'informations précises soit le montant de la cotisation principale, celui de la cotisation facultative; toutes les sommes transmises à l'union, à la fédération ou à la confédération; les dépenses de fonction des élus; les rémunérations des dirigeants; les avantages reçus; les dépenses de plus de 5,000 \$; toutes les dépenses financées par les cotisations facultatives; tout autre renseignement jugé utile.

Ce rapport, en somme, devient une grande vitrine, presque un tableau de bord complet sur la vie financière interne. Les membres pourront y voir les dépenses de déplacement, les remboursements d'hébergement, les coûts liés aux représentations externes, et même les dépenses politiques financées par cotisation facultative. Cela renforce la transparence, c'est évident. Mais l'effet indirect est tout aussi important : ce rapport rend la gestion interne beaucoup plus exposée. Les membres, les employeurs, les médias, et parfois même les adversaires juridiques, pourront s'intéresser à ces données.

On peut deviner que certains syndicats seront tentés d'adopter un comportement plus prudent, voire plus conservateur. Ce phénomène est bien documenté dans d'autres juridictions : lorsque les organisations doivent détailler publiquement leurs dépenses, elles tendent à éviter les actions qui pourraient être mal interprétées, même si elles sont stratégiquement importantes. Le projet de loi n° 3 risque donc d'introduire une forme d'auto-limitation dans l'action syndicale.

Le rapport annuel prévu par le projet de loi pousse les syndicats dans une logique de transparence beaucoup plus serrée, presque chirurgicale. Chaque dollar doit trouver sa case, puis sa justification. Des cotisations principales et facultatives aux dépenses des élus,

tout cela doit être ventilé avec une précision qui, pour certains, évoquera une véritable radiographie organisationnelle. Ce degré de détail permettra sans doute aux membres de mieux comprendre la vie financière interne, mais il transformera aussi la perception publique du syndicat : plus exposé, plus scruté, parfois plus vulnérable. Car dès que ces données circulent, d'autres acteurs les examinent, et l'on voit poindre une prudence nouvelle. Une sorte de retenue stratégique qui pourrait, avec le temps, modifier la façon dont les organisations conçoivent leur rôle et leurs marges de manœuvre.

III.3 — Transmission obligatoire des documents aux salariés : un flux d'information individualisé

Le projet de loi rompt avec une tradition importante : celle selon laquelle les syndicats transmettent l'information principalement par leurs instances internes (assemblées, infolettres, comités). Désormais, plusieurs documents doivent être remis directement à chaque salarié compris dans l'unité de négociation. C'est un changement majeur. Cela signifie que le législateur ne fait plus entièrement confiance aux mécanismes internes de communication syndicale.

Transmettre un document à chacun des salariés, parfois plusieurs centaines, parfois plusieurs milliers, exige une infrastructure : une base de données complète, des adresses courriel valides, des systèmes d'envoi, des outils de suivi. Certains syndicats sont déjà bien équipés. D'autres devront moderniser leurs pratiques, ce qui comporte des coûts et des défis logistiques.

Il faut noter aussi que cette obligation individualise la relation entre le salarié et l'organisation. Elle crée une relation directe, presque administrative, comme si le syndicat devenait un organisme réglementé destiné à fournir de l'information conforme. Cela peut renforcer la transparence. Mais cela peut aussi diluer le rôle social de l'assemblée générale, qui devient moins le lieu privilégié de diffusion et plus un moment parmi d'autres.

III.4 — Une bureaucratisation qui modifie l'équilibre interne des syndicats

Quand on regarde chacune de ces obligations isolément, on peut les trouver raisonnables. Mais lorsque les exigences s'additionnent, une image plus large apparaît : celle d'un syndicalisme plus administratif, plus procédural, plus documenté. Un syndicalisme où l'expertise comptable, la conformité légale et la reddition de comptes prennent une place considérable. On peut imaginer plusieurs effets concrets :

- Les petites organisations pourraient se retrouver dépassées.
- Les syndicats locaux pourraient devenir plus dépendants des fédérations pour gérer leurs obligations.
- Les permanents et trésoriers pourraient passer plus de temps sur la conformité que sur la mobilisation.
- Les assemblées pourraient devenir des moments de validation documentaire plutôt que des lieux de débat politique.

Sur le plan sociologique, ce type de transformation est significatif. Les syndicats québécois ont longtemps fonctionné avec une structure militante forte, où une part importante des décisions étaient prises par des membres engagés, parfois dans des contextes informels, mais efficaces. Le projet de loi n° 3 amène une forme de normalisation administrative qui peut éloigner certains militants et attirer davantage de profils technocratiques.

III.5 — Une perspective internationale : conformité et ingérence

La Convention n° 87 de l'OIT¹³ n'interdit pas à un État d'exiger des états financiers ou des rapports annuels. Elle reconnaît même que certaines obligations peuvent être légitimes lorsqu'elles visent la transparence ou la protection des membres. Mais l'OIT insiste sur un principe fondamental : l'État ne doit pas imposer des exigences qui entravent le fonctionnement normal d'un syndicat ou en modifient la nature.

La question se pose donc naturellement : l'ensemble des obligations documentaires et administratives du projet de loi n° 3 franchit-elle cette limite? La réponse n'est pas simple. Certaines exigences sont clairement légitimes. Mais l'accumulation pourrait être interprétée comme une forme d'ingérence indirecte, surtout si elle réduit la capacité d'agir, surcharge les petites organisations ou crée un climat où la conformité prend le pas sur la mobilisation. Le débat constitutionnel, notamment au regard de l'article 2(d) de la Charte, pourrait s'ouvrir, car la Cour suprême utilise parfois les conventions internationales comme sources d'interprétation. Le lien entre transparence et liberté d'association devra être soigneusement évalué.

PARTIE IV – LA DÉMOCRATISATION FORMELLE DES PROCÉDURES STATUTAIRES

Les réformes qui touchent les statuts d'une organisation sont souvent perçues comme secondaires, presque techniques. Pourtant, c'est souvent là que se jouent les transformations les plus profondes. Les statuts sont le squelette d'un syndicat : c'est dans ces règles que se loge la façon de convoquer les membres, de débattre, de voter, de désigner les dirigeants, d'adopter ou de modifier un mandat de grève. Quand on modifie ce squelette, même légèrement, le corps entier bouge. Le projet de loi n° 3 le fait avec méthode, au moyen d'une série d'exigences nouvelles qui redéfinissent la gouvernance interne des syndicats, et ce, avec une précision inhabituelle dans le droit québécois du travail.

IV.1 — L'encadrement des statuts : entre uniformisation et perte de souplesse

L'une des innovations les plus significatives du projet de loi réside dans l'article 20.3.3 du Code du travail, qui impose un contenu obligatoire aux statuts et règlements des associations accréditées. Il ne s'agit pas d'une simple recommandation. C'est une obligation légale, ferme, qui exige que les statuts contiennent des éléments bien précis : les modalités de convocation, la procédure d'information lors d'un vote sur la cotisation facultative, les règles pour dépouiller les votes, le quorum, les mécanismes de révision des statuts, la composition des comités, la structure de l'affiliation, les mandats et leur durée. La loi trace littéralement ce que doivent contenir les constitutions syndicales.

À première vue, ce n'est pas absurde. Plusieurs syndicats ont déjà ce type de structure. Mais la contrainte réside dans l'uniformisation. Le projet de loi impose un modèle presque standardisé à des organisations pourtant différentes : une petite unité d'une quarantaine de salariés n'a pas la même dynamique qu'une grande fédération de l'éducation ou de la santé. La diversité des cultures syndicales, certaines très militantes, d'autres plus technocratiques, se voit compressée dans un cadre unique. Cela peut créer une tension silencieuse, mais bien réelle : la tension entre autonomie et conformité.

C'est ici qu'entre en jeu la Convention n° 87 de l'OIT¹⁴. Elle affirme que les organisations de travailleurs doivent pouvoir élaborer librement leurs statuts et règlements. Les États peuvent encadrer certains aspects pour éviter la fraude ou assurer un minimum de transparence, mais ils ne doivent pas imposer une structure qui dénature l'identité organisationnelle. Le projet de loi n° 3, sans aller jusqu'à dicter l'ensemble du fonctionnement interne, impose tout de même un canevas extensif qui peut réduire la flexibilité nécessaire à certaines pratiques locales.

IV.2 — La procédure de révision obligatoire : un syndicalisme périodiquement remis en forme

Le projet de loi exige également que les statuts soient révisés au moins tous les cinq ans. Cette exigence est intéressante parce qu'elle introduit un cycle administratif régulier dans la vie syndicale. On veut éviter que les statuts deviennent poussiéreux, oubliés au fond d'un classeur, et qu'ils ne correspondent plus à la réalité de l'organisation. On veut aussi forcer une forme de discipline institutionnelle.

Mais cette obligation peut aussi avoir des effets inattendus. Certaines organisations fonctionnent depuis longtemps avec des statuts stables, adaptés à leur culture interne, et qui changent rarement parce que leurs pratiques évoluent naturellement par la participation des membres. Les obliger à réviser ces statuts peut devenir une tâche lourde, parfois même source de tensions internes. On sait que les débats sur les statuts sont souvent délicats : ils touchent au partage du pouvoir, à la représentativité, au rôle des comités. Ce n'est pas

anodin. Le projet de loi introduit donc une forme de « gouvernance périodique » qui peut transformer la dynamique interne.

Il faut également mentionner l'exception prévue pour les modifications destinées à corriger des erreurs ou à se conformer aux exigences de la loi : une forme de rectification expresse pour répondre à la conformité législative. On peut y voir un mécanisme souple. Mais cela confirme aussi que la loi devient une sorte de référence supérieure, presque un modèle hiérarchique, auquel les statuts doivent s'aligner.

IV.3 — L'encadrement de l'avis de convocation : formalisation d'un geste pourtant simple

L'article 20.3.1 impose que l'avis de convocation mentionne la date, l'heure, le lieu et l'ordre du jour. Il oblige également qu'il soit transmis à chacun des membres. Cette mesure semble évidente. La plupart des syndicats le font déjà. Mais la nouveauté réside dans la formalisation. L'obligation de transmettre l'avis « à chacun des membres » transforme un geste qui relevait de la pratique interne en exigence légale. Elle réduit aussi la marge de manœuvre des syndicats pour adapter leurs communications à leur réalité (diffusion par affichage, par réunion, par communications verbales, par réseaux internes).

Là encore, l'objectif est clair : garantir que tous les membres puissent participer pleinement à la vie démocratique. Mais cette obligation individualise davantage la relation entre le syndicat et le salarié. On observe une tendance : le législateur déplace petit à petit la communication syndicale vers un modèle direct et personnel, plutôt que collectif et organique. C'est une petite révolution culturelle. Et il n'est pas certain que tous les syndicats disposent des outils administratifs pour y répondre facilement.

IV.4 — L'encadrement du vote : démocratie ou protocolisation?

Le projet de loi n° 3 impose que certains votes, dont l'élection des dirigeants, la grève, l'adoption d'une convention collective, la fixation de la cotisation principale, puissent s'exercer sur une période d'au moins 24 heures. Ce choix vise à éviter les situations où des

décisions cruciales sont prises en quelques minutes, dans une salle pleine, en fin de soirée, alors que plusieurs membres sont absents pour des raisons familiales ou professionnelles. C'est un souci légitime.

Mais prolonger la période de vote transforme aussi le sens même de la délibération. Une décision collective ne naît pas seulement du moment où l'on dépose un bulletin. Elle émerge d'un débat, d'un échange, d'un contexte. Lorsque le vote est détaché de l'assemblée, il perd une part de cette densité collective. On voit apparaître un modèle rapproché des élections publiques : accessible, oui, mais parfois dépolitisé.

Cette orientation s'accorde mal avec l'idée centrale de la Convention n° 87, qui reconnaît la valeur de la vie associative comme espace de délibération sociale. Une démocratie strictement procédurale peut parfois vider de son sens la démocratie vécue.

IV.5 — Une lecture plus large : la transformation silencieuse du modèle syndical

Pris ensemble, tous ces éléments redessinent les contours d'une démocratie syndicale plus formelle, plus normative, plus procédurale. Le projet de loi ne se contente pas d'encourager les bonnes pratiques : il les impose. Et en les imposant, il transforme la culture interne des organisations.

Cette transformation n'est pas neutre. Elle favorise un syndicalisme plus administratif, plus prévisible, moins spontané. Elle met en scène une démocratie qui fonctionne par couches de procédures plutôt que par l'énergie des assemblées. Et elle uniformise un paysage syndical pourtant diversifié, où coexistent des organisations très disciplinées et des groupements plus militants, parfois plus improvisés, mais tout aussi efficaces.

Ce n'est pas une critique. C'est un constat. La démocratie interne n'est pas un concept uniforme : elle se vit différemment selon les milieux. En encadrant cette diversité, la loi pose un choix politique. Elle privilégie un modèle de gouvernance inspiré du monde institutionnel, prévisible, stable, auditable, plutôt qu'un modèle de démocratie militante

plus fluide. Ce choix structurel accompagnera les syndicats pendant longtemps, et il modifiera forcément leur façon de mobiliser, de convaincre, de s'organiser.

PARTIE V – IMPACTS TRANSVERSAUX SUR LE SYSTÈME DE RELATIONS INDUSTRIELLES

Lorsqu'on rassemble toutes les pièces du projet de loi n° 3, ses règles sur les cotisations, son encadrement de la gouvernance interne, ses obligations financières, ses délais, ses procédures, ses rapports détaillés, on voit quelque chose apparaître, comme une trame plus large. Ce n'est plus seulement une réforme administrative. Ce n'est même plus une simple réorganisation de la démocratie interne. C'est un changement transversal, parfois subtil, qui agit sur l'ensemble du système québécois des relations du travail. Et c'est précisément parce que l'effet est diffus, réparti dans plusieurs articles, qu'il importe d'en comprendre la portée.

V.1 — Impacts sur les syndicats locaux : entre renforcement des droits des membres et surcharge d'obligations

Pour les syndicats locaux, le projet de loi n° 3 crée une double réalité. D'un côté, les membres reçoivent davantage d'information : les états financiers, les documents de cotisation facultative, les avis de convocation normalisés, les rapports annuels. Ils peuvent voter sur un plus grand nombre de décisions, et ils disposent de procédures claires, parfois très balisées, pour participer à la vie interne. Sur papier, c'est un renforcement du droit des membres, presque une démocratisation élargie.

Mais l'autre côté de la médaille est tout aussi réel : l'ensemble de ces nouvelles obligations pourrait surcharger les plus petites organisations. Beaucoup de syndicats locaux fonctionnent avec un exécutif bénévole, un trésorier qui jongle entre son travail, sa vie familiale et une montagne de dossiers, un président qui, trop souvent, règle les urgences entre deux pauses. Ces organisations n'ont pas toujours les ressources administratives pour préparer un audit, produire un rapport de dépenses détaillé, organiser un vote de 24 heures

dans les règles, ou transmettre individuellement des documents à des centaines de membres dont les coordonnées changent régulièrement.

Ce décalage pourrait créer, à terme, une dépendance accrue envers les fédérations et confédérations. Les organisations les plus petites pourraient s'en remettre davantage aux ressources techniques des grandes structures pour remplir les obligations légales. Cela peut renforcer la cohérence interne du mouvement syndical, mais cela peut aussi réduire l'autonomie locale, un principe cher à plusieurs syndicats québécois.

La Convention OIT n° 87 insiste sur la liberté des organisations d'administrer leurs activités sans ingérence extérieure. La surcharge administrative, lorsqu'elle est trop grande, peut devenir une ingérence indirecte, car elle empêche les organisations de se gouverner elles-mêmes de manière libre et efficace.

V.2 — Impacts sur les centrales syndicales : responsabilisation accrue mais restriction stratégique

Pour les grandes centrales, la réforme entraîne un repositionnement. Leur autonomie financière demeure intacte, mais leur marge de manœuvre stratégique pourrait s'en trouver modifiée. La séparation entre cotisation principale et cotisation facultative a un effet particulier sur les grandes centrales. Ce sont elles qui mènent les campagnes publiques, participent aux interventions judiciaires d'envergure, s'engagent dans des débats de société, déposent des mémoires, interviennent devant des commissions parlementaires. Or, le projet de loi leur impose désormais de financer ces actions presque exclusivement par des cotisations facultatives, et donc par des sommes dont le prélèvement doit être autorisé chaque année par un vote majoritaire.

Ce mécanisme crée une incertitude renouvelée. Les centrales, qui planifient souvent leurs actions sur plusieurs années, devront désormais ajuster leur stratégie à un financement qui peut fluctuer en fonction des résultats des votes annuels. Cela peut les inciter à maintenir un profil plus prudent, à réduire les interventions politiques susceptibles de diviser les membres, ou à concentrer leurs efforts sur les enjeux strictement liés aux conditions de

travail. Il s'agit donc d'un recentrage qui peut paraître technique, mais qui modifie la dynamique traditionnelle du syndicalisme québécois. Celui-ci a longtemps joué un rôle social majeur. Certains y verront une correction nécessaire. D'autres, une restriction.

V.3 — Impacts sur les relations employeur–syndicat : nouvelles zones de friction et nouveaux leviers

Les employeurs seront indirectement affectés par la réforme. Pas parce qu'ils doivent accomplir plus de tâches, mais parce que le fonctionnement interne des syndicats, désormais plus normé, produira des effets sur la négociation et sur les relations quotidiennes.

Trois conséquences méritent attention :

1. Le ralentissement potentiel de certains processus décisionnels.

Un syndicat qui doit organiser un vote élargi de 24 heures pour modifier une cotisation, autoriser une cotisation facultative ou adopter un mandat pourrait devoir retarder certaines décisions. Ce ralentissement peut à la fois stabiliser les relations — ou, dans certains conflits, compliquer la réactivité du syndicat.

2. Une judiciarisation accrue.

Dès que les règles deviennent très détaillées, elles peuvent devenir sources de contestation. Un employeur pourrait contester la validité d'un vote, d'un avis, d'une procédure de convocation, ou même du financement d'une action syndicale. Cela créerait un terrain fertile pour les griefs, les procédures en vertu du Code du travail ou même les demandes d'injonction.

3. Une modification des stratégies patronales.

Un employeur sachant qu'un mandat de grève doit être soumis à un vote étalé peut adapter sa stratégie de négociation. Certains pourraient tenter de profiter des délais, d'autres d'anticiper des tensions internes, d'autres encore de jouer sur les perceptions médiatiques lorsque les dépenses syndicales deviennent publiques. Le projet de loi peut modifier le rapport de force en introduisant de nouvelles couches procédurales.

V.4 — Impacts sur les équilibres constitutionnels : la liberté d'association en toile de fond

La Cour suprême du Canada a clairement établi que la liberté d'association protège la capacité d'agir collectivement, pas seulement la liberté de se regrouper. L'arrêt Saskatchewan (2015)¹⁵ rappelle que la capacité de mener des actions collectives, dont la grève, fait partie intégrante du droit constitutionnel. L'arrêt Dunmore¹⁶ reconnaît aux travailleurs vulnérables, le droit de se regrouper en organisations efficaces. L'arrêt BC Health (2007)¹⁷ a protégé la négociation collective contre l'ingérence étatique excessive.

Or, le projet de loi n° 3 impose une série d'obligations administratives, documentaires, financières et procédurales qui, cumulées, pourraient réduire la capacité des syndicats d'agir collectivement. Pas au sens d'une interdiction directe. Mais au sens d'une restriction administrative qui ralentit, fragilise ou complexifie l'action collective.

C'est ici que les normes internationales deviennent pertinentes. La Convention OIT n° 87 affirme que les organisations doivent pouvoir gérer leurs affaires librement, et le Comité de la liberté syndicale¹⁸ de l'OIT a déjà critiqué des États lorsque leurs lois imposaient des exigences procédurales excessives ou des restrictions financières indirectes qui limitaient l'action syndicale.

Le projet de loi n° 3 ne franchit pas cette ligne de manière évidente. Mais il s'en approche. Et il pourrait être contesté à ce titre, surtout si certaines obligations entravent des actions collectives considérées comme essentielles par la jurisprudence canadienne.

V.5 — Un effet de fond : transformation culturelle du modèle québécois de relations du travail

En fin de compte, l'impact transversal le plus profond n'est peut-être pas juridique, financier ou administratif. Il est culturel. Le Québec a bâti, au fil des décennies, un modèle de relations industrielles où les syndicats jouent un rôle social élargi. Ils interviennent dans les débats publics, influencent les réformes sociales, participent aux commissions

parlementaires, mobilisent leurs membres dans des causes qui dépassent l'usine, l'hôpital ou l'école.

Le projet de loi n° 3 reconfigure ce rôle de manière silencieuse, presque en arrière-plan. Il recentre le syndicalisme sur la gestion interne, la reddition de comptes, la conformité réglementaire, la démocratie procédurale. Cela ne supprime pas le rôle social, mais cela le rend plus difficile à financer, plus coûteux à justifier, plus lourd à organiser. À long terme ce changement peut produire un syndicalisme plus institutionnalisé et moins mobilisateur, un syndicalisme certes plus transparent mais moins spontané, un syndicalisme qui, en tant que groupe intermédiaire, verra son utilité sociale réduite. Or si l'on veut comprendre la gauche au Québec, le syndicalisme est jusqu'ici incontournable. C'est un choix de société. Le projet de loi n° 3 le fait sans le dire. Et c'est peut-être là son impact le moins souhaitable : la réduction potentielle de la démocratie au Québec en technocratisant le syndicalisme et en réduisant son rôle politique.

PARTIE VI – REGARD CRITIQUE : FORCES, LIMITES ET RISQUES DU PROJET DE LOI

Il est toujours délicat d'évaluer une réforme qui touche les mœurs internes d'un mouvement aussi vaste et diversifié que le syndicalisme québécois. Le projet de loi n° 3 se présente avec un discours simple : transparence, démocratie, bonne gouvernance, mais chacun de ces mots porte en lui une tension. La transparence peut éclairer ou paralyser. La démocratie peut mobiliser ou étouffer. Et la gouvernance peut rendre les organisations plus fortes ou plus dépendantes. Pour comprendre où se situe le projet de loi sur ce spectre, il faut évaluer ses forces, ses limites, puis ses risques. Non pas pour le condamner ou le célébrer, mais pour révéler la mécanique profonde qui se met en place.

VI.1 — Les forces : modernisation, confiance et cohérence

On ne peut nier que le projet de loi arrive à un moment où plusieurs syndicats font face à des attentes élevées de la part de leurs membres. Les jeunes travailleurs, habitués à des pratiques de gestion transparentes dans les entreprises où ils œuvrent, tolèrent mal les zones

d'ombre. Ils veulent savoir à quoi servent les cotisations. Ils demandent que les élus rendent des comptes clairs. De ce point de vue, le projet de loi n° 3 répond à un besoin réel.

La première force est **la modernisation des pratiques**. Les audits, les rapports détaillés, les votes étalés, les informations envoyées directement aux salariés constituent des mécanismes qui renforcent la confiance des membres envers leurs organisations. La transparence, même imparfaite, rééquilibre souvent la relation entre élus et membres. Elle permet de prévenir les rumeurs, les suspicions, les tensions. Elle stabilise les organisations sur le long terme.

La deuxième force réside dans la **cohérence interne que la réforme peut engendrer**. Plusieurs syndicats locaux, même au sein d'une même fédération, fonctionnent de manières très différentes. Certains ont des pratiques administratives bien établies, d'autres reposent sur la bonne volonté de quelques militants surchargés. La standardisation minimale imposée par la loi peut aider à uniformiser la qualité de la gouvernance, ce qui, pour les membres, représente un gain. Une transparence uniforme renforce la crédibilité globale du mouvement syndical.

La troisième force est liée au **renforcement du rôle des membres**. Obliger un vote annuel pour la cotisation facultative, permettre un vote de 24 heures, transmettre des documents individuellement : ces mesures redonnent la main aux salariés. Elles leur donnent une voix plus directe, plus active, dans le fonctionnement des organisations. Et même si cela crée une lourdeur, on peut voir dans ce mécanisme un approfondissement de la démocratie interne.

VI.2 — Les limites : procéduralisation, lourdeur et fragilisation

Les limites apparaissent lorsqu'on met ces forces dans la perspective du fonctionnement concret des syndicats, en particulier ceux qui manquent de ressources.

La première limite est la **procéduralisation excessive**. Le projet de loi transforme la vie interne en une suite d'actions formelles : avis, délais, documents, audits, rapports, votes. Cette suite de mécanismes peut devenir un frein plutôt qu'un levier. Chaque action doit être planifiée. Chaque oubli peut ouvrir la porte à une contestation. Toute erreur procédurale peut invalider une décision. On passe rapidement de la démocratie vivante à la démocratie réglementée.

La deuxième limite est la **charge administrative accrue**. Les syndicats devront consacrer davantage de temps et d'argent à la conformité légale. Les petites unités risquent d'être débordées. Certaines devront embaucher ou externaliser des services comptables, ce qui réduit leurs ressources disponibles pour la mobilisation, la représentation ou la négociation. La modernisation, parfois, coûte cher.

La troisième limite est plus délicate : **les obligations financières et documentaires risquent de recentrer l'action syndicale** sur ses fonctions contractuelles au détriment de son rôle social. Lorsque les activités politiques, sociales ou juridiques plus larges dépendent d'une cotisation facultative, votée chaque année, soumise à des règles strictes, l'incitation à agir se réduit. C'est une limite qui, même si elle n'est pas explicite, devient structurelle.

VI.3 — Les risques : ingérence indirecte, perte d'autonomie et rétrécissement du champ syndical

C'est lorsque l'on ajoute les effets cumulés que les risques deviennent visibles. Et ils sont réels.

1. Un risque d'ingérence indirecte dans la vie interne

La Convention OIT n° 87 insiste sur l'autonomie organisationnelle. L'État ne doit pas intervenir dans les structures internes, ni dans la gestion, ni dans les activités des syndicats, sauf dans les cas où la transparence élémentaire l'exige. Le projet de loi touche à ces trois dimensions. Individuellement, ses mesures sont peut-être légitimes. Collectivement, elles

peuvent être perçues comme une ingérence indirecte. Les syndicats n'ont plus toute la latitude de configurer leurs statuts, d'organiser leurs votes, de planifier leurs actions sociales ou politiques. Ce n'est pas une violation flagrante mais c'est suffisamment marqué pour attirer un examen éventuel du Comité de la liberté syndicale de l'OIT.

2. Un risque de réduction du rôle social des syndicats

Le découpage entre cotisation principale et cotisation facultative introduit un risque systémique : les activités de portée sociale, qui ont contribué à définir les politiques publiques du Québec, deviennent plus difficiles à financer. Les campagnes contre les lois spéciales, les recours constitutionnels, les interventions publiques se retrouvent dans un corridor étroit. Cela rétrécit le champ d'action du syndicalisme, le ramenant à une fonction plus contractualiste. Il ne s'agit pas d'un retour aux années 1950, mais d'un rééquilibrage involontaire du rôle des syndicats dans l'espace public.

3. Un risque de tensions internes et de fragmentation

Financer des activités « politiques » peut créer des divisions. Certains membres, moins engagés, pourraient refuser que leurs cotisations financent des actions collectives. D'autres pourraient voir cette résistance comme un affaiblissement. Cela peut induire une polarisation interne, surtout dans les secteurs où les niveaux de mobilisation sont variables ou diversifiés.

4. Un risque de contestations judiciaires

Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence canadienne sur la liberté d'association, il n'est pas exclu que certaines dispositions, particulièrement celles qui limitent le financement des activités sociales, politiques ou juridiques, fassent l'objet de contestations fondées sur l'article 2(d) de la Charte. Les tribunaux pourraient devoir décider si l'ensemble des obligations imposées réduit substantiellement la capacité d'agir collectivement. Ce débat sera complexe.

VI.4 — Un équilibre fragile : transparence nécessaire, autonomie essentielle

Au final, le projet de loi n° 3 se situe dans une zone grise. Il répond à des attentes légitimes. Il corrige des fragilités réelles. Il modernise des pratiques. Mais il le fait à l'aide d'un appareil réglementaire dense, trop rigide, qui risque de modifier la nature même du syndicalisme québécois.

La transparence est nécessaire. L'autonomie est essentielle. Le défi consiste à concilier les deux. Et c'est précisément à cet endroit que se jouera l'avenir du projet de loi : dans sa capacité, ou non, de maintenir cet équilibre fragile entre un mouvement syndical plus ouvert, mais toujours libre; plus transparent, mais encore capable d'agir; plus démocratique, mais non paralysé par la procédure. C'est ce qu'il faudra retenir au moment d'évaluer ses effets sur les années à venir.

CONCLUSION

Il y a, dans le projet de loi n° 3, une sorte de paradoxe qui traverse toute la réforme. On y trouve une volonté apparente de moderniser, de clarifier, de rendre les organisations plus transparentes, plus responsables, plus proches de leurs membres. Et tout cela est vrai. Mais en parallèle, presque en filigrane, se dessine une autre dynamique, plus discrète, qui soulève une inquiétude qu'on peine parfois à nommer : le risque d'une dérive autoritaire, non pas brutale, non pas frontale, mais implicite, diffuse, ancrée dans la multiplication des règles, dans l'alourdissement des obligations, dans la normalisation progressive d'un modèle unique de gouvernance syndicale.

Une dérive autoritaire ne prend pas toujours la forme d'une interdiction directe. Elle peut se manifester par une succession de mesures administratives qui, prises une à une, semblent raisonnables, mais qui, une fois assemblées, réduisent la capacité réelle d'une organisation de décider par elle-même, de se mobiliser, de participer pleinement à la vie démocratique.

Le projet de loi n° 3 n'interdit aucune activité syndicale. Il ne supprime pas la liberté d'association. Il ne bannit pas l'action sociale ou politique. Mais il les encadre si étroitement, si précisément, que leur exercice devient plus difficile, plus conditionnel, plus dépendant d'une série de procédures qui agissent comme des verrous légers, posés l'un après l'autre. Si ce n'est pas une mauvaise intention. C'est un glissement. Une pente douce.

On le voit particulièrement dans la distinction entre cotisation principale et cotisation facultative. Ce découpage, qui paraît technique, produit un effet structurel : il rend les activités politiques, juridiques ou sociales plus vulnérables, plus dépendantes du vote annuel, plus exposées aux tensions internes. La défense de droits fondamentaux, l'intervention contre des lois jugées injustes, la participation à des mouvements sociaux, toutes ces actions essentielles au rôle historique du syndicalisme doivent désormais franchir un corridor étroit défini par le législateur. C'est une forme d'ingérence indirecte, une manière de dicter, par la structure du financement, ce qui est considéré comme légitime ou non.

On pourrait y voir une démocratisation accrue. Mais la démocratie n'est pas seulement un ensemble de règles. C'est aussi une capacité d'agir. Une organisation qui consacre une part croissante de son énergie à la conformité administrative perd, presque mécaniquement, une part de son dynamisme. Et c'est là que se glisse la dérive autoritaire : dans la transformation silencieuse d'une démocratie militante en démocratie procédurale, dans l'affaiblissement progressif du débat interne au profit d'une reddition de comptes permanente, dans l'uniformisation d'organisations qui ont toujours tiré leur force de leur diversité.

L'OIT l'a rappelé à maintes reprises : l'État ne doit pas intervenir de manière à entraver le fonctionnement normal des organisations syndicales. Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a même souligné que l'ingérence peut être subtile, parfois difficile à cerner, mais qu'elle existe dès que les obligations imposées deviennent si lourdes qu'elles empêchent les organisations d'exercer librement leur rôle. Le projet de loi n° 3 ne franchit pas cette ligne de manière flagrante. Mais il s'en approche. Et certains articles, pris ensemble, suffisent pour entrouvrir la porte à cette critique.

On ne peut pas non plus ignorer la jurisprudence canadienne. Depuis une quinzaine d'années, la Cour suprême a redonné à la liberté d'association un souffle qu'elle avait perdu. Le droit de négocier, d'agir ensemble, de se mobiliser, d'exercer une pression collective, d'influencer les politiques publiques. Toutes ces dimensions ont été reconnues comme essentielles à la démocratie du travail. Le projet de loi n° 3, même s'il respecte l'apparence de cette liberté, crée une structure où l'action collective devient plus compartimentée, plus fragile, plus dépendante de conditions externes. Or, une liberté conditionnelle n'est pas une liberté pleine et entière.

La démocratie est un équilibre instable, qui exige de demeurer vigilant aux glissements discrets. Si la transparence devient un prétexte pour réduire l'autonomie, si la gouvernance devient une manière de discipliner, si la reddition de comptes devient une forme d'obligation permanente qui inhibe l'action, alors la démocratie interne change de nature. Elle devient moins un espace de pouvoir collectif qu'un espace de conformité.

Quel sera l'effet du projet de loi no 3 s'il devient loi ? La réponse dépendra de l'usage qu'en feront les acteurs. Elle dépendra aussi de la manière dont les syndicats réinventeront leur capacité d'agir malgré un cadre plus serré. Elle dépendra enfin du regard des tribunaux et des instances internationales si certaines dispositions sont contestées.

Mais une chose est certaine : cette réforme marque un moment charnière. Elle ouvre la possibilité d'un syndicalisme plus transparent, oui, mais elle ouvre aussi la possibilité d'un mouvement plus domestiqué, voire dirigée discrètement par les instances politiques. La ligne entre modernisation et dérive autoritaire n'est pas toujours nette. Et il appartient désormais à la société québécoise de décider de quel côté elle souhaite se tenir.

Tableau 1 – Tableau synthèse des modifications législatives du projet de loi no 3

Domaine touché	Article(s)	Contenu essentiel	Effets possibles
Cotisation principale	20.1.1	Doit être autorisée par vote secret majoritaire	Renforce rôle membres; rigidifie gestion financière
Cotisation facultative	47.0.1 à 47.0.4	Activités financées exclusivement par cotisations facultatives	Restreint financement des actions politiques et sociales
Transparence financière	47.1 à 47.1.3	Audit, reddition de comptes, obligations détaillées	Professionnalise mais surcharge petites unités
Gouvernance interne	20.3.1 à 20.3.5	Statuts obligatoires, quorum, procédure de convocation	Uniformise, réduit flexibilité interne
Sanctions pénales	147–148	Amendes de 5 000 à 50 000 \$	Effet dissuasif potentiellement excessif

Tableau 2 : Effet sommaire du projet de loi no 3 sur la Loi R-20 (construction)

Domaine touché	Article(s)	Fonction	Effet structurel
Cotisation facultative	38.1–38.4	Encadrement strict	Réduit marge de manœuvre des syndicats du secteur
États financiers	93.1–93.1.2	Audit et mission d’examen	Alourdit gestion interne
Gouvernance	96–97.2	Statuts obligatoires, vote 24h	Standardisation importante
Sanctions	114	Amendes 5 000 à 50 000 \$	Effet dissuasif potentiellement excessif

Tableau 3 – Synthèse de conformité du projet de loi no 3 à avec la convention no 87 de l’Organisation internationale du travail « OIT »

Exigence OIT	Analyse du projet de loi	Conformité avec la convention
Liberté d’administrer ses affaires	Multiples obligations sur statuts, procédures, échéanciers	Potentiellement insuffisante (risque d’ingérence indirecte)
Liberté d’organiser ses activités	Financement restreint des activités politiques/juridiques	Potentiellement insuffisante
Absence d’ingérence étatique	Cumul d’obligations procédurales strictes	En tension

¹Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, Council 31, 585 U.S. ____ (2018).

² Dukes, Ruth & Streeck, Wolfgang. *Democracy at Work: Contract, Status and Post-Industrial Justice*. Cambridge: Polity Press, 2022.

³ **Organisation internationale du Travail (OIT)**. *Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 1948. Adoptée à San Francisco le 9 juillet 1948 ; entrée en vigueur le 4 juillet 1950 ; ratifiée par le Canada le 23 mars 1972.

⁴ Dunmore v Ontario (Attorney General), 2001 CSC 94, [2001] 3 RCS 1016.

⁵ Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v British Columbia, 2007 CSC 27, [2007] 2 RCS 391.

⁶ Saskatchewan Federation of Labour v Saskatchewan, 2015 CSC 4, [2015] 1 RCS 245.

⁷ **Code du travail**, RLRQ c. C-27.

⁸ **Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction**, RLRQ c. R-20.

⁹ **Loi sur les syndicats professionnels**, RLRQ c. S-40.

¹⁰ **Organisation internationale du Travail (OIT)**. *Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 1948.

¹¹Convention no 87, Op.cit.

¹² Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, Council 31, 585 U.S. ____ (2018).

¹³ Convention no 87, Op.cit.

¹⁴ Convention no 87, Op.cit.

¹⁵ Arrêt Saskatchewan, Op.cit.

¹⁶ Arrêt Dunmore, Op.cit.

¹⁷ Arrêt BC Health, Op.cit.

¹⁸ Organisation internationale du Travail (OIT), Comité de la liberté syndicale.