

Canada

Le projet de loi fédérale C-525 : une nouvelle attaque en règle contre le syndicalisme ?

Laurence Léa FONTAINE *

Au niveau fédéral canadien, lorsqu'un syndicat est accrédité, il est reconnu comme étant représentatif d'un groupe de travailleuses et travailleurs au sein d'une entreprise : il détient un monopole de représentation à l'égard desdites travailleuses et travailleurs, que ces dernières et derniers en soient membres ou non. Concrètement, le syndicat accrédité représente tout le monde – les membres et les non-membres –, tous vont bénéficier des avantages et services offerts par la convention collective qu'il aura négociée. De ce pouvoir découle, entre autres, le droit d'être l'unique porte-parole syndical des travailleuses et des travailleurs, d'être le seul agent négociateur des conditions de travail contenues dans les conventions collectives, et d'être l'unique représentant des travailleuses et travailleurs en matière de griefs. La décision d'octroyer l'accréditation à un syndicat revient à l'État par le

biais d'institutions. Ce régime est aux antipodes de celui de la France qui connaît le pluralisme syndical notamment aux tables de négociation collective.

Le projet de loi fédéral canadien C-525, proposé par Blaine Calkins (député conservateur), adopté le 16 décembre 2014, est devenu la « Loi sur le droit de vote des employés », entrée en vigueur le 16 juin 2015. Même si l'intitulé de la loi évoque l'expression de la démocratie, cette nouvelle loi ne vise, selon les syndicats, pas à défendre les droits démocratiques des travailleuses et travailleurs, mais à « permettre aux employeurs d'intervenir davantage dans ces processus [d'accréditation et de révocation de l'accréditation] et de réduire le taux de syndicalisation au Canada en imposant des exigences rigoureuses ! ». La nouvelle loi, qui restreint les conditions d'accréditation existantes, a un impact direct sur la

* Laurence Léa Fontaine, titulaire d'un doctorat de la faculté de droit de l'Université de Montréal et de la faculté de droit de l'Université des Sciences sociales de Toulouse ainsi que d'un post-doctorat en relations industrielles de l'Université de Montréal, est professeure à l'Université du Québec à Montréal. Elle s'intéresse notamment aux rapports collectifs du travail, à la conflictualité, au précaire en emploi et en dehors de l'emploi, au temps de travail ainsi qu'à différents concepts théoriques (constitutionnalisation du droit, rapports de force, écopar, etc.) et à la recherche qualitative.

1. « Mémoire au sujet du projet de loi C-525 présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées », Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), 11 février 2014 : <http://syndicatafpc.ca/memoire-sujet-du-projet-loi-c-525-presente-comite>.

représentation des travailleuses et travailleurs. Aux fins de compréhension du texte, précisons d'ores et déjà que la « Loi sur le droit de vote des employés » est issue du Parlement fédéral : elle ne sera appliquée qu'aux travailleuses et travailleurs relevant du pouvoir fédéral (soit 10 % des travailleurs). Si les provinces canadiennes peuvent s'inspirer de ce modèle législatif, elles n'y sont en aucun cas obligées.

Après un aperçu de la procédure d'adoption des lois fédérales canadiennes, nous nous attarderons sur le durcissement des dispositions d'accréditation, mais aussi sur l'assouplissement des conditions de révocation d'accréditation syndicale. Avant de conclure, nous exposerons quelques exemples de la levée de bouclier des syndicats face à ce projet de loi C-525 et nous soumettrons des critiques et des pistes de réflexion.

Une loi adoptée dans l'urgence

Selon l'auteur du projet, cette loi vise à harmoniser le Code canadien du travail (CCT), la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) et la Loi sur les relations de travail au Parlement (LRTP). Calkins affirme que « la jurisprudence établit clairement le droit fondamental de tous les Canadiens de s'associer de façon pacifique. Ce droit est notamment garanti par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et la Cour suprême du Canada a

réaffirmé le droit d'association pacifique garanti aux travailleurs canadiens ¹ » [souligné par nous]. Selon nous, cette loi dépasse ce simple objectif et pour s'en convaincre, il suffit de lire le discours antisyndical de Calkins : « Partout dans ma circonscription et dans le reste du pays, des électeurs ont parlé des préoccupations des travailleurs concernant leurs représentants syndicaux. Ils se sentent prisonniers, et ils parlent de l'intimidation que leur font subir leur syndicat et les organisateurs syndicaux ² ». Une étude approfondie du projet de loi C-525 et sa mise en contexte mettent en lumière les buts visés par le gouvernement conservateur Harper. Comme le souligne Thomas Collombat (2014) au sujet du projet de loi C-377 sur la transparence financière ³, il s'agit d'« une [nouvelle] étape dans un processus plus long d'affaiblissement des lois du travail et du mouvement syndical entamé par le gouvernement conservateur. Il s'agit toutefois d'un saut à la fois quantitatif (par le nombre de syndicats potentiellement touchés) et qualitatif (par le type de mesures qu'il veut mettre en place). » Ce dernier aspect est de première importance, car il n'est pas sans rappeler le mouvement « Right-to-Work » initié aux États-Unis, qui consiste à limiter, par voie législative, la capacité des organisations syndicales à collecter les cotisations syndicales de manière automatique, soit à appliquer la formule Rand ⁴ (Collombat, 2014). L'adoption finale du projet C-377

1. « Initiatives parlementaires. Loi sur le droit de vote des employés », Blaine Calkins (Wetaskiwin, PCC), 41^e législature, 2^e session, Hansard révisé, n° 010, mardi 29 octobre 2013 : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Doc=10&Parl=41&Ses=2&Language=F&Mode=1> ; *Dunmore c Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 RCS 1016 ; *Health Services and Support – Facilities Subsector bargaining assn. c Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391.

2. « Initiatives parlementaires... », Calkins, 29 octobre 2013, *op. cit.*

3. « Loi modifiant la loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières) ».

4. La formule Rand est une disposition du Code de travail qui prévoit le prélèvement direct de la cotisation syndicale sur le salaire de tous les salariés d'une unité d'accréditation, qu'ils soient syndiqués ou non.

avait été retardée à plusieurs reprises, mais a finalement eu lieu le 30 juin 2015. Calkins, porteur du projet de loi C-525, affirmait à propos du projet C-377 : « Nous savons que ce ne sont pas tous les travailleurs qui souhaitent être syndiqués. Nous savons aussi que les syndicats sont motivés par la soif du pouvoir et qu'ils sont financés en permanence par les cotisations des laborieux travailleurs qu'ils prétendent représenter¹ ». Cette vision caricaturale du syndicalisme trahit la ferme opposition aux regroupements des travailleuses et travailleurs souhaitant défendre collectivement leurs droits. Avec le projet de loi C-525, l'ambition des conservateurs semble bien être celle de briser la dynamique syndicale et d'affaiblir les organisations syndicales en durcissant les conditions de vote, d'accréditation et de révocation de l'accréditation syndicales.

Aux fins de compréhension procédurale de la réforme, précisons qu'un projet de loi peut émaner du gouvernement, d'un député, d'un sénateur ou d'un citoyen ou groupe de citoyens ; en conséquence, les procédures à suivre varient. Les processus au sein de la Chambre des communes et du Sénat sont semblables : dans chacune des chambres, le projet de loi est présenté ; plusieurs lectures en sont faites, un rapport² est enfin remis et est étudié avant la sanction royale,

laquelle vaut adoption de la loi. L'entrée en vigueur est prévue dans le texte de loi lui-même³. Lorsque le gouvernement pressent une controverse au sujet de l'un de ses projets de loi, il ne l'annonce pas dans son programme politique et tend à le faire porter par un député peu connu, de manière à le protéger de potentielles attaques directes. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, comme c'est le cas en l'espèce, il n'est pas assujéti à une vérification constitutionnelle de la part des avocats du ministère de la Justice, comme le sont les projets de loi émanant du gouvernement. Cette procédure vise à déterminer si le projet est conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. C'est sans doute pour cette raison que le gouvernement Harper préfère que ses projets les plus répressifs empruntent la voie parlementaire, plutôt que la voie gouvernementale : d'une part, le député porteur sert de paravent contre les assauts de l'opposition, et d'autre part, il permet d'éviter que le projet passe au crible de la Charte. Cette attitude gouvernementale bafoue la vérification constitutionnelle du projet de loi alors qu'en matière de relations collectives de travail, notamment en termes de liberté d'association, la Cour suprême du Canada tend à rendre ces dernières années quelques décisions progressistes⁴.

1. « Initiatives parlementaires... », Calkins, 29 octobre 2013, *op. cit.*

2. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 21^e rapport, 12 décembre 2014 : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/lcjc/rep/rep21dec14-f.htm>.

3. Pour le processus d'adoption d'une loi au Parlement du Canada, voir : <http://www.parl.gc.ca/LEGISinfo/Faq.aspx?Language=F&Mode=1>.

4. Ex. Liberté d'association : *Dunmore c Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 RCS 1016 ; Reconnaissance constitutionnelle du droit de négocier collectivement les conditions de travail : *Health Services and Support – Facilities Subsector bargaining assn. c Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391 ; Reconnaissance constitutionnelle du droit de grève : *Saskatchewan Federation of Labour c Saskatchewan*, [2015] 1 RCS 245. Voir par exemple la position de l'organisation syndicale AFPC : « Mémoire au sujet du projet de loi C-525 présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées », Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), 11 février 2014 : <http://syndicatafpc.ca/memoire-sujet-du-projet-loi-c-525-presente-comite>.

En plus d'avoir été adopté par voie parlementaire, le projet de loi a été adopté dans « l'urgence » et en catimini, le législateur espérant ainsi l'absence de réactions syndicales et populaires. Il est donc surprenant que l'entrée en vigueur de la loi ait été repoussée des mois après son adoption. En effet, si « l'urgence » avait été réelle, l'entrée en vigueur aurait dû être immédiate. Malgré cette volonté d'éviter les critiques, les dénonciations du projet C-525 ont été nombreuses de la part de sénateurs et sénatrices, syndicalistes, chercheurs et chercheuses¹.

Soulignons que le projet C-525, devenu « Loi sur le droit de vote des employés », a été déposé dans un contexte néolibéral, qui impose à la majorité des travailleuses et travailleurs canadiens un climat économique et social très difficile².

Vers un durcissement des critères d'accréditation syndicale

La réforme dont il est question ici concerne à la fois l'accréditation et la révocation de l'accréditation syndicales. Avant de la présenter, il est nécessaire de faire le point sur les principales caractéristiques du régime canadien des relations de travail fédérales ainsi que sur les différentes instances compétentes en

matière de relations de travail au palier fédéral.

Principales caractéristiques du régime canadien des relations collectives fédérales de travail

Le régime canadien des relations de travail est composé de deux paliers : l'un provincial (soit 10 provinces, auxquelles s'ajoutent trois territoires canadiens, que nous laissons de côté, car ils relèvent d'un statut particulier) et l'autre fédéral. L'élaboration de la législation canadienne implique que les projets de loi soient adoptés par le Parlement, composé de la Chambre des communes et du Sénat, avant d'obtenir la sanction royale, soit l'adoption formelle par le représentant de la Reine d'Angleterre, c'est-à-dire le Gouverneur général.

En vertu de la Constitution canadienne (art. 92, § 13), le droit du travail relève de chaque province canadienne. Le législateur fédéral n'est autorisé à intervenir dans la sphère du droit du travail que de manière très circonscrite. Concrètement, 90 % de la population canadienne au travail est régie par les lois provinciales. Le projet de loi C-525, auquel nous nous intéressons, concerne quant à lui le niveau fédéral de la législation du travail, soit les 10 % restants.

Le droit du travail canadien repose sur quatre principes fondamentaux : la

1. Un projet exactement similaire a été déposé, dans les mêmes circonstances (soit un projet de loi d'initiative parlementaire), en 2013. L'absence de succès révèle la pugnacité du député Calkins ; ce dernier affirmait à l'époque que : « Depuis trop longtemps les lois fédérales sont en retard sur les lois provinciales. Les travailleurs méritent d'avoir le droit de tenir un scrutin secret pour décider qui les représentera à la table de négociation » ; voir projet C-525, Loi sur le droit de vote des employés, 2013 : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=6206933&File=24&Language=F>.

2. Le marché du travail canadien, comme bien des marchés occidentaux, fait l'objet d'une fragmentation notamment par le recours de plus en plus fréquent à l'intermédiation (sous-traitance, agence de placement, etc.), la substitution du travail autonome au travail salarié. Par ailleurs, le rapport de force étant toujours favorable à l'employeur, les négociations collectives des conditions de travail sont toujours longues et difficiles, essentiellement dans le secteur public. Enfin, nous pouvons ajouter le contexte « d'austérité » qui freine l'évolution favorable des conditions de vie et de travail dans l'ensemble du Canada, depuis plusieurs mois, voire années.

reconnaissance du syndicat comme représentant exclusif des travailleurs (monopole syndical), la capacité des organisations syndicales à imposer un rapport de force à l'employeur, l'obligation de négocier les conditions de travail au sein d'une convention collective au niveau local, ainsi que le prélèvement automatique, à même le salaire des membres et des non-membres du syndicat, de la cotisation syndicale, soit la « Formule Rand ». Ce dernier principe, comme nous l'avons souligné précédemment, a été remis en cause par le projet de loi C-377 adopté le 30 juin 2015 et entré en vigueur le 30 juillet 2015 (Collombat, 2014:22).

Les instances compétentes en matière d'accréditation syndicale

Lors de son entrée en vigueur en 2015, la Loi sur le droit de vote des employés modifie le Code canadien du travail (CCT), la Loi sur les relations de travail au Parlement (LRTP) et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRFP). Elle a un impact direct sur la totalité des fonctionnaires fédéraux, soit les employés des sociétés d'État, sous réglementation fédérale ¹ (CCT), les employés du Parlement (LRTP) et les fonctionnaires fédéraux (LRFP). Nous allons donc présenter les différentes modifications communes aux trois ensembles de dispositions juridiques en vigueur avant cette loi et préciser lorsqu'il y a des spécificités de l'un ou l'autre régime juridique.

S'agissant des relations de travail au palier fédéral, le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) relève du CCT. Cette instance tripartite

constitue ainsi un tribunal administratif, représentatif et indépendant, responsable notamment de l'interprétation et de l'application de la partie I du Code canadien du travail relative aux relations de travail. Elle vise notamment à favoriser l'établissement de bonnes relations de travail. Afin de réaliser ce mandat, le CCRI fournit divers services de règlement des différends. En effet, il veille à offrir des services de médiation à toutes les étapes d'une procédure, et ce, afin de chercher activement à régler les divergences de la manière qui répond le mieux aux besoins des parties. Grâce à cette approche, le CCRI aide les syndicats et les employeurs à améliorer leurs relations professionnelles, dans le milieu de travail. Le CCRI tranche également les affaires lorsque cela est nécessaire. Il est également en charge de l'accréditation des organisations syndicales afin qu'elles soient reconnues comme agents négociateurs.

Le CCRI dispose de nombreux pouvoirs afin de mener à bien sa mission. Par exemple, celui de convoquer des témoins et de les contraindre à comparaître et à déposer sous serment, oralement ou par écrit, ainsi qu'à produire les documents et pièces qu'il estime nécessaires pour mener à bien ses enquêtes et examens sur les questions de sa compétence, adopter des règlements, examiner les éléments de preuve qui lui sont présentés sur l'adhésion des employés au syndicat sollicitant l'accréditation (art. 16 CCT). Il peut également trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience (art. 16.1 CCT).

1. La législation fédérale du travail concerne les fonctionnaires publics, les travailleuses et travailleurs de certains services publics interprovinciaux (ex. transport, poste, communication) ou de certains domaines d'activités considérés comme relevant de la législation fédérale (ex. mariage et divorce, banque [sauf les coopératives], etc.).

En matière de relations de travail au Parlement et dans la fonction publique, c'est la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (CRTEFP) qui est compétente. La Commission met en œuvre les lois dont il est question ici et exerce les attributions qui lui sont conférées. Par exemple, elle peut rendre des ordonnances exigeant l'observation des règlements pris sous son régime ou des décisions sur les questions dont elle est saisie. Elle offre aussi des services d'arbitrage (ex. audition des demandes et des plaintes, renvoi des griefs à l'arbitrage, instruction des affaires dont elle est saisie) et de médiation (art. 39 LRTEFP).

Pour ce faire, la CRTEFP dispose de larges pouvoirs tels que le droit d'examiner les éléments de preuve qui lui sont présentés au sujet de l'adhésion des fonctionnaires à l'organisation syndicale ainsi que les documents constitutifs ou les statuts de l'organisation syndicale, le droit d'exiger de l'employeur qu'il affiche et maintienne affichés aux endroits appropriés les avis qu'elle estime nécessaire de porter à l'attention des travailleurs et travailleuses, le droit d'obliger quiconque à répondre aux questions qu'elle lui pose relativement à une affaire dont elle est saisie. La CRTEFP peut adopter des règlements concernant divers sujets tels que l'accréditation d'agents négociateurs d'unités de négociation, la détermination des unités habiles à négocier collectivement les droits, la révocation de l'accréditation de tout agent négociateur, ainsi que les droits et privilèges que le fonctionnaire a acquis et qu'il conserve malgré cette révocation ou encore toute mesure utile ou connexe à la réalisation des objets de la nouvelle mouture de la Loi sur les relations de travail au Parlement (LRTP)

et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTEFP).

Par ailleurs, il existe de nombreuses dispositions législatives interdisant à l'employeur d'entraver les droits liés à la liberté d'association, par exemple en utilisant l'intimidation (art. 94 (2)c) CCT ; art. 196 (2)a LRTEFP ; LRTP 6 (2)c).

Ces deux instances sont les seules à pouvoir intervenir dans le processus d'accréditation ou de révocation de l'accréditation syndicales, aujourd'hui largement modifié.

Vers une abolition de l'accréditation syndicale automatique et un assouplissement de sa révocation

Les modifications présentées ici sont celles du CCT ; sauf avis contraire, elles doivent s'appliquer *mutatis mutandis* aux deux autres catégories d'employés, soit les fonctionnaires (LRTEFP) et les travailleurs et travailleuses du Parlement (LRTP).

Les conditions d'accréditation et de révocation de l'accréditation syndicales sont clairement modifiées pour rendre la syndicalisation moins accessible. D'emblée, soulignons que la supervision du vote est assurée par l'employeur lui-même. En effet, en raison du secteur d'activités visé, soit celui des secteurs professionnels relevant de la compétence législative fédérale, c'est le gouvernement-employeur qui doit organiser le vote. Cette situation milite en faveur de la méthode de vérification des cartes, et non du vote à bulletin secret.

Le CCT prévoyait, jusqu'à l'adoption de la Loi sur le droit de vote des employés, plusieurs mesures encadrant l'exercice de la liberté syndicale. Soulignons que le bassin de référence pour le calcul de la majorité était composé des personnes formant l'unité d'accréditation

ou s'étant exprimées¹, or une majorité des voix exprimées ne signifie pas une majorité des voix des membres de l'unité d'accréditation. En matière d'accréditation, le CCT prévoyait quatre principales dispositions : 1) L'accréditation était automatique lorsque le syndicat était capable de démontrer qu'il avait l'appui d'une majorité de 50 % + 1 des personnes formant l'unité d'accréditation (par la signature de cartes et la collecte de droits d'adhésion) (art. 28 CCT) ; 2) Si un syndicat avait l'appui de 35 % à 50 % du nombre total d'employés formant l'unité pour laquelle l'accréditation était demandée, le CCRI ordonnait la tenue d'un vote (art. 29 (2) CCT) ; 3) En cas de tenue d'un tel vote, une majorité de 50 % + 1 des voix exprimées était suffisante pour justifier l'accréditation (art. 31 (1) CCT) ; 4) La révocation d'une accréditation syndicale nécessitait l'appui d'une majorité de 50 % + 1 des employés formant l'unité d'accréditation avant même que la demande soit examinée et qu'un vote soit organisé (art. 38 s. CCT) ; nous y reviendrons.

Ce régime juridique fédéral était relativement protecteur de la liberté d'association ainsi que de son exercice. En effet, en cas de vote, la majorité des voix permettant l'accréditation était calculée selon le *nombre de voix exprimées* alors que la révocation de l'accréditation l'était selon le *nombre de personnes formant l'unité d'accréditation*. En pratique, la première majorité est plus facile à obtenir

que la seconde. Toutefois, la réforme adoptée en décembre 2014 a mis à mal ces principes.

Les nouvelles dispositions du CCT introduites par la Loi sur le droit de vote des employés imposent un scrutin secret obligatoire et systématique, conditionnel à l'existence d'un désir exprimé par au moins 40 % des membres de l'unité d'accréditation d'être représentés par le syndicat en question, à titre d'agent négociateur (nouvel art. 28 (2) c CCT). Les conditions d'obtention de l'accréditation syndicale sont donc aujourd'hui plus difficiles dans la mesure où elles imposent deux exigences successives : l'obtention de 40 % des voix des membres de l'unité d'accréditation, par vérification des cartes, dans un premier temps, et l'obtention de la majorité (50 % + 1) suite à la tenue du scrutin secret, dans un second temps.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur le droit de vote des employés, soit sous l'égide du CCT non encore modifié, toute travailleuse, tout travailleur, si elle/il prétendait représenter la majorité (50 % + 1) des membres d'une unité d'accréditation, pouvait demander au CCRI de révoquer par ordonnance l'accréditation au syndicat, à titre d'agent négociateur. Ceci avait lieu à la suite de l'organisation de la tenue d'un vote secret au terme duquel la majorité (50 % + 1) des membres de l'unité d'accréditation devait être obtenue. Quand lors d'une enquête décidée de

1. L'unité d'accréditation (ou unité de négociation) est l'établissement de référence au sein duquel la représentativité est calculée pour l'octroi de l'accréditation. En matière d'accréditation, le CCRI constitue le tribunal compétent pour déterminer « l'unité habile à négocier collectivement » (art. 27 (1) CCT ; voir par exemple : *Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 c. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 432). Il s'agit de déterminer « l'unité appropriée » et non « l'unité la plus appropriée », au sein de laquelle la majorité va être calculée. Le CCRI a également l'obligation d'accréditer le syndicat à titre d'agent négociateur lorsque celui-ci a déposé une demande d'accréditation, que l'unité de négociation a été définie et que l'agent négociateur bénéficie, à la date du dépôt de la demande (ou au jour que le Conseil estime indiqué), du soutien de la majorité des membres de l'unité de négociation (art. 28 CCT).

son propre chef, le CCRI – ou autre instance compétente selon la loi applicable – estimait que la majorité des travailleuses et des travailleurs de l'unité d'accréditation visée par la demande de révocation de l'accréditation ne souhaitait plus être représentée par leur agent négociateur, il pouvait révoquer l'accréditation ou déclarer que l'agent négociateur n'avait plus les qualités pour représenter les membres de l'unité (art. 39 (1) CCT).

Avec la loi C-525, le taux de représentation des membres de l'unité d'accréditation appuyant la demande de révocation de l'accréditation de la travailleuse ou du travailleur passe de 50 % + 1 à 40 % des membres de l'unité d'accréditation (art. 38 (1) et 39 CCT). Le nouveau texte prévoit ensuite que l'organisation d'un scrutin secret doit avoir lieu et que la majorité doit se dégager au sein des membres votants de l'unité d'accréditation.

L'article 39 (2) du CCT a été supprimé par la réforme, qui disposait qu'en « l'absence de convention collective applicable à l'unité de négociation, l'ordonnance visée à l'alinéa (1)a) ne peut être rendue par le Conseil que s'il est convaincu que l'agent négociateur n'a pas fait d'effort raisonnable en vue de sa conclusion ». Cette disposition empêchait la révocation de l'accréditation lors de la négociation d'une première convention collective ainsi qu'en période de grève ou de *lock-out* ». En conséquence, aujourd'hui, il est possible de révoquer l'accréditation

syndicale dans un espace temporel plus large.

Quelques compléments sont spécifiques aux différentes lois modifiées, comme la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Ainsi, par exemple, il n'existe aucun doute sur la procédure à suivre dans la mesure où il abolit l'article 65 (1) ¹ ; de ce fait, l'organisation d'un scrutin secret n'est plus une possibilité, mais une obligation pesant sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique ². Les nouvelles dispositions introduites dans les différentes dispositions législatives par la Loi sur le droit de vote des employés risquent de déstabiliser les conditions d'existence des organisations syndicales et prêtent le flanc à la critique.

Une contestation unanime des syndicats

D'emblée, il faut mettre en exergue plusieurs éléments dont nous pouvons penser qu'ils ont joué un rôle relativement important en matière de modifications de l'accréditation et de la révocation de l'accréditation syndicales.

Une procédure qui rend l'accréditation plus longue et complexe, et la révocation minoritaire

D'après les données statistiques recueillies par le CCRI ³ entre 2005 et mars 2015, qui ne concernent que les travailleuses et travailleurs couverts par le CCT, les accréditations sont plus

1. LRTP, article 65 (1), version antérieure : « La Commission *peut* ordonner la tenue d'un scrutin afin de vérifier si la majorité des fonctionnaires de l'unité de négociation souhaitent être représentés par l'organisation qui sollicite l'accréditation » [Souligné par nous].

2. Voir aussi : art. 25 (2) LRTP et art. 28 (2) CCT.

3. CCRI, Demandes d'accréditation depuis le 1^{er} avril 2005 (mis à jour le 6 mai 2015) : <http://www.cirb-ccri.gc.ca/eic/site/047.nsf/fra/00311.html>. Malheureusement, des données de même nature ne sont pas disponibles pour la LRTP et la LRTP. Mais il est raisonnable d'imaginer la même tendance, compte tenu de la similarité des procédures d'accréditation et de révocation de l'accréditation syndicales.

fréquemment obtenues par décompte du nombre d'adhésions (soit la vérification des cartes) (939 cas) que par l'organisation d'un vote à bulletin secret (155 cas). Par ailleurs, la durée de traitement des demandes d'accréditation est plus courte (50 jours ou moins), lorsque c'est la procédure du décompte des cartes d'adhésion qui est appliquée, et ce, dans 55 % des cas en 2014-2015. Au contraire, lorsque le vote à bulletin secret est demandé, la durée dépasse les 51 jours dans tous les cas en 2014-2015. En moyenne entre 2005 et 2015, la procédure d'accréditation avec scrutin secret a duré plus de 51 jours dans 97,4 % des cas, alors qu'elle n'a duré plus de 51 jours que pour 45 % des procédures avec décompte de carte. D'une part, la méthode d'accréditation par la vérification des cartes donne lieu à un nombre d'accréditations plus important que la méthode du vote au scrutin secret ; d'autre part, la durée de traitement des demandes d'accréditation est moins longue que lorsqu'est organisé un vote à bulletin secret. Certes, le projet de loi initial était bien pis : en effet, il requérait qu'une majorité des travailleuses et des travailleurs, membres de l'unité d'accréditation, votent en faveur de l'accréditation. Dans ce projet, les abstentionnistes étaient considérés comme s'étant exprimés en défaveur de l'accréditation syndicale. Signalons cependant que la révocation de l'accréditation syndicale exigeait la même majorité, les abstentionnistes étant cette fois considérés comme s'étant prononcé en faveur de la révocation de l'accréditation syndicale. Sur quel fondement le législateur se base-t-il pour attribuer telle ou telle opinion à un abstentionniste ?

Finalement, la Loi sur le droit de vote des employés modifie le seuil d'admissibilité aux fins d'accréditation syndicale dans la mesure où elle introduit l'exigence d'une majorité d'adhésion au syndicat (40 % des membres de l'unité d'accréditation), qui n'existait pas jusqu'alors, et impose un scrutin dont la majorité est fixée à 50 % + 1 des personnes ayant voté. En parallèle, la loi diminue le niveau de la majorité exigé en vue de la révocation de l'accréditation syndicale (40 % au lieu de 50 % + 1) ; il faut y voir un processus de révocation de l'accréditation minoritaire¹. Il en ressort que la réforme met en œuvre une double procédure obligatoire : vérification des cartes d'adhésion et scrutin secret, alors que jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la voie royale de l'accréditation syndicale consistait en la simple vérification des cartes. Toutefois, le refus syndical d'organiser systématiquement un vote à scrutin secret pour accréditer un syndicat aux fins de représentation de l'ensemble des travailleuses et travailleurs ne signifie pas un rejet pur et simple du vote en général au sein des instances syndicales ; au contraire, l'organisation de votes est obligatoire notamment pour le déclenchement d'une grève, pour l'adoption d'une convention collective, etc. Mais, en l'espèce, le gouvernement complique un processus qui, dans les faits, protégeait le droit des travailleuses et travailleurs à une représentation collective fiable. De toute évidence, le gouvernement a fait siens les arguments invoqués par le député conservateur Calkins, prétendant que la réforme garantit une plus grande démocratie (voir *supra*).

1. « Projet de loi C-525 : porter atteinte aux syndicats dans les secteurs fédéraux », Fiche d'information : projet de loi C-525, SCFP, 31 octobre 2013.

Des risques d'intimidation de la part des employeurs

D'après ses détracteurs, qu'ils soient sénateurs et sénatrices ¹, chercheurs et chercheuses ² (Watson, 2015) ou encore syndicalistes ³, cette loi porte un coup terrible au régime fédéral des relations de travail par ses dispositions antisyndicales. Plus exactement, comme nous l'avons présenté, ce projet vise, d'une part, l'abolition de l'accréditation automatique par simple vérification des cartes en imposant le vote obligatoire, et d'autre part, il facilite la révocation de l'accréditation syndicale. Or, ces changements, de faible ampleur en apparence, peuvent entraîner de graves conséquences, comme en témoigne l'expérience de plusieurs États américains et de certaines provinces canadiennes. Ces derniers ont supprimé la vérification des cartes, ce qui a eu des conséquences néfastes sur la syndicalisation (voir *infra*). Après avoir dénoncé le fait que le gouvernement fédéral Harper n'a ni consulté les principaux intervenants avant cette réforme, ni suivi une procédure ordinaire d'adoption des lois permettant un réel débat, l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a affirmé que les

nouvelles dispositions étaient régressives et portaient atteinte aux droits acquis ; elle a ajouté que la réforme constituait un obstacle injustifié à l'exercice du droit fondamental de se syndiquer ⁴. En effet, l'AFPC condamne la suppression de la vérification du nombre de cartes d'adhésion au motif que, lorsque cela a eu lieu dans les autres provinces, les travailleuses et travailleurs se sont révélés être plus vulnérables aux tactiques d'intimidation de l'employeur, qui dans les faits limite leur droit de se syndiquer.

Selon la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), « [c]e projet idéologique ne vise qu'à s'attaquer au droit des travailleurs de choisir librement leurs représentants syndicaux. En décrétant un vote obligatoire, le gouvernement ouvre la porte à l'intimidation, la menace et les congédiements arbitraires. [...] En signant des cartes d'adhésion, les travailleurs et travailleuses se prononcent déjà en faveur de l'implantation ou non d'une organisation syndicale afin de défendre leurs droits. Le fait d'adhérer ou non à un syndicat est un choix démocratique qui ne concerne que les travailleurs. Un vote obligatoire laisse les coudées franches aux employeurs qui

1. Sénatrice Joan Fraser, « Débats du Sénat », 2^e session, 41^e législature, compte rendu officiel, Hansard, vol. 149, n^o 78, mardi 23 septembre 2014 : http://www.parl.gc.ca/content/sen/chamber/412/debates/pdf/078db_2014-09-23-f.pdf.
2. W. Watson, « No More Stacking the Deck: Employees' Voting Rights Act Brings Changes to Federal Union Certification and Decertification Processes », *Canadian Labour and Employment Law*, 26 March 2015, Unions & Labour Relations : <http://www.labourandemploymentlaw.com/2015/03/no-more-stacking-the-deck-employees-voting-rights-act-brings-changes-to-federal-union-certification-and-decertification-processes/>.
3. « Le projet de loi C-525 est antidémocratique et injuste », Unifor, 13 janvier 2015 : www.unifor.org/fr/quoi-de-neuf/nouvelles/le-projet-de-loi-c-525-est-antidemocratique-et-injuste ; « Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles – témoignages », FTQ (selon les propos de Dias), Ottawa, 7 mai 2015 : <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/412/LCJC/52115-f.HTM> ; « La FTQ dénonce le projet de loi C-525 attaquant le mouvement syndical », SCFP, 6 juin 2013 : www.scfp.qc.ca/nouvelles/2608/La-FTQ-denonce-le-projet-de-loi-C-525-attaquant-le-mouvement-syndical?imprime=1.
4. « Mémoire au sujet du projet de loi C-525 présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées », Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), 11 février 2014 : <http://syndicatafpc.ca/memoire-sujet-du-projet-loi-c-525-presente-comite>.

voudront faire pression pour stopper le processus de syndicalisation ¹ ». Selon Unifor, « [I]es travailleurs ne veulent pas de ce projet. Les employeurs n'en veulent pas non plus. Les conservateurs de Harper étaient les seuls à vouloir ce projet injuste et antidémocratique ². »

Entre autres organisations syndicales, la Fédération autonome de l'enseignement (FAE), la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), les Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) joignent leur voix aux autres syndicats contestataires.

Plusieurs syndicats, dont la FAE ³ et la CSD ⁴, dénoncent la limitation de la liberté d'association alors qu'elle est protégée par la Constitution canadienne. Ainsi, la FAE affirme qu'« une fois de plus, on assiste à une offensive du gouvernement conservateur pour limiter le droit légitime des travailleuses et travailleurs d'être représentés par un syndicat. Comment peut-il en être autrement lorsqu'on rend les règles d'association plus contraignantes ? » Selon la CSD, la liberté d'association est reconnue comme une liberté fondamentale par les chartes, comme la Charte canadienne des droits et libertés.

D'autres organisations syndicales mentionnent le fait qu'imposer un vote ouvre la porte à l'intimidation de la part de l'employeur : selon les TCA ⁵, les employeurs peuvent fausser les résultats de vote en organisant des réunions obligatoires avec les travailleuses et travailleurs, et en exerçant de l'intimidation et des menaces. Selon la CSD, c'est ouvrir la porte à toute pression envers ceux qui ont demandé l'accréditation. Selon la CSQ ⁶, la nouvelle procédure dure plus longtemps que l'ancienne : l'employeur a donc davantage de temps pour exercer des pressions, intimider, menacer de congédiement ou de représailles...

Par ailleurs, la nouvelle Loi sur le droit de vote des employés a un effet dévastateur sur le taux d'accréditation. Selon la CSD, le taux de syndicalisation des États américains et des provinces canadiennes ayant adopté une loi similaire a chuté rapidement. Même si cela paraît inoffensif, c'est un moyen très efficace pour brimer l'exercice de la liberté syndicale. Selon les TCA, le scrutin secret obligatoire réduit l'accréditation des organisations syndicales, car il ne reflète pas avec exactitude les préférences des travailleurs. Il suffit de prendre connaissance de quelques données statistiques : le Québec détient le meilleur taux de syndicalisation d'Amérique du Nord, avec

1. « Réaction de la FTQ au projet de loi fédéral C-525 modifiant le Code canadien du travail », FTQ, 6 juin 2003 : <http://ftq.qc.ca/communiqués/reaction-de-la-ftq-au-projet-de-loi-federal-c-525-modifiant-le-code-canadien-du-travail/>.
2. « Le projet de loi C-525 est antidémocratique et injuste », Unifor, 13 janvier 2015 : www.unifor.org/fr/quoi-de-neuf/nouvelles/le-projet-de-loi-c-525-est-antidemocratique-et-injuste.
3. « Projet de loi C-525 : Une autre attaque du gouvernement conservateur envers les syndicats », FAE, communiqué, 7 juin 2013 : <http://www.lafae.qc.ca/actualites/projet-de-loi-c-525-une-autre-attaque-du-gouvernement-conservateur-envers-les-syndicats/>.
4. « Projet de loi C-525 : la CSD y voit une réduction ignoble de la liberté d'association », CSD, 13 juin 2013 : <http://www.csd.qc.ca/projet-de-loi-c-525-la-csd-y-voit-une-reduction-ignoble-de-la-liberte-dassociation/>.
5. TCA : <http://article.wn.com/view/2013/06/07/>.
6. « Adoption du projet de loi C-525 : la CSQ dénonce les attaques antisyndicales des conservateurs », CSQ, *Presse-toi à gauche*, 18 décembre 2014 : <http://www.pressegauche.org/spip.php?article20373>.

environ 40 % en 2014, alors qu'aux États-Unis, le taux de syndicalisation, en diminution constante, s'élève à 12,3 % cette même année (Coutu *et al.*, 2014 : par. 9) ¹. S'il nous a été impossible de retracer avec certitude le taux de syndicalisation des travailleurs et travailleuses relevant du pouvoir législatif fédéral, il ne fait nul doute, au regard des expériences étrangères, que la loi C-525 risque de s'accompagner d'une baisse du nombre de membres syndiqués.

Les employeurs devraient se réjouir de cette nouvelle disposition : selon la CSN, « pour les employeurs, le meilleur moyen de contrer l'émergence de nouveaux syndicats est le modèle de reconnaissance qui existe aux États-Unis et dans quelques provinces canadiennes, soit l'imposition de la tenue du vote à scrutin secret. » Pour le patronat, la liberté des entreprises est le facteur principal de création de la richesse et les syndicats sont des « empêcheurs de tourner en rond, qui veulent les forcer à respecter les travailleuses et les travailleurs et à partager cette richesse plus équitablement. Leur meilleure arme, c'est de tuer la poule dans l'œuf (sic), en empêchant tout simplement le syndicat de venir au monde. Et, c'est à cette volonté patronale que répond le projet de loi C-525 », d'expliquer les porte-parole syndicaux.

Finalement, imposer un vote au scrutin secret obligatoire revient à nier la force de la signature d'une carte d'adhésion par un travailleur, comme l'affirme

la CSD. Effectivement, dans quelle mesure une signature sur une carte d'adhésion aurait-elle moins de valeur qu'un vote au scrutin secret ? Des chercheur(e)s clament également leur désaccord avec la nouvelle loi, déclarant par exemple que « le nouveau système permet, dans les faits, d'aller plus loin vers le vote de représentation. D'après les syndicats, le nouveau système ouvre la voie à des abus potentiels de l'employeur avant la tenue du vote. D'après eux, à cause de ces abus potentiels, on empêche les salariés de choisir librement de se syndiquer ². »

Le CCRI lui-même n'est pas favorable au vote au scrutin secret, sauf lorsqu'il n'y a aucun syndicat en place. En effet, « le Conseil a depuis longtemps comme pratique de considérer les cartes d'adhésion comme la meilleure preuve des désirs des employés et de n'exercer son pouvoir discrétionnaire d'ordonner la tenue d'un scrutin qu'en raison de motifs impérieux » (Coutu *et al.*, 2011:note 229).

Enfin, la contestation a également gagné des personnalités politiques, y compris celles considérées comme proches du parti conservateur. Selon la sénatrice Diane Bellemare, « [p]lusieurs Canadiens aimeraient se débarrasser des syndicats, mais il ne faut pas oublier que l'organisation du travail dans une entreprise est un processus collaboratif et collectif. Le rendement et la productivité des employés sont fortement liés au climat de travail. Penser que les syndicats nuisent nécessairement à la productivité

1. Voir Labrosse (2015:5) ; Agence France-Presse Washington, « Le taux de syndicalisation chute aux États-Unis », *La Presse*, 27 avril 2015.

2. « [T]he new system effectively mandates the additional step of a representation vote. Unions argue that the new system opens the process up to potential abuse by the employer in the window before the vote is taken. Unions argue that, because of this potential for abuse, employees are prevented from freely choosing to unionize », W. Watson, « No More Stacking the Deck: Employees' Voting Rights Act Brings Changes to Federal Union Certification and Decertification Processes », *Canadian Labour and Employment Law*, 26 March 2015, Unions & Labour Relations : <http://www.labourandemploymentlaw.com/2015/03/no-more-stacking-the-deck-employees-voting-rights-act-brings-changes-to-federal-union-certification-and-decertification-processes/>.

et [à] la croissance économique relève d'une analyse plutôt simpliste et à courte vue. Dans la plupart des cas, quand elles sont parties prenantes aux décisions, les organisations syndicales permettent aux patrons de mener à terme des projets de restructuration, par exemple, et de relever les défis de la mondialisation ¹. »

Conclusion

Au-delà d'une pseudo-préoccupation démocratique syndicale, il faut convenir que la Loi sur le droit de vote des employés constitue une attaque frontale des syndicats, et ce, dès le début de son processus d'adoption : en effet, le projet de loi n'émanant pas du gouvernement, mais d'un parlementaire, la conformité du projet de loi à la Charte canadienne des droits et liberté n'a pas été vérifiée. De plus, la loi a apporté plusieurs modifications aux procédures d'accréditation syndicale et de révocation de ladite accréditation au détriment des syndicats.

La réticence des syndicats à organiser un vote à bulletin secret pour accréditer un syndicat aux fins de représentation de l'ensemble des travailleuses et travailleurs ne signifie bien évidemment pas qu'ils rejettent le principe du vote au sein de leurs instances, et encore moins le principe démocratique. Mais ils estiment que le contrôle de la conformité des cartes d'adhésion, confié aux instances compétentes, fonctionnait très bien au

plan fédéral avant la réforme, et garantissait le respect de la démocratie.

Sans surprise, la Loi sur le droit de vote des employés a soulevé un tollé syndical. D'après plusieurs syndicats, elle entrave l'effort de syndicalisation et fait fi du rôle de première importance qu'ils assurent dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail des travailleuses et travailleurs ². Elle contribue à fragiliser le rapport de force des travailleuses et travailleurs face à leur employeur, en faveur de ce dernier : par exemple, l'abolition de l'accréditation syndicale effectuée par le simple décompte des cartes d'adhésion (processus moins lourd qu'un vote à bulletin secret) nuira sans nul doute à l'accréditation de nouvelles unités (Warner, 2012). Or, lorsque la majorité absolue des travailleuses et travailleurs signent une carte d'adhésion et payent leur droit de cotisation, la volonté de ceux-ci est déjà clairement exprimée. Par ailleurs, la date de la tenue du vote est nécessairement connue de toutes et tous, laissant la voie libre à l'élaboration de stratégies d'intimidation de la part des employeurs, ce qui risque d'entraver l'exercice de la liberté d'association, garantie par la Charte canadienne des droits et libertés.

Cette loi comporte ainsi un risque sérieux dans la mesure où elle pourrait paver la voie des législateurs provinciaux en mal d'inspiration en matière d'accréditation syndicale et de sa révocation, en

1. Honorable sénatrice Diane Bellemare : http://www.parl.gc.ca/Content/Sen/Chamber/412/Debates/110db_2014-12-16-f.htm?Language=F.
2. Outre les positions de l'AFPC, d'Unifor, de la CSQ, de la CSD et de la FTQ, déjà citées, mentionnons celles de la CSN : « Vote obligatoire pour les nouvelles accréditations syndicales fédérales. La CSN dénonce le projet de loi C-525 », CSN, communiqué de presse, 10 avril 2014 : http://www.csn.qc.ca/web/csn/communique/-/ap/COMM2014-04-10a?p_p_state=maximized#_VZ1QsqZgNRk ; de la SCFP : <http://scfp.ca/node/503> ; des Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce Canada (TUAC) : Wayne Hanley, « Le mouvement syndical doit montrer qu'ensemble nous pouvons bâtir un monde plus juste », TUAC, 29 août 2013 : http://www.tuac.ca/index.php?option=com_content&view=article&id=3625:labour-movement-must-show-that-together-fairness-works-&catid=361:directions-1369&Itemid=6&lang=fr.

leur indiquant la marche à suivre dans ce domaine. Sans conteste, cette loi s'inscrit dans un contexte législatif plus large qui a tendance à étouffer la voix syndicale et vise à démobiliser les travailleuses et travailleurs, qui luttent contre les lois « harperiennes » attentatoires à leurs droits et libertés. Depuis des années, il est question de renouveau syndical, de solidarité citoyenne (Arthurs, 1967:786), etc. Tous les acteurs de la vie sociale doivent prendre conscience de la dérive conservatrice, dont l'objectif est loin de protéger les travailleuses et travailleurs vivant les situations plus précaires, mais pas seulement. La remobilisation syndicale est cruciale afin de retrouver un rapport de force qui permettra aux syndicats de faire face aux employeurs, quelle que soit leur nature (gouvernement ou non).

Toutefois, même si cette nouvelle loi revêt un caractère totalement anti-syndical, il ne faut pas oublier que, dans notre société néolibérale, les syndicats constituent le dernier rempart contre le marché économique libéré et globalisé. Le recrutement de nouveaux membres ainsi que l'éducation et la mobilisation syndicales de l'ensemble des membres forment la clef de voûte de la défense

et de l'amélioration des conditions de travail des travailleuses et travailleurs. Il faut que les syndicats persévèrent et mobilisent leurs forces vives en faveur de l'accréditation par vérification des cartes, qui justifie pleinement leur légitimité.

Sources

Arthurs H. (1967), « Developing Industrial Citizenship: A Challenge for Canada's Second Century », *Can. Bar. Rev./Revue du Barreau canadien*, vol. 45, n° 4, p. 786-830.

Collombat T. (2014), « Canada. Le projet de loi C-377 : transparence financière ou programme antisyndical ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 145, mars, p. 19-28.

Coutu M., Bourgault J., Desjardins A. (avec la collaboration de Dufort G. et Pelletier A.) (2011), *Droit fédéral du travail*, Cowansville, Yvon Blais.

Coutu M., Fontaine L. L., Marceau G., Coiquaud U. (2014), *Droit des rapports collectifs de travail au Québec*, vol. 2, *Les régimes particuliers*, Cowansville, Yvon Blais.

Labrosse A. (2015), *La présence syndicale au Québec en 2014*, Secrétariat du Travail, Direction de l'information sur le travail, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, mars.

Warner K. (2012), *Protecting Fundamental Labor Rights: Lessons from Canada for the United States*, Center for Economic and Policy Research, August, <http://www.cepr.net/documents/publications/canada-2012-08.pdf>.