

Les Cahiers de droit



La représentation syndicale au-delà de l'entreprise

Gregor Murray and Pierre Verge

Volume 35, Number 3, 1994

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043291ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043291ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Murray, G. & Verge, P. (1994). La représentation syndicale au-delà de l'entreprise. *Les Cahiers de droit*, 35(3), 419–466.
<https://doi.org/10.7202/043291ar>

Article abstract

The current legal regime of union representation in Canada has traditionally portrayed the union as a local agent for the purposes of collective bargaining and, to this end, bestowed it with the exclusive right to represent a particular group of workers. This focus on collective bargaining at the level of the firm skews our understanding of the reality of union representation in important ways. It disregards the larger union of which the local agent is generally only a part. It also emphasizes the narrow economic or industrial character of union representation (the worker strictly as a wage earner) to the detriment of an understanding of its civic or sociopolitical character (the worker as a citizen). In the context of current socioeconomic transformations both within and beyond the firm, these other facets of union representation are assuming new importance as we witness the creation of consultative and representative forums and institutions to deal with issues such as training, sectoral adjustment, productivity and regional economic development.

Drawing on the distinction between the worker as a wage earner and the worker as a citizen, this article first sets out a framework for understanding the different facets of union representation beyond the firm. Drawing on legislation in both provincial and federal jurisdictions as well as some other empirical materials, it then uses this framework to analyze the pattern and recent evolution of such union representation in Quebec.

It concludes that there is a wide variety of union representation beyond the enterprise covering both the worker as a wage-earner and the worker as a citizen. These different forms of representation appear more prevalent in the provincial jurisdiction where union representation—primarily consultative in nature—figures in a large number of forums as opposed to the federal jurisdiction where union representation appears quite marginal. An important exception in this latter case concerns the recent emergence of bodies concerned with economic restructuring in which union participation is quite intense. As soon as the consultation concerns the worker as a citizen, unions enter into competition with other groups representing new labour market identities. The resulting bodies are more likely to be multipartite than bipartite or tripartite. Moreover, the criteria governing representativeness are extremely vague which potentially undermines the legitimacy of such bodies. While there are significant trends in favour of the direct representation of the individual citizen, independent of any functional intermediaries, unions in Quebec continue to play a significant role in the expression of collective interests beyond the level of the enterprise.

La représentation syndicale au-delà de l'entreprise*

Gregor MURRAY et Pierre VERGE**

L'actuel régime juridique de représentation syndicale perçoit le syndicat primordiallement comme un agent local de négociation collective et l'investit à cette fin d'un pouvoir de représentation exclusif d'une collectivité particulière de salariés. Privilégiant la représentation sur le plan de l'entreprise, il ne prend en considération la réalité syndicale que partiellement. La réalité de la représentation syndicale est en effet plus riche et plus variée. L'action syndicale s'exerce sur un grand nombre de plans à l'égard d'une variété d'objets. Le présent texte traite de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise sous ses diverses formes et, plus particulièrement, de la participation des syndicats au sein de différentes instances étatiques au Québec. À partir d'une distinction entre la représentation du salarié en tant que salarié et du salarié en tant que citoyen, il veut d'abord établir généralement les différentes dimensions de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise. Il s'attarde ensuite aux manifestations de cette représentation au Québec pour tenter d'en dégager les traits significatifs.

Au Québec, l'appréhension du rôle des groupements syndicaux ne saurait être complète sans aller au-delà de l'entreprise. Dans ces sphères plus vastes, plusieurs d'entre eux exercent des actions ou, à tout le moins, une influence qui concernent aussi bien le salarié en tant que tel que le salarié-citoyen. Saisie globalement, la représentation syndicale est toutefois loin d'équivaloir à une intégration des mouvements syndicaux à la gouverne de l'État. Au Québec, sans doute peut-on aller jusqu'à parler d'une certaine « inclusion », dans la mesure où les groupements syndicaux sont appelés à participer, à titre consultatif, à diverses institutions à vocation particulière, sans pour autant avoir part à la détermination des

* Les auteurs remercient les membres du Groupe sur les transformations et la régulation du travail de l'Université Laval, de leurs commentaires.

** Gregor Murray, professeur agrégé, Département des relations industrielles, Université Laval. Pierre Verge, professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval.

orientations de l'État. Au fédéral, la reconnaissance étatique de la représentativité des groupements syndicaux paraît relativement marginale, surtout depuis l'abolition de certains grands organismes étatiques de consultation. En sens inverse, il y a toutefois lieu de tenir compte de l'émergence de nouveaux organismes dont la mission s'étend à certains aspects de la restructuration économique, particulièrement la formation professionnelle, et qui se caractérise par une forte participation syndicale.

Lorsqu'il s'agit du salarié-citoyen, la représentation syndicale subit la concurrence de la part de divers autres groupements établis en fonction de nouvelles identités. La composition des organismes établis par la loi devient alors franchement multipartite. De surcroît, les critères de représentativité des groupements appelés à participer, dont ceux de nature syndicale, sont absents, ce qui affaiblit leur légitimité. D'importants courants d'opinion contemporains favorisent même la représentation directe et exclusive du citoyen-individu, par rapport à l'État, aux dépens de toute intermédiation fonctionnelle. Les acquis de la représentation syndicale, quoique perfectibles, témoignent cependant déjà de façon significative de la présence de divers intérêts collectifs dans la société québécoise, ainsi que de la vocation des groupements syndicaux à participer à leur expression.

The current legal regime of union representation in Canada has traditionally portrayed the union as a local agent for the purposes of collective bargaining and, to this end, bestowed it with the exclusive right to represent a particular group of workers. This focus on collective bargaining at the level of the firm skews our understanding of the reality of union representation in important ways. It disregards the larger union of which the local agent is generally only a part. It also emphasizes the narrow economic or industrial character of union representation (the worker strictly as a wage earner) to the detriment of an understanding of its civic or socio-political character (the worker as a citizen). In the context of current socio-economic transformations both within and beyond the firm, these other facets of union representation are assuming new importance as we witness the creation of consultative and representative forums and institutions to deal with issues such as training, sectoral adjustment, productivity and regional economic development.

Drawing on the distinction between the worker as a wage earner and the worker as a citizen, this article first sets out a framework for understanding the different facets of union representation beyond the firm.

Drawing on legislation in both provincial and federal jurisdictions as well as some other empirical materials, it then uses this framework to analyze the pattern and recent evolution of such union representation in Quebec.

It concludes that there is a wide variety of union representation beyond the enterprise covering both the worker as a wage-earner and the worker as a citizen. These different forms of representation appear more prevalent in the provincial jurisdiction where union representation—primarily consultative in nature—figures in a large number of forums as opposed to the federal jurisdiction where union representation appears quite marginal. An important exception in this latter case concerns the recent emergence of bodies concerned with economic restructuring in which union participation is quite intense. As soon as the consultation concerns the worker as a citizen, unions enter into competition with other groups representing new labour market identities. The resulting bodies are more likely to be multipartite than bipartite or tripartite. Moreover, the criteria governing representativeness are extremely vague which potentially undermines the legitimacy of such bodies. While there are significant trends in favour of the direct representation of the individual citizen, independent of any functional intermediaries, unions in Quebec continue to play a significant role in the expression of collective interests beyond the level of the enterprise.

	<i>Pages</i>
1. Phénomène général de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise.	422
1.1 Conceptions de la représentation syndicale	422
1.2 Évolution historique de la représentation fonctionnelle.	425
1.3 Caractères de la représentation au-delà de l'entreprise.	430
2. Portrait de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise au Québec.	435
2.1 Représentation du salarié-salarié	435
2.1.1 Régime de travail	435
2.1.2 Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi	445
2.1.3 Développement de l'action étatique d'encadrement	449
2.2 Représentation du salarié-citoyen.	450
2.2.1 Politiques générales	450
2.2.2 Politiques et développement économiques.	451
2.2.3 Préoccupations sociales générales	455
2.2.4 Préoccupations sociales particulières	458
3. Traits de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise au Québec	459
3.1 Existence	460
3.2 Exercice	462
Conclusion	466

L'actuel régime juridique de représentation syndicale perçoit le syndicat primordiallement comme un agent local de négociation collective et l'investit à cette fin d'un pouvoir exclusif de représentation d'une collectivité particulière de salariés. Privilégiant la représentation sur le plan de l'entreprise, il ne prend en considération la réalité syndicale que partiellement. D'une part, il fait abstraction du plus grand syndicat dont le groupement local investi de ce pouvoir de représentation fait généralement partie ; d'autre part, il conduit à privilégier l'action à dominante professionnelle par rapport à celle à caractère civique ou politique du syndicat¹. Il occulte l'existence de fonctions de représentation syndicale au-delà de l'entreprise.

La réalité de la représentation syndicale est en effet plus riche et plus variée. L'action syndicale s'exerce sur un grand nombre de plans à l'égard d'une variété d'objets. Le rapport entre les types d'action syndicale, l'action professionnelle et l'action sociopolitique, par exemple, est complexe et variable. Il n'y a donc pas lieu de se limiter à une seule partie de la réalité de la représentation syndicale. Le présent texte vise à traiter de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise sous ses diverses formes et, plus particulièrement, de la participation des syndicats au sein de différentes instances étatiques au Québec. Dans un premier temps, il veut établir généralement les différentes dimensions de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise. Il s'attarde ensuite aux manifestations de cette représentation au Québec pour, enfin, tenter d'en dégager certains traits.

1. Phénomène général de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise

Comment saisir la représentation syndicale au-delà de l'entreprise ? D'abord, par la formulation de certains énoncés théoriques, ensuite, plus concrètement, en suivant son évolution historique, puis en dégagant ses différents caractères possibles.

1.1 Conceptions de la représentation syndicale

Les intérêts du salarié se situent sur divers plans ; il en va de même de leur représentation.

Dans un premier temps, il est possible de mettre en évidence les actions qui touchent le salarié en tant que salarié : 1) la représentation de salariés dans une entreprise ou dans un lieu de travail plus restreint, par exemple, à des fins de négociation collective portant sur la quantité de

1. Voir P. VERGE et G. MURRAY, *Le droit et les syndicats*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991, p. 381.

travail à accomplir et les conditions de son exécution ; 2) la représentation des salariés dans une profession, dans un secteur, ou dans une région, auprès d'un regroupement d'employeurs, par exemple, à des fins d'une négociation collective qui dépasse l'aire de l'entreprise ou de représentation au sein d'un comité paritaire ; et 3) la représentation des salariés en tant que catégorie, représentation du salariat qui accède à des questions générales, comme la détermination du cadre législatif du contrat de travail ou, encore, le régime d'assurance chômage, questions qui, à l'instar de celles qui ont été mentionnées jusqu'ici, ont pour caractéristique d'exprimer une préoccupation relative au travail. Nous décelons déjà, même dans cette représentation des salariés en tant que tels, une première tension dans les conceptions de la représentation. Le groupement syndical vit en effet un certain conflit entre le particulier et le général, entre la défense de groupes de salariés, avec leurs habilités particulières sur le marché du travail, et la défense des conditions générales du salariat. Il s'agit d'une tension entre la défense des intérêts de la grande collectivité de salariés et la défense des intérêts hétérogènes des groupes particuliers dont elle est composée² (tableau 1).

Même si l'on admet que l'action syndicale liée au travail puisse atteindre un plan aussi vaste que l'ensemble de la société, ne s'en tenir qu'à cela ne représenterait qu'une partie de l'action syndicale. En effet, l'action syndicale rejaillit également sur des sujets non liés, directement du moins, au travail. Elle touche également le salarié en tant que citoyen, en tant qu'être humain, indépendamment du contexte immédiat du travail. N'y a-t-il pas des actions syndicales qui touchent des conditions de vie plus générales du salarié, par exemple, l'environnement, les politiques d'éducation, les politiques économiques, voire la politique étrangère d'un pays ? Cette question se pose quelle que soit l'envergure des plans de la représentation syndicale : local, régional, sectoriel, national, voire international. D'où un autre conflit possible entre diverses conceptions de la représentation syndicale, celles qui sont liées à la défense du salarié en tant que tel et celles qui sont rattachées au salarié en tant que citoyen.

Dès ses origines, la représentation syndicale visait l'amélioration du sort des salariés par de larges transformations socio-économiques³. Une

2. Voir C. OFFE, *Disorganized Capitalism*, Londres, Polity Press, 1985, pp. 199-200. Offe décrit ce conflit comme étant un conflit entre l'hétérogénéité et l'identité collective (p. 188).
3. Voir notamment A. ABENDROTH, *A Short History of the European Working Class*, Londres, NLB, 1972 ; B. HEPPLER, « Introduction », dans B. HEPPLER (dir.), *The Making of Labour Law in Europe : A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, Londres, Mansell, 1986, pp. 1-30 ; A. STURMTHAL, « Le développement économique et le monde ouvrier », dans F. SELLIER (dir.), *Les relations industrielles : principes et politique*, Paris, PUF, 1976, pp. 132-147.

Tableau 1

Aires et objets de la représentation syndicale

	Salarié-salarié	Salarié-citoyen
MICRO		
entreprise ou lieu de travail	conditions de travail	conditions de vie sur le plan local (ex. : environnement) ou intérêt de la collectivité des salariés dans l'entreprise (ex. : services publics)
MÉSO		
profession/secteur/région	négociation professionnelle, sectorielle ou régionale	conditions de vie sur le plan professionnel, sectoriel ou régional
MACRO		
national ou international	cadre législatif du contrat et des conditions de travail	conditions de vie sur le plan national ou international

telle perspective est toujours aussi actuelle. Le syndicat est traversé d'une certaine dualité : mission étroitement professionnelle et rôle socio-politique plus large⁴. De surcroît, dans le contexte actuel, où l'entreprise est de plus en plus sollicitée comme acteur social et économique, il est plus que jamais difficile pour le syndicat de faire abstraction du contexte social de cette dernière et du marché du travail ; il est appelé à élargir ses objets de représentation et à travailler avec d'autres groupements voués à l'avancement de différents intérêts particuliers⁵.

Pourquoi en est-il ainsi ? Chaque salarié est, à la fois, « sujet » et « objet » de l'échange impliqué dans le rapport de travail, mais il est également le consommateur du résultat du travail (la production) ainsi que l'habitant du milieu social et physique dans lequel ce travail est accompli⁶.

4. Comme le suggère Pizzorno, « l'action syndicale peut avoir deux significations très différentes conduisant à deux types d'effets distincts : procurer aux adhérents et plus généralement aux travailleurs des avantages individuellement mesurables : salaires plus élevés, amélioration des conditions de travail, de la protection sanitaire et de la sécurité, etc. ou bien modifier une certaine situation globale du rapport de pouvoir (renforcement de la solidarité de son groupe, de ses possibilités d'action ; droit de contrôle sur certaines décisions) » : A. PIZZORNO, « Les syndicats et l'action politique », *Sociologie du travail*, vol. 13, n° 2, 1971, p. 118.

5. Voir G. MURRAY et P. VERGE, « Transformation de l'entreprise et représentation syndicale », *Relations industrielles*, vol. 48, n° 1, 1993, pp. 3-55.

6. Voir C. OFFE, *op. cit.*, note 2, p. 188.

En somme, plusieurs conceptions de la représentation syndicale coexistent : celle de salariés particuliers, celle du salariat ; celle du salarié en tant que citoyen, celle de salariés en tant que citoyens.

La représentation du salarié en tant que citoyen coexiste avec la représentation du salarié en tant que salarié et entretient des relations avec elle. Ces différentes visions de la représentation syndicale sont virtuellement porteuses d'ambiguïtés importantes au sein des groupements quant aux différentes conceptions de la représentation. L'action syndicale est traversée de ces différentes visions, d'où des débats internes et externes sur l'orientation des groupements syndicaux⁷.

Il est certes possible de concevoir des formes de représentation axées exclusivement sur le salarié en tant que tel, mais elles tendent à rejaillir sur d'autres objets de représentation⁸. Le syndicat peut leur accorder plus ou moins d'importance, selon le cas, mais il est difficile de distinguer systématiquement la représentation du salarié en tant que salarié et la représentation du salarié en tant que citoyen⁹. Plus le syndicat s'éloigne de la représentation des salariés en tant que salariés, plus il entre en concurrence avec d'autres groupements qui se prétendent également représentatifs des salariés en tant que citoyens.

1.2 Évolution historique de la représentation fonctionnelle

La représentation des salariés en tant que salariés a ainsi eu tendance historiquement à se greffer à une conception plus large du gouvernement de la société ; la représentation territoriale classique se complétait par une certaine représentation fonctionnelle, à savoir la représentation des « fonctions » socio-économiques (travail, capital)¹⁰. Cette association des deux

7. C. OFFE, *op. cit.*, note 2, p. 193, décrit ainsi le dilemme virtuel de toute direction syndicale : « union leadership is constantly caught between attempting to provide comprehensive representation for all the interests of its working-class constituency and being limited in its ability to find a formula that reconciles these partly contradictory interests without endangering their internal acceptability and/or external negotiability ».

8. Nous avons déjà évoqué, par exemple, la double nature du syndicat : d'une part, groupement professionnel, axé plus étroitement sur les intérêts économiques, d'autre part, agent de transformation sociale, expression de revendications d'ordre social et communautaire. La dimension économique et la dimension politique ne sont pas, en pratique, dissociables de façon systématique. Voir P. VERGE et G. MURRAY, *op. cit.*, note 1, p. 225.

9. Le droit étatique au Québec perçoit toutefois le syndicat « primordialement comme un agent local de négociation collective » : P. VERGE et G. MURRAY, *op. cit.*, note 1, p. 381.

10. Voir P.C. SCHMITTER, « Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America », dans S. BERGER (dir.), *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 289-290.

formes de représentation ne doit pas surprendre. En effet, le suffrage universel et la liberté d'association à des fins de négociation collective constituent les deux piliers de la démocratie moderne¹¹. Ainsi, la représentation parlementaire et territoriale du citoyen s'est trouvée complétée notamment par une représentation des salariés à l'égard de l'appareil étatique à différentes fins et à des degrés d'intensité variables, selon l'histoire particulière des pays.

Cette vision remonte aux dernières décennies du XIX^e siècle¹². Elle correspond à la propagation des rapports capitalistes dans la plupart des secteurs de l'économie et à l'implantation de confédérations syndicales dans différents pays occidentaux. La représentation fonctionnelle fut d'abord peu intense et empreinte d'un certain pluralisme, la représentation d'intérêts étant assez variable. Puis, sous l'influence de la Première Guerre mondiale, la quête d'une plus grande productivité nationale et le recours à la planification de l'économie favorisèrent la consolidation et la concentration de ces associations d'intérêts¹³. C'est dans ce contexte que l'on a même entrevu la possibilité que la représentation fonctionnelle puisse supplanter complètement la représentation territoriale à la faveur d'une intégration des groupements représentatifs des intérêts socio-économiques au sein même de l'État. Par exemple, certains socialistes britanniques voyaient dans l'avènement d'une telle forme de représentation l'aboutissement logique de l'implantation du syndicalisme de masse et une façon d'abolir la lutte des classes sociales à la faveur d'une certaine paix sociale¹⁴. La doctrine des syndicalistes catholiques allait dans le même sens. Il existait au fond une harmonie possible entre les intérêts du capital et les intérêts des salariés, et l'État se devait de la cultiver¹⁵. Cette tentative

11. Voir, à ce titre, L. PANITCH, « The Tripartite Experience », dans K. BANTING (dir.), *The State and Economic Interests*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 40 : « Mass suffrage involved the attribution of full citizenship rights in the public sphere to the non-propertied worker so that he or she might be represented as an individual in the state. Freedom of association, on the other hand, involved establishing the collective rights of workers to bargain with and strike against their employers in the private sphere of the labour market. »

12. Voir P.C. SCHMITTER, « Still the Century of Corporatism ? », dans P.C. SCHMITTER et G. LEHMBRUCH (dir.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage Publications, 1979, pp. 7-52.

13. Voir P.C. SCHMITTER, *loc. cit.*, note 10, 290.

14. Voir, par exemple, S. WEBB et B. WEBB, *Industrial Democracy*, Londres, Longmans, Green and Co., 1911 ; G.D.H. COLE, *Self-Government in Industry*, Londres, Hutchinson Educational, 1972 ; W. MILNE-BAILEY, *Trade Unions and the State*, Londres, George Allen & Unwin, 1934.

15. Voir L. PANITCH, *loc. cit.*, note 11, 40 ; A. SUPLOT, « À propos d'un centenaire : la dimension juridique de la doctrine sociale de l'Église », (1991) *Droit social* 916 ; J. Russo et B. CORBIN, « A System of Interpretation : Catholic Social Teaching and American Unionism », *Conflict*, vol. 11, 1991, pp. 237-266.

corporatiste fut aussi présente dans les solutions envisagées pour les conflits de travail de l'époque par le futur premier ministre du Canada, William Lyon Mackenzie King, dans son ouvrage publié en 1919, *Industry and Humanity*¹⁶.

Moins heureusement, la possibilité d'officialiser une telle paix sociale inspirait aussi de nouvelles visions « corporatistes » qui sous-tendaient l'ascension des régimes fascistes dans les années 1930. Il s'agissait « d'arracher la classe ouvrière aux doctrines révolutionnaires, à la lutte des classes, aux sirènes du socialisme, en l'intégrant à un État, au-dessus des classes¹⁷ ». La liberté d'association cède ici sa place aux associations monopolistiques et officialisées qui participent directement à la création et à l'implantation des politiques étatiques et qui deviennent des mécanismes de contrôle des citoyens. Historiquement, on a pu noter qu'un tel corporatisme « étatique » se traduisait le plus souvent par l'effort de différents régimes fascistes de « faire taire toute revendication ouvrière » par des législations d'urgence et de guerre¹⁸.

À l'encontre d'un tel corporatisme étatique, un phénomène plus répandu et présentant des visages variables selon les pays est celui du « corporatisme sociétal ». La représentation fonctionnelle y est assurée par des associations représentatives des principaux intérêts socio-économiques. Celles-ci jouent un grand rôle dans l'élaboration et dans l'implantation des politiques étatiques¹⁹. La participation de ces associations peut être encadrée par l'État, mais, à l'encontre du corporatisme étatique, ces groupements demeurent libres de déterminer leurs propres orientations. Par ailleurs, d'autres groupements peuvent représenter les intérêts de leurs membres, même s'ils ne sont pas reconnus par l'État. Un tel corporatisme « sociétal », ou « tripartisme », s'est développé dans plusieurs pays capitalistes dans les premières décennies du présent siècle ; mais c'est surtout pendant et après la Seconde Guerre mondiale que de telles tendances se

16. W.L.M. KING, *Industry and Humanity*, Toronto, University of Toronto Press, 1973. Voir aussi R. WHITAKER, « The Liberal Corporatist Ideas of Mackenzie King », *Labour/Le Travailleur*, vol. 2, 1977, pp. 137-169.

17. G. LYON-CAEN, « Corporation, corporatisme, néo-corporatisme », (1986) *Droit social* 743.

18. *Id.*, 744.

19. Voir P.C. SCHMITTER, *loc. cit.*, note 12, 20.

sont accélérées au point de parler d'une « pénétration progressive des syndicats dans les structures de l'État²⁰ ».

En effet, pendant cette période, le mouvement syndical est devenu un acteur sociopolitique plus puissant, et on pourrait dire que son rôle dans la représentation du salarié-citoyen a connu un gain de légitimité. On reconnaissait l'importance de l'acteur syndical dans la restructuration économique, celle de sa collaboration, notamment en ce qui avait trait aux revendications salariales, pour assurer la croissance économique dans un cadre de plein emploi²¹. Les mécanismes politiques visant à assurer la régulation du rapport capital-travail deviennent donc centraux dans l'élaboration des politiques économiques nationales. Diverses expériences tendant à associer ces intérêts économiques à la vie politique sont mises à l'épreuve, qu'il s'agisse de la création de nouveaux mécanismes étatiques incorporant une représentation ouvrière, comme en Allemagne de l'Ouest, ou de politiques dites « volontaires » portant sur le contrôle du taux d'augmentation des salaires découlant de forts liens entre le mouvement syndical et les partis travaillistes ou ouvriers au pouvoir, comme en Grande-Bretagne.

La centralité de telles institutions incorporant la représentation des salariés et du capital est très variable selon les pays et semble dépendre, entre autres, de la force relative du mouvement ouvrier, tant sur le plan professionnel que sur le plan politique. Là, par exemple, où le taux de densité syndicale est plutôt élevé ou, encore, où les partis politiques ouvriers ou sociaux-démocrates jouissent d'une certaine importance, ces institutions semblent occuper une place plus importante. C'est notamment le cas des pays scandinaves. C'est d'ailleurs dans ces contextes que le mouvement syndical jouit, de concert avec la représentation patronale, d'une certaine exclusivité dans la discussion des questions économiques par rapport à la représentation d'autres intérêts socio-économiques.

Là où de telles institutions jouent un rôle important dans l'élaboration et dans l'implantation des orientations économiques nationales, la re-

20. A. PIZZORNO, *loc. cit.*, note 4, 119-122. Sur le développement des tendances corporatistes au début du siècle, voir K. MIDDLEMAS, *Politics in Industrial Society*, Londres, André Deutsch, 1979, ainsi que P.C. SCHMITTER, *loc. cit.*, note 12. Sur l'essor de la représentation ouvrière pendant et après la Seconde Guerre mondiale, voir : A. GILES, « The Political Economy of Labour — State Relations : A Comparative Historical Study of Britain, Canada, Sweden and France », thèse de doctorat, Coventry, University of Warwick, 1985, pp. 408-542 ; et L. PANITCH, *Social Democracy and Industrial Militancy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 7-40.

21. Voir, par exemple, A. SHONFIELD, *Modern Capitalism*, Londres, Oxford University Press, 1965.

présentation syndicale tend aussi à revêtir d'autres visages et à s'attacher à d'autres domaines d'activité d'intérêt pour le salarié-citoyen. Elle se manifeste ainsi graduellement dans différentes instances rattachées à l'élaboration ou à l'implantation de différentes politiques sociales.

Avec la montée du taux d'inflation et du militantisme syndical à la fin des années 1960 et au début des années 1970, on assiste à des remises en cause de légitimité de telles formes de représentation, tant à l'intérieur des mouvements syndicaux qu'à l'extérieur de ceux-ci. Ce contexte provoqua tout un débat sur l'universalité et la durabilité du phénomène ; on insista, dans certains cas du moins, sur la fragilité de telles institutions, spécialement à cause des difficultés inhérentes à la réconciliation des intérêts divergents du capital et du travail²².

Le rôle syndical de représentation du salarié en tant que citoyen ne s'est donc pas imposé sans contestations, compte tenu de conceptions différentes de la représentation du citoyen. Il est en particulier possible de concevoir des formes de représentation fonctionnelle qui ne tiennent pas pour exclusive la représentation syndicale par rapport à celle qui est mue par d'autres groupes d'intérêt. La vision de la représentation fonctionnelle est alors « pluraliste²³ ». À la limite, le groupement syndical n'est qu'un groupe d'intérêt parmi d'autres.

Cette conception pluraliste de l'intermédiation connaît un regain devant une certaine recomposition actuelle des identités, tant sur le marché du travail que dans la société. Cette recomposition entraîne l'émergence de groupements établis en fonction de nouvelles identités — féminisme, écologie, affirmations ethniques, etc. Ces groupements, tant par leur existence même que par le rôle qu'ils aspirent à jouer, contestent l'exclusivité du rôle syndical de représentation fonctionnelle du salarié-citoyen²⁴.

S'observe par ailleurs une conception libérale classique qui privilégie la représentation exclusive du citoyen-individu par rapport à l'État, sans intermédiation fonctionnelle quelconque. Non seulement a-t-elle précédé historiquement la représentation syndicale, mais elle connaît un retour en force au cours des dernières années dans différents pays occidentaux,

22. Voir L. PANITCH, « The Development of Corporatism in Liberal Democracies », dans P.C. SCHMITTER et G. LEHMBRUCH (dir.), *op. cit.*, note 12, pp. 119-146.

23. Voir P. PROSS, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1986, p. 227.

24. Voir, par exemple, A. TOURAINE, M. WIEVIORKA et F. DUBET, *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard, 1984, pp. 389-409 ; C. HECKSCHER, *The New Unionism*, New York, Basic Books, 1988, pp. 72-73.

notamment en réaction à la représentation fonctionnelle ; elle remet en cause ce rôle du syndicat dans la représentation du salarié-citoyen²⁵.

Enfin, il faut signaler un certain regain d'intérêt pour les formes de représentation fonctionnelle. La gestion sociale de l'économie pose de plus en plus de problèmes dans un contexte de restructuration économique. Il semble devenir primordial d'associer, dans différentes formes de concertation, les représentants du salarié-citoyen à la gestion économique. Cela semble même avoir un effet bénéfique sur la gestion des salariés en tant que tels. Cette notion de « consensualisation » des comportements économiques devient même une nouvelle orthodoxie devant les problèmes sociaux engendrés par les mutations économiques actuelles²⁶. Par ailleurs, plusieurs des stratégies d'adaptation dépendent d'une participation des salariés au-delà de l'entreprise, notamment sur le plan sectoriel ou, encore, sur le plan régional²⁷. On assiste alors, dans plusieurs pays, à la création de nouvelles instances de représentation, de concertation et de participation relativement à différents objets et sur divers plans.

1.3 Caractères de la représentation au-delà de l'entreprise

Quels visages cette représentation syndicale au-delà de l'entreprise est-elle susceptible d'emprunter ? Il faut d'abord constater le caractère extrêmement variable de cette représentation. L'éventail va de l'action syndicale autogénérée, officieuse et autosuffisante à l'action suscitée, officialisée et entretenue par l'État²⁸. Cette représentation syndicale est, le plus souvent, le résultat d'une série de contingences historiques dans un

25. Ce fut, en particulier, le cas en Grande-Bretagne, où l'élection de Margaret Thatcher comme première ministre a marqué une rupture importante avec les politiques corporatistes des décennies précédentes. Voir, à ce titre, H. URWIN et G. MURRAY, « Democracy and Trade Unions », *Industrial Relations Journal*, vol. 14, n° 4, 1983, pp. 21-30.

26. Voir, à ce titre, P.J. KATZENSTEIN, *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1985 ; CANADIAN LABOUR MARKET AND PRODUCTIVITY CENTRE, « The Role of Consensus-Building in Economic Performance », *Quarterly Labour Market Productivity Review*, vol. 1, n° 1, 1991, pp. 25-36 ; I.A. STEWART, « Le consensus et la performance économique », dans K. NEWTON, T. SCHWEITZER et J.-P. VOYER (dir.), *Perspectives 2000*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990, pp. 275-290.

27. Voir, par exemple, D. BELLEMARRE et L. POULIN SIMON, *Le défi du plein emploi*, 2^e éd., Montréal, Éditions Saint-Martin, 1988, p. 470.

28. Voir C. OFFE, *op. cit.*, note 2, p. 237.

système industriel ou politique particulier²⁹. Il faut donc la replacer dans l'évolution historique particulière des rapports plus globaux entre l'État et la société. Il est néanmoins possible de dégager les principaux traits qui permettent de la caractériser.

Différents angles, dont les suivants, contribuent à la diversité des visages de la représentation : 1) le plan ou l'aire de la représentation ; 2) la nature de la mission caractéristique de l'instance au sein de laquelle le groupement syndical exerce son action de représentation ; 3) le degré de permanence de cette instance ; 4) le rôle plus ou moins central de cet organisme par rapport à la gestion étatique ; 5) la composition de l'instance ; 6) les pouvoirs dont jouit l'organisme ; 7) l'intensité de la participation syndicale au sein de cet organisme ; 8) la nature du pouvoir de représentation du groupement syndical ; 9) le degré d'institutionnalisation de cette participation syndicale ; et, enfin, 10) le contrôle démocratique des représentants par l'organisme syndical.

Pour ce qui est de l'aire de représentation, qu'il s'agisse de la représentation du salarié en tant que tel ou du salarié en tant que citoyen, on distinguera d'abord la représentation selon qu'elle est générale ou sectorielle (ou professionnelle). Encore ici, dans l'un et l'autre cas, elle peut s'exercer sur un plan régional, national ou, même, international (tableau I). On peut également distinguer entre l'action privée et l'action étatique.

La mission caractéristique de l'instance où le syndicat exerce son action de représentation est plus ou moins particulière : elle se préoccupe d'une diversité de questions ou, au contraire, d'un seul objet. Sa mission concerne le salarié en tant que tel ou, au contraire, le salarié en tant que citoyen.

D'un point de vue temporel, le lieu de la représentation est stable, voire permanent, ou, au contraire, il s'agit d'une action épisodique, par exemple, une consultation *ad hoc*.

L'organisme dans lequel le syndicat exerce son action de représentation joue un rôle plus ou moins central par rapport à la gestion étatique. On peut imaginer une certaine dispersion des lieux de représentation, la re-

29. Lehmbruch note qu'à l'encontre de la participation politique à travers la représentation territoriale et parlementaire, qui présente un visage assez uniforme d'un pays à l'autre, l'institutionnalisation de l'intermédiation des intérêts est assez diverse : « The institutionalization of interest intermediation is much more diverse and, moreover, quite unevenly developed » : G. LEHMBRUCH, « Introduction : Neo-Corporatism in Comparative Perspective », dans G. LEHMBRUCH et P.C. SCHMITTER (dir.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage Publications, 1982, p. 9. L'auteur, par exemple, tente de distinguer entre des configurations « corporatistes » plus ou moins fortes, selon le cas.

présentation jouant un rôle moins « central » ou moins important dans la gouverne de l'État. Il peut ne s'agir que d'une certaine décentralisation administrative, par exemple, la réglementation d'une profession³⁰. Par contre, une concentration des lieux de représentation est généralement liée à l'intégration de la représentation syndicale dans l'élaboration, voire dans l'implantation, des politiques économiques de l'État. Ainsi en est-il de pays où la régulation économique s'effectue par l'intégration des seules associations représentatives du capital et du travail. Selon Panitch, ce degré de « centralité » dans l'élaboration et l'application des politiques de l'État permet de distinguer le « néo-corporatisme » du « pluralisme »³¹. Cette « centralité » conduit le plus souvent à l'association exclusive du capital et du travail à la gouverne de ces aspects de l'État, partant à des formes de néo-corporatisme³².

Un autre élément de diversité a trait à la composition de l'instance au sein de laquelle le syndicat exerce son action de représentation. Renferme-t-elle une pluralité de participants ? S'agit-il d'une instance bipartite où seules les parties patronale et syndicale sont en présence, d'une instance tripartite où l'État est aussi présent ou, encore, d'une instance pluripartite où une multiplicité d'acteurs ou de représentants sont en présence, différents groupes d'intérêts, mouvements sociaux, communautés culturelles, etc. ? Une autre interrogation porte sur la pluralité ou la singularité de la présence syndicale : plusieurs organisations syndicales sont représentatives ou, au contraire, une seule l'est³³.

L'influence de la représentation syndicale tient elle-même à la nature des pouvoirs de l'organe où elle s'exerce. Ses pouvoirs vont de la simple consultation à l'autonomie décisionnelle.

Enfin, il y a lieu de se pencher plus directement sur le rôle de représentation du groupement syndical. L'action syndicale de représentation peut présenter un visage à dominante conflictuelle. C'est le cas notamment de la participation syndicale à la négociation collective, du moins conçue en termes classiques, ou encore de la défense juridictionnelle d'intérêts syndicaux dépassant le seuil de l'entreprise. Elle peut aussi bien présenter un visage primordialement participatif, dimension à laquelle nous nous atta-

30. Voir, à ce titre, C. OFFE, *op. cit.*, note 2, p. 241.

31. L'auteur parle ainsi du premier phénomène : « corporatism's substantive character as a mechanism of state control over the organized working class in capitalist societies ». Voir L. PANITCH, *Working Class Politics*, Londres, Verso, 1986, pp. 169-180.

32. Voir G. LEHMBRUCH, *loc. cit.*, note 29, 23-24.

33. G. LEHMBRUCH, *loc. cit.*, note 29, 24, évoque, par exemple, la possibilité, comme en Hollande ou en Italie, d'avoir plusieurs associations représentatives en présence, mais de réduire toutefois le degré de concurrence par la création de cartels représentatifs.

cherons plus particulièrement dans le présent texte, comme lorsqu'elle s'intègre aux différents organismes étatiques.

D'autre part, l'intensité de l'action de représentation varie. Tantôt, le groupement syndical se contente, ou doit se contenter, de revendiquer ; tantôt, il participe à l'élaboration ou à l'implantation des politiques économiques ou sociales de l'État. Cette intensité de la représentation donne lieu à au moins trois configurations générales : 1) l'« intégration », où les organisations centrales du mouvement syndical participent à la gouverne de l'État et jouissent d'un statut institutionnel ; 2) l'« inclusion », où les syndicats sont généralement consultés, souvent dans le cadre d'institutions à vocation particulière et sans pour autant être admis à participer à la détermination des orientations de l'État ; enfin, 3) une situation dite « marginale », où les organisations syndicales accèdent à un certain statut représentatif mais vivent néanmoins en marge du processus politique soit à cause des stratégies étatiques, soit à cause de leur propres politiques ou caractéristiques, par exemple leur opposition au gouvernement, ou encore leur fragmentation³⁴.

Le groupement syndical peut n'être représentatif d'une collectivité de salariés qu'en fait, dans la mesure où il s'impose naturellement lorsqu'il s'agit d'affirmer l'intérêt de cette collectivité dans la société, plus particulièrement auprès des pouvoirs publics. Sa force de revendication, sa légitimité, exprime alors l'audience dont il bénéficie réellement dans le milieu. Au contraire, sa représentativité peut être consacrée par l'État, notamment par voie législative. Plus ou moins méthodiquement et objectivement et d'une façon plus ou moins directe, selon le cas, les pouvoirs publics font une sélection parmi la multitude des groupements syndicaux et choisissent de traiter avec quelques-uns d'entre eux à certaines fins, plus ou moins intensément selon les situations. Les groupements élus, qui deviennent ainsi officiellement les porte-parole de diverses collectivités de salariés, plus ou moins étendues, sont dits, selon des formules variables, « représentatifs » ou « les plus représentatifs » des collectivités de salariés en cause.

Ainsi singularisés par l'État, ces groupements acquièrent un certain statut : droits d'intensité variable, assortis à l'occasion d'obligations correspondantes. Dans certains cas, la représentativité ira ainsi jusqu'à conduire à l'attribution d'un pouvoir de représentation légal, au sens strict, c'est-à-dire que l'action du groupement représentatif liera individuelle-

34. Voir A.J. TAYLOR, *Trade Unions and Politics*, Londres, Macmillan, 1989, p. 97.

ment les salariés dont il est le porte-parole officiel³⁵. Mais, s'il s'agit d'assumer une certaine prise en considération des intérêts de larges groupes de salariés-citoyens, la représentativité ne sera pas attributive d'un tel pouvoir de représentation. Le groupement n'émergera officiellement qu'en tant que porte-parole, ou « représentant », cette fois au sens large, des intérêts généraux d'une vaste collectivité³⁶. Une loi, par exemple, l'associera obligatoirement en cette qualité à la prise de décision gouvernementale ou ministérielle, ne serait-ce, à la limite, qu'à titre consultatif. Ainsi, selon le contexte, l'action de représentation du groupement syndical peut impliquer la représentation, au sens strict, de personnes ou la représentation, au sens large, des intérêts d'une collectivité étendue. Se trouve posée à nouveau avec acuité toute l'ambivalence inhérente à la représentation syndicale, partagée entre la promotion d'intérêts particuliers et d'intérêts généraux, intérêts eux-mêmes hétérogènes dans une certaine mesure.

L'action de représentation syndicale peut être plus ou moins institutionnalisée, c'est-à-dire jouir d'une reconnaissance étatique plus ou moins poussée ; au contraire, elle peut demeurer tout à fait autogénérée et autonome. Cette reconnaissance étatique tient à l'appréhension du groupement par l'État : reconnaissance formelle et juridique de son existence ; octroi d'un statut officiel de représentant collectif, exclusif ou non³⁷ ; reconnaissance qui peut aller jusqu'à en faire le seul porte-parole d'une profession ; contrôle par l'État des affaires internes du groupement ; et, finalement, participation de l'État à son financement³⁸.

35. Tel est, par exemple, l'effet de l'accréditation syndicale, selon les codes du travail, ou encore, du statut d'association représentative contractante en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20, art. 42.

36. Sur la distinction entre « représentativité » et « représentation », voir, en fonction du droit syndical français : G. BORENFREUND, « *Propos sur la représentativité syndicale* », (1988) *Droit social* 476-488, 480 ; J.-M. VERDIER, « *Sur la relation entre représentation et représentativité syndicales* », (1991) *Droit social* 5-10.

37. Selon G. LEHMBRUCH, *loc. cit.*, note 29, 9 : « Some countries have compulsory organizations of functional interests established by public law, e.g. the « Chambers » (of Commerce, Industry, Crafts, Agriculture, Professions—even Labour) in Germany and Austria... In other countries, representational monopolies have a much more informal character. »

38. C. OFFE, *op. cit.*, note 2, p. 237, fait quatre distinctions en ce qui a trait au degré d'institutionnalisation des groupes d'intérêt : 1) *representation status* : « The extent to which the range of representation is defined through political decision » ; 2) *procedural status* : « The extent to which interest organizations are licensed, recognized, and invited to assume, together with a specified set of other participants, a role in legislation, the judicial system, policy planning and implementation, or even are granted the right of *Selbstverwaltung* (self-administration) » ; 3) *organization status* : « the extent to which

Enfin, les représentants sont assujettis, à des degrés très variables, à certaines formes de contrôle démocratique par l'organisme syndical.

2. Portrait de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise au Québec

La considération de l'objet de la représentation syndicale conduit, a-t-on vu, à distinguer la représentation des salariés en tant que tels et celle des salariés en tant que citoyens. Nous nous attacherons à dresser deux tableaux correspondants de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise en contexte québécois à partir, essentiellement, de sa présence dans les lois, québécoises et fédérales, mais aussi compte tenu de certaines références factuelles.

2.1 Représentation du salarié-salarié

L'intérêt du salarié au travail se concentre évidemment autour de la détermination et de l'application des conditions de travail largement entendues. Toujours d'un point de vue individuel, l'accès au travail peut, suivant les aléas de la carrière professionnelle du salarié, devenir la préoccupation première de ce dernier. Envisagés collectivement, c'est-à-dire par rapport à des salariés de différents secteurs professionnels ou même, plus généralement, par rapport à la main-d'œuvre salariée dans son ensemble, l'accès au marché du travail et le développement de l'emploi, dans une perspective d'ensemble, deviennent une question où s'entremêlent l'intérêt de la société et celui de groupements de salariés. La représentation collective des salariés, en tant que telle, a naturellement trait au régime de travail des salariés (2.1.1) ; elle s'étend aussi au développement de la main-d'œuvre et de l'emploi (2.1.2) et au développement de l'action étatique touchant le régime du travail salarié (2.1.3) (tableau 2).

2.1.1 Régime de travail

La représentation du salarié en tant que salarié au-delà de l'entreprise en ce qui a trait au régime de travail se manifeste aussi bien dans les différentes formes d'action de négociation et de concertation entre les employeurs et les groupements syndicaux qu'à l'occasion d'une action étatique relative, directement ou indirectement, à la détermination du régime de travail.

internal relations between rank-and-file members and executive members of the organization are regulated » ; 4) *resource status* : « The extent to which the resources of an interest organization are supplied by the state ».

Tableau 2

Représentation du « salarié-salarié » au-delà de l'entreprise au Québec

	Québec		Fédéral/Pancanadien	
	Privé	Étatique	Privé	Étatique
Régime de travail				
— négociation collective	— négociation volontaire : pluralité d'ac-créditions	— régimes d'exception : décrets, secteurs public et parapublic, construction, artistes	— négociation volontaire : pluralité d'ac-créditions	
— concertation	— <i>ad hoc</i> ou permanent		— <i>ad hoc</i> ou permanent (ex. : textiles, sidérurgie)	
— encadrement de la négociation		— Commission de la construction — Commission mixte de la construction — Conseil des services essentiels — Institut de recherche et d'information sur la rémunération		— Commission des relations du travail dans la fonction publique (arbitrage de différends dans la fonction publique)
— surveillance de normes étatiques		— Commission des normes du travail		
— santé et sécurité		— Commission de la santé et de la sécurité du travail (conseil, bureau de révision, centre de recherche) — associations sectorielles		— Conseil consultatif de la sécurité et de la santé au travail — Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail — <i>Loi sur les produits dangereux*</i>

— Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses*				
— langue		— Conseil de la langue française*		
— prestations sociales et gestion des régimes collectifs	— régimes sectoriels ou multisectoriels (ex. : Bâtirente)	— Régie des rentes — Caisse de dépôt et placement*	— régimes sectoriels ou multisectoriels de retraite	— Commission de l'emploi et de l'immigration* (commission, appels) — Office d'aide à l'adaptation des travailleurs
Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi				
— formation	— comités paritaires sectoriels (ex. : aérospatiale)	— Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (national et régional) — Office des personnes handicapées*	— comités paritaires sectoriels (ex. : pièces d'automobile)	— Commission de l'emploi et de l'immigration* — Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre
— développement de l'emploi	— concertation <i>ad hoc</i> (ex. : produits forestiers) ou permanente — Forum pour l'emploi* — Fonds de solidarité*		— concertation <i>ad hoc</i> ou permanente (ex. : sidérurgie) — Centre canadien du marché du travail et de la productivité*	
Développement de l'action étatique d'encadrement				
	— consultation <i>ad hoc</i>	— Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre	— consultation <i>ad hoc</i>	— Organisation internationale du travail

* Instance de représentation qui figure à la fois dans la catégorie « salarié-salarié » et dans celle de « salarié-citoyen ».

La détermination privée au-delà de l'entreprise du régime de travail est essentiellement un phénomène de négociation collective. Dans son état actuel de développement au Québec, la négociation collective se réalise à l'intérieur d'un cadre juridique qui, à la fois, la structure et assure son efficacité juridique. Le modèle courant de négociation est une négociation d'entreprise³⁹. La négociation collective qui dépasse le cadre de l'entreprise se pratique néanmoins. Du point de vue de son encadrement juridique, il s'agit tantôt d'une adaptation du modèle courant de représentation des salariés à la pratique élargie de cette négociation collective, tantôt de modèles particuliers ou adaptés à différents contextes de négociation sectorielle.

Comme le laisse voir la définition de la convention collective dans le *Code du travail* du Québec, un syndicat, fort de sa représentativité lui provenant d'une pluralité d'accréditations relatives aux salariés d'autant d'employeurs distincts, peut engager une négociation coordonnée avec ceux-ci ; une pluralité d'associations de salariés peut agir de la sorte. Quant aux employeurs visés, ils peuvent être regroupés ou non au sein d'une association patronale. Dans l'affirmative, la convention conclue par une telle association liera tous les membres auxquels elle est susceptible de s'appliquer, y compris ceux qui y adhéreront ultérieurement, pourvu, bien entendu, que dans chaque cas l'élément syndical soit accrédité relativement aux salariés de l'employeur⁴⁰. En fait, le phénomène de la négociation collective par l'entremise d'une association patronale se limite à certains secteurs d'activité⁴¹. Dans tous ces cas, la convention collective conclue par l'association patronale, si elle lie tous ses membres, ne dépasse toutefois pas ceux-ci dans le secteur d'activité en cause. Pour que ses effets s'étendent à l'ensemble du secteur, c'est-à-dire qu'elle vise également les employeurs qui n'adhèrent pas à l'association, de même que leurs salariés,

39. Voir G. MURRAY et P. VERGE, *loc. cit.*, note 5.

40. C.t., art. 68. Selon l'article 44 du *Règlement sur l'exercice du droit d'association conformément au Code du travail*, R.R.Q., 1981, c. C-27, r. 3, l'employeur individuel devra en outre avoir autorisé par écrit la signature et le dépôt par l'association patronale, ce dépôt se présentant, selon l'article 72 du *Code du travail*, comme une condition d'efficacité juridique de la convention. Sur les regroupements patronaux en général, voir F. DELORME, R. FORTIN et L. GOSSELIN, « L'organisation du monde patronal au Québec : un portrait diversifié », *Relations industrielles*, vol. 49, 1994, p. 9.

41. Ainsi, pour ce qui est des conventions conclues selon le *Code du travail* du Québec en 1991, seulement 46 conventions collectives d'un échantillon de 2 603 conventions mettaient en cause une pluralité d'employeurs, qu'ils aient été représentés ou non par une association patronale. Voir CENTRE DE RECHERCHE ET DE STATISTIQUES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, *Conditions de travail contenues dans les conventions collectives, Québec 1991*, Québec, Les Publications du Québec, 1993, variable A-14.

la convention collective devra subséquemment être étendue par décret gouvernemental selon la *Loi sur les décrets de convention collective* soit à l'intérieur de tout le Québec, soit d'une de ses régions⁴². De fait, en 1993, la totalité des conventions collectives étendues par décret avaient pour origine des ententes signées par des associations patronales. Elles concernaient 5,5 p. 100 de la main-d'œuvre en emploi au Québec. On les trouve notamment, pour ce qui est du secteur manufacturier, dans les secteurs du bois d'œuvre, du meuble et du vêtement et, pour ce qui est des services, dans les garages, les agences de sécurité et l'entretien d'édifices publics⁴³.

La réalité de la négociation pluripatronale sur le plan fédéral s'est concentrée traditionnellement dans certains secteurs d'activité, dont les chemins de fer et le débardage. Juridiquement, le dépassement du cadre de l'employeur unique paraît mieux assuré selon la loi fédérale. Le *Code canadien du travail* prévoit en effet, à la différence de la loi québécoise, la désignation officielle possible par le Conseil canadien des relations du travail de l'organisation patronale aux fins de la négociation collective à la place de chacun des employeurs qui en sont membres. Par ailleurs, relativement à certains secteurs d'activité, en particulier le secteur du débardage, le Conseil canadien peut également décider que les employés de plusieurs employeurs dans une région donnée constituent une unité de négociation appropriée, ce qui conduit nécessairement à une négociation multi-employeurs, généralement en fait par l'intermédiaire d'une association patronale⁴⁴.

S'ajoutent aux précédentes pratiques de négociation multi-employeurs qui ont été élaborées à l'intérieur du cadre général de négociation collective, tant dans l'ordre fédéral que dans l'ordre québécois, des régimes spéciaux de négociation sectorielle. Certains de ceux-ci ont pour base l'établissement de la représentativité syndicale au niveau local, selon les principes généraux du *Code du travail*. Il s'agit, en plus du cas de la négociation collective dans la fonction publique québécoise⁴⁵, de celle

42. *Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., c. D-2.

43. Voir notamment COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR LES DÉCRETS DE CONVENTION COLLECTIVE. *Rapport*, Québec, 1994, et J.-L. DUBÉ, *Décrets et comités paritaires*, Sherbrooke, Les Éditions Revue de droit U. de S., 1990.

44. C.c.t., art. 33, pour ce qui est de la désignation de l'organisation patronale en tant qu'employeur. Celle-ci établit nettement, dès le départ, l'étendue de son pouvoir de représentation à l'endroit des différents employeurs qui seront liés par la convention collective qu'elle conclura avec le ou les syndicats représentant les employés de ses membres. Voir l'article 34 pour ce qui est de l'accréditation syndicale régionale.

45. *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 64 et suiv. Même situation pour ce qui est de la négociation dans la fonction publique fédérale, selon la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), c. P-35.

d'envergure « nationale » relative au secteur parapublic, qui regroupe les établissements offrant des services sociaux ou ceux d'enseignement primaire, secondaire et collégial⁴⁶. D'autres, au contraire, assoient la négociation sectorielle sur un régime de représentation syndicale elle-même sectorielle. Il s'agit, d'une part, de la négociation obligatoire dans les différents sous-secteurs de la construction⁴⁷ et, d'autre part, de la négociation collective pouvant atteindre une envergure sectorielle dans certains secteurs artistiques⁴⁸.

Semblablement, l'action syndicale de participation à des organismes sectoriels et paritaires de concertation, activités distinctes de la négociation collective, s'est limitée jusqu'à présent à seulement quelques domaines d'activité. S'est ainsi formé dans l'industrie canadienne du textile, en 1967, un comité syndical-patronal afin de « favoriser des échanges d'informations entre les principaux responsables de l'industrie des textiles au Canada, [de] développer une compréhension mutuelle entre les partenaires sociaux et [de] prendre toute action susceptible de contribuer au progrès de cette industrie pour l'avantage des entreprises, des travailleurs et du public⁴⁹ ». De fait, le Comité s'est préoccupé particulièrement depuis sa formation de l'influence des politiques commerciales canadiennes et étrangères sur l'industrie et de la productivité de celle-ci. Le Comité se présente aussi comme un organisme de lobbisme auprès des gouvernements fédéral et provinciaux, et il se soucie d'assurer une participation adéquate de certains de ses membres à différents organismes gouvernementaux. De tels comités mixtes sectoriels se sont subséquemment formés dans d'autres secteurs industriels, notamment le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie⁵⁰.

La détermination des régimes de travail des salariés porte les groupements syndicaux à exercer généralement, selon les circonstances, une

46. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, L.R.Q., c. R-8.2, art. 26 et suiv.

47. *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, précitée, note 35.

48. *Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, L.R.Q., c. S-32.1.

49. J. SEXTON, C. LECLERC et M. AUDET, *Le comité syndical-patronal de l'industrie canadienne des textiles*, Ottawa, Travail Canada, 1985, p. 1.

50. Voir, à ce titre, COMITÉ D'ÉTUDE DES RÔLES DU GOUVERNEMENT, *Rôles du gouvernement : soutien des stratégies conjointes de restructuration de l'économie*, Ottawa, Centre canadien du marché du travail et de la productivité, 1994; J. BARRIE et D.K. BELCH, « The Canadian Steel Trade Conference, Inc. : A Constructive New Dialogue », dans R. ADAMS (dir.), *Positive Industrial Relations : The Search Continues*, 35^e Conférence annuelle, Montréal, Industrial Relations Centre, McGill University, 1987, pp. 16-29.

activité de lobbisme auprès des gouvernements. Cette influence syndicale se manifeste aussi plus précisément par différents types de participation au sein de bon nombre d'organismes étatiques, de nature permanente, eux-mêmes liés, plus ou moins directement selon les cas, à divers modes de détermination et d'application des conditions de travail.

Certains de ces organismes ont pour mission, à divers titres, d'encadrer la négociation collective et, de ce fait, n'intéressent primordiallement que des secteurs syndiqués. Selon les codes du travail, tant canadien que québécois, les institutions actuelles d'encadrement général de la négociation collective ne sont pas des lieux où s'exerce une action de représentation des salariés au sens large. Au fédéral, la composition du Conseil canadien des relations du travail n'obéit à aucune exigence formelle quant au milieu d'origine de ses membres⁵¹ ; il en va de même des agents d'accréditation, des commissaires de travail, de même que des juges du Tribunal du travail selon le *Code du travail* du Québec (bien que, dans ce dernier cas, la loi impose la consultation du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, lui-même lieu de participation syndicale, comme nous le verrons)⁵².

Toutefois, cette action de représentation des salariés se manifeste à des degrés divers, dans certains organismes dotés d'un pouvoir d'intervention particulier :

- la Commission de la construction (surveillance de l'application de la convention collective, détermination de la représentativité syndicale, élaboration de politiques de main-d'œuvre, administration de régimes d'avantages sociaux) : 4 des 13 membres du conseil d'administration tripartite (syndicat, patronat, gouvernement) sont nommés par le gouvernement après consultation des associations syndicales représentatives⁵³ ;
- la Commission mixte de la construction (avis relatif à l'interprétation de la convention collective) : organisme paritaire (syndicat, patronat) dont les membres syndicaux sont nommés par les associations de salariés représentatives, selon leur représentativité relative)⁵⁴ ;
- le Conseil des services essentiels (détermination et maintien des services essentiels dans les services publics et le réseau d'établissements de santé et de services sociaux) : 2 des 8 membres de l'organisme

51. C.c.t., art. 9 et 10.

52. C.t., art. 23 et 113.

53. *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, précitée, note 35, art. 3.2 et 4.

54. *Id.*, art. 16 et 17.

composite sont nommés par le gouvernement après consultation des associations des salariés les plus représentatives dans les domaines des services publics et de la santé et des services sociaux⁵⁵ ;

- l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (information du public sur l'évolution comparée de la rémunération des salariés du gouvernement et de l'enseignement primaire, secondaire et collégial) : 6 d'au plus 19 membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement sont choisis à partir de listes dressées par des groupements syndicaux du domaine de l'enseignement et de la fonction publique ; au plus 2 autres membres sont nommés après consultation des organismes les plus représentatifs des salariés du secteur privé⁵⁶ ;
- la Commission des relations du travail dans la fonction publique fédérale (arbitrage de différends dans la fonction publique fédérale) : pour chaque différend, la composition de la Commission consiste en un de ses commissaires et deux autres personnes choisies par elle à partir de listes représentant respectivement les intérêts de l'employeur et ceux des fonctionnaires⁵⁷.

La surveillance de l'application de normes étatiques du travail permet également à la représentation syndicale de se manifester. Dans l'ordre québécois, la Commission des normes du travail exerce une telle fonction générale quant au régime de travail, minimal et d'ordre public, établi par la *Loi sur les normes du travail*⁵⁸. La composition variée de la Commission, organisme d'au plus 13 membres nommés par le gouvernement, comprend au moins une personne venant du groupe des « salariés syndiqués », nommée « après consultation d'associations ou d'organismes représentatifs » de ce groupe⁵⁹. Par rapport aux normes fédérales correspondantes, la fonction de surveillance demeure strictement étatique.

La santé et la sécurité au travail reproduisent le phénomène à travers différents organismes. Dans l'ordre québécois, l'un d'entre eux occupe une place centrale : la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Elle a globalement pour fonction « d'élaborer, de proposer et de mettre en œuvre des politiques relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs⁶⁰ ». Sept

55. C.t., art. 111.0.1-111.20.

56. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, précitée, note 46, art. 6 et 19. La réalité est toutefois différente : le conseil d'administration ne comporte aucun membre externe actuellement, à la différence d'un comité consultatif qui s'y est ajouté. Voir *Rapport d'activités 1992-1993*, Montréal, Institut de recherche et d'information sur la rémunération, 1993.

57. *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, précitée, note 45, art. 61 et 62.

58. *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, art. 5.

59. *Id.*, art. 8.

60. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1, art. 166 et 167.

des quinze membres de son conseil d'administration, celui-ci incluant un président nommé par le gouvernement, sont choisis par ce gouvernement « à partir des listes fournies par des associations syndicales les plus représentatives⁶¹ ». En particulier, les bureaux de révision de la Commission, lorsqu'ils revoient certaines décisions des fonctionnaires de l'organisme, par exemple en matière de retrait préventif, sont composés de trois membres, dont un représentant des travailleurs. Ce dernier est choisi « par les membres du conseil d'administration de la Commission qui représentent les associations syndicales », à partir d'une liste à la fois régionale et annuelle⁶². Enfin, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* prévoit la constitution d'associations sectorielles paritaires à l'initiative d'une ou de plusieurs associations d'employeurs et d'une ou de plusieurs associations syndicales appartenant à un même secteur d'activité ; l'association sectorielle « a pour objet de fournir aux employeurs et aux travailleurs appartenant au secteur d'activités qu'elle représente des services de formation, d'information, de recherche et de conseil⁶³ ».

Sur le plan fédéral, deux organismes exercent des fonctions d'ordre consultatif. Il s'agit du Conseil consultatif de la sécurité et de la santé au travail, formé de représentants en nombre égal du patronat et des travailleurs, auquel sont adjointes au plus deux personnes compétentes en matière de sécurité et de santé au travail. L'organisme conseille le ministre dans ce domaine⁶⁴. Le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, pour sa part, encourage généralement par des études et conseils l'hygiène et la sécurité au travail et favorise la participation des travailleurs et employeurs à l'établissement et au maintien de normes élevées en la matière. Son conseil d'administration est formé de 39 personnes, dont 22 sont nommées par le ministre après consultation, pour une moitié, des organismes représentatifs des travailleurs et, pour l'autre, des organismes représentatifs des employeurs⁶⁵. Par ailleurs, la *Loi sur les produits dangereux*, dont la portée intéresse à la fois le public en général et les milieux de travail, oblige le ministre à consulter notamment « les organismes de représentation des travailleurs » qu'il estime indiqués avant de prendre des

61. *Id.*, art. 141.

62. *Id.*, art. 176.1 et 176.2. La composition de l'organisme d'appel de ces décisions des bureaux de révision, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, ne fait cependant aucunement appel à un apport syndical. Voir la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001, art. 368 et 371.

63. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, précitée, note 60, art. 98 et 101.

64. C.c.t., art. 139.

65. *Loi constituant le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail*, L.R.C. (1985), c. C-13, art. 2 et 4.

règlements et des décrets d'application⁶⁶. Enfin, une mesure complémentaire, la *Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses*, prévoit deux instances de participation au sein de son conseil de contrôle : un bureau de direction, dont deux membres « représentent les travailleurs et sont nommés après consultation par le ministre des organismes de représentation de ceux-ci que celui-ci estime indiqués » ; un organisme tripartite chargé de traiter des appels qui découlent de l'application de la loi et dont la composition, variable selon la province où il doit être convoqué, comprend notamment un membre nommé parmi « des candidats proposés par les organismes de représentation des travailleurs de [cette] province jugés indiqués par le bureau de direction »⁶⁷.

Pour ce qui est de la langue de travail, l'organisme chargé de voir à l'application de la *Charte de la langue française*, l'Office de la langue française, ne comporte pas de représentation syndicale. Par contre, le Conseil de la langue française, « institué pour conseiller le ministre sur la politique québécoise de la langue française et sur toute question relative à l'interprétation et à l'application de la [Charte] », est composé de 12 membres nommés par le gouvernement, dont « deux personnes choisies après consultation des organismes syndicaux représentatifs »⁶⁸.

Une participation syndicale se retrouve également dans des organismes fédéraux et québécois dont certaines des missions résident dans le versement de prestations sociales, financées elles-mêmes en partie par des contributions salariales, à des personnes n'exerçant plus, momentanément ou définitivement, un travail salarié. Au premier chef, parmi les institutions fédérales, on trouve la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, de laquelle relève la mise en œuvre du régime d'assurance chômage au pays. De ses quatre commissaires, l'un est une personne nommée par le gouvernement fédéral « après consultation des organisations ouvrières⁶⁹ ». D'une façon plus particulière, le premier stade d'appel relativement aux décisions concernant l'attribution de prestations d'assurance chômage est confié à des conseils arbitraux, dont la composition, à part le président, comprend des membres choisis par la Commission en nombre égal parmi les employeurs ou leurs représentants et parmi les assurés ou leurs représentants, selon les listes établies par cette commis-

66. *Loi sur les produits dangereux*, L.R.C. (1985), c. H-3, art. 19.

67. *Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses*, L.C. 1987, c. 30, Partie III, art. 28 et 43.

68. *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11, art. 186 et 187.

69. *Loi sur le ministère de la Commission de l'emploi et de l'immigration*, L.R.C. (1985), c. E-5, art. 5, 13 et 9.

sion⁷⁰. Enfin, l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs, qui certifie le droit de travailleurs mis à pied de demander des prestations à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, comprend cinq membres nommés par le ministre, dont l'un « après consultation des organismes représentant des travailleurs⁷¹ ». Certaines des prestations découlant du Régime de rentes du Québec sont destinées à des retraités. Des 11 membres qui, avec un président, composent la Régie chargée de voir à son administration, 2 sont nommés par le gouvernement « après consultation des organismes les plus représentatifs du monde du travail⁷² ». De plus, des régimes de retraite de salariés du secteur privé peuvent dépasser en envergure l'entreprise mais ne résulter que d'initiatives privées, de nature tantôt paritaire, tantôt syndicale⁷³. La Confédération des syndicats nationaux (CSN) a ainsi mis sur pied le fonds Bâtirente, régime d'épargne-retraite collectif pour les syndiqués ne bénéficiant pas déjà d'un régime de retraite.

La gestion des fonds servant notamment à alimenter diverses prestations étatiques de retraite est confiée à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Un des onze membres de son conseil d'administration, nommés par le gouvernement, est « choisi parmi les représentants des associations de salariés⁷⁴ ».

2.1.2 Développement de la main-d'œuvre et de l'emploi

La représentation du salarié en tant que tel au-delà de l'entreprise a donné lieu, dans la dernière décennie, à une prolifération de lieux de participation en ce qui concerne le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi.

La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, instituée en 1992, est appelée à jouer un rôle primordial au Québec en ce qui a trait à la formation professionnelle des salariés et à leur accès au marché du travail. Elle a ainsi principalement pour fonctions d'élaborer et d'administrer, en collaboration avec les organismes ou établissements visés, des programmes de formation professionnelle, de recyclage, de reclassement

70. *Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), c. U-1, art. 76.

71. *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, L.R.C. (1985) c. L-1, art. 9, 1 et 6.

72. *Loi sur le Régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, art. 11 et 14.

73. L'administration des régimes de retraite, au Québec, des fonctionnaires, des employés du gouvernement et des organismes publics et des enseignants est confiée à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances par la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics*, L.R.Q., c. R-10, art. 137. La loi ne prévoit aucune participation syndicale à la direction de la Commission.

74. *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, L.R.Q., C.-2, art. 5.

et de placement de la main-d'œuvre et de favoriser ainsi l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail et de l'emploi au Québec⁷⁵. Mandataire du gouvernement, la Société voit les 19 membres de son conseil d'administration, dont le président, nommés par le gouvernement : 6 membres « représentent la main-d'œuvre québécoise dont cinq sont choisis après consultation des associations de salariés les plus représentatives » ; 6 autres représentent les entreprises ; et, des 6 derniers, 2 autres représentent les milieux de l'enseignement secondaire et collégial⁷⁶. La Société établit, à l'intérieur de sa structure, des sociétés régionales pour administrer et rendre accessibles ses programmes. Dans chaque cas, un conseil régional détermine les orientations et les priorités de la société régionale et lie celle-ci par ses résolutions. Il adapte ainsi les programmes de la Société aux réalités de la région. Sa composition est analogue à celle du conseil d'administration de la Société⁷⁷. Dans le cas des personnes handicapées, s'ajoute l'action de l'Office des personnes handicapées du Québec, notamment par ses plans d'intégration professionnelle. Des 14 membres, tous nommés par le gouvernement, qui composent l'Office, un l'est « après consultation des organismes les plus représentatifs des associations des salariés⁷⁸ ».

Dans l'ordre fédéral, il y a lieu de tenir compte de deux organismes. D'une part, le ministre du Développement des ressources humaines confie à la Commission de l'emploi et de l'immigration, déjà mentionnée, diverses fonctions liées à l'optimisation des moyens humains au Canada⁷⁹, tant en matière de placement que de formation professionnelle⁸⁰. D'autre part, à l'instigation du Centre canadien du marché du travail et de la productivité, dont il sera question plus loin, le gouvernement fédéral créait, en 1991, par lettres patentes, la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre. Au niveau national, cet organisme détermine des priorités globales en matière de formation et établit de ce fait des normes pour la formation professionnelle ; il conseille le ministre du Développement des ressources humaines en ces matières. Associant étroitement les milieux syndicaux et des entreprises à son activité, son conseil comprend, à la fois, des membres

75. *Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre*, L.Q. 1992, c. 44, art. 16 et 17.

76. *Id.*, art. 5.

77. *Id.*, art. 36, 42 et 43.

78. *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, L.R.Q., c. E-20.1, art. 25 et 6.

79. *Loi sur le ministère de la Commission de l'emploi et de l'immigration*, précitée, note 69, art. 13.

80. La Commission intervient ici de diverses façons en vertu de la *Loi nationale sur la formation*, L.R.C. (1985), c. N-19.

ayant droit de vote et sans droit de vote. Dans le premier cas, il s'agit de huit représentants d'organismes syndicaux (sept sont nommés par le Congrès du travail du Canada et un par la Fédération canadienne du travail), de huit représentants d'organismes patronaux, de quatre personnes représentant respectivement des organismes de femmes, de personnes handicapées, de minorités visibles et d'autochtones et, enfin, de deux représentants d'organismes nationaux d'enseignement et de formation. Dans le second cas, il s'agit des commissaires pour les employeurs et pour les travailleurs de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, du sous-ministre du Développement des ressources humaines Canada, de même que des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux. Différentes commissions provinciales et territoriales prolongent cette activité de la Commission. Au Québec, le champ se trouve occupé par la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre.

Dans certains secteurs d'activité, l'initiative commune des milieux patronaux et syndicaux est significative. Elle s'exprime à travers des comités paritaires sectoriels. Dans certains cas, il s'agira d'un volet particulier d'une mission générale de promotion des intérêts de l'industrie, notamment celles du textile et de la sidérurgie, a-t-on vu⁸¹ ; s'ajoute l'intervention d'organismes similaires mais dont la vocation est plus précisément liée à la formation de la main-d'œuvre. Il s'agit, en particulier, du Centre d'adaptation de la main-d'œuvre aérospatiale au Québec, du Centre d'adaptation de la main-d'œuvre dans le secteur de la fabrication des pièces d'automobile ou, encore, de l'Association des représentants en formation de l'industrie chimique et pétrochimique du Québec⁸².

Le développement de l'emploi, pour sa part, peut se trouver favorisé par des actions de réflexion et d'orientation concertées. Les milieux syndicaux ont déjà été appelés au Québec à une participation à certaines initiatives étatiques épisodiques, soit des tables nationales et régionales de l'emploi. Sur le plan sectoriel, à titre d'exemple, des fédérations de travailleurs de produits forestiers, conjointement avec des associations patronales de l'industrie forestière et des représentants de différents ministères dont celui de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, ont participé, à l'instigation du gouvernement, à un groupe de travail chargé essentiellement de proposer un plan d'action

81. Voir *supra*, notes 49 et 50.

82. Sur les deux premiers, voir COMITÉ D'ÉTUDE DES RÔLES DU GOUVERNEMENT, *op. cit.*, note 50, pp. 44-45 ; sur le dernier, voir J.-Y. CHARLAND, « Élaboration d'un programme de formation en pétrochimie », dans C. BERNIER *et al.* (dir.), *La négociation collective du travail : adaptation ou disparition ?*. Rapport du 48^e Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, PUL, 1993, pp. 123-128.

destiné à permettre à l'industrie des produits forestiers du Québec d'améliorer sa compétitivité et de faire face à la concurrence internationale⁸³.

Sur le plan canadien, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, favorise, selon ses objets établis par lettres patentes, l'élaboration et la mise en avant des politiques devant conduire à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Il s'agit d'un organisme privé, mais subventionné par le gouvernement fédéral. Son conseil d'administration, pour ce qui est des membres avec droit de vote, comprend neuf membres représentant le Congrès du travail du Canada et ses syndicats affiliés et trois membres représentant la Fédération canadienne du travail et également ses syndicats affiliés. Ces personnes sont nommées par le ministre du Développement des ressources humaines Canada. Douze autres membres, nommés par le ministre de l'Expansion industrielle régionale, représentent diverses associations patronales. Ces deux ministres nomment aussi des membres sans droit de vote venant des milieux gouvernementaux et de l'enseignement.

Au Québec, le milieu syndical, conjointement avec notamment les milieux coopératif et financier, des affaires, de l'éducation et de la formation, locaux et sociocommunautaires, participe au Forum pour l'emploi, établi en 1988. Initiative privée, ce lieu d'échange et de concertation sur le développement de l'emploi cherche à dégager les grands enjeux d'une stratégie québécoise de développement de l'emploi et à promouvoir des initiatives locales de concertation et de partenariat pour l'emploi. Les présidents des différentes centrales québécoises font partie du comité de parrainage de l'organisme. L'emploi est également favorisé, cette fois immédiatement par des investissements appropriés. La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec a ainsi amené le législateur québécois à instituer le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, « fonds d'investissement destiné principalement à favoriser le maintien et la création d'emplois, à stimuler l'économie et à contribuer à la formation des travailleurs et des travailleuses en matière d'économie⁸⁴ ». Son conseil d'administration se compose de 17 personnes, dont sept sont nommées par le Conseil général de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 2 autres, conjointement par ces dernières et par deux personnes élues par une assemblée générale d'actionnaires, après avoir été jugées « représentatives des agents socio-économiques⁸⁵ ».

83. Voir GROUPE D'ACTION SUR L'AVENIR DE L'INDUSTRIE DES PRODUITS FORESTIERS, *Rapport*, 1992.

84. *Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.)*, L.R.Q., c. F-3.2.1, préambule.

85. *Id.*, art. 4.

2.1.3 Développement de l'action étatique d'encadrement

Enfin, le monde syndical est aussi appelé à participer à des organismes tripartites chargés de voir au développement de l'action étatique touchant le régime du travail salarié. Dans l'ordre international, cette participation syndicale se manifeste au sein même de l'Organisation internationale du travail, dont la caractéristique principale est le tripartisme⁸⁶. Présente dès la naissance de l'institution, cette donnée s'y manifeste dans ses différents organes, dont la Conférence internationale du travail, lieu d'adoption des conventions et recommandations. Chaque délégation nationale à la Conférence comprend, outre deux délégués gouvernementaux, un représentant des organisations nationales des travailleurs et des employeurs, chaque délégué jouissant d'une voix délibérative⁸⁷. L'État membre doit tenir compte, pour ce qui est de la désignation du représentant des travailleurs, de la présence, le cas échéant, des différents mouvements syndicaux représentatifs du pays, mais aucune règle précise n'intervient à cet égard. Ainsi, à la 79^e session de la Conférence, en 1992, la délégation canadienne, établie par le gouvernement canadien, comprenait la présidente du Congrès du travail du Canada en tant que déléguée des travailleurs. Certains autres syndicalistes y participaient en tant que « conseillers techniques », moyen indirect de tenir compte du pluralisme syndical, observe-t-on⁸⁸. L'un des trois conseillers techniques se rattachait à la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

Au Québec, un organisme est chargé de conseiller généralement le ministre de l'Emploi : le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre. Le gouvernement nomme le président du Conseil, de même que ses autres membres ; pour ce qui est de ceux qui ont droit de vote, il s'agit de cinq personnes choisies parmi celles qui sont recommandées par les « associations d'employeurs les plus représentatives » et d'un nombre identique de membres recommandés par les « associations de salariés les plus représentatives »⁸⁹. Notons cependant que la Commission consultative sur le travail et sur la révision du Code du travail, créée par décret ministériel du 7 mars 1984, n'incluait pas formellement de participation syndicale dans sa composition, pas plus que de participation patronale

86. Voir E. VOGEL-POLSKY, *Du tripartisme à l'Organisation internationale du travail*, Bruxelles, Éditions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1966.

87. *Constitution de l'Organisation internationale du travail*, art. 3 et 4. Voir N. VALTICOS, « Droit international du travail », dans G.H. CAMERLYNCK (dir.), *Traité de droit du travail*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1983, pp. 129 et 194 et suiv.

88. N. VALTICOS, *loc. cit.*, note 87, 197.

89. *Loi sur le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre*, L.R.Q., c. C-55, art. 2 et 4.

d'ailleurs, même si elle comptait parmi ses six membres un syndicaliste retraité⁹⁰.

2.2 Représentation du salarié-citoyen

La représentation des salariés en tant que citoyens, a-t-on vu, dépasse le contexte immédiat du travail pour atteindre plus généralement les conditions de vie du salarié. Il peut s'agir de questions de politiques générales (2.2.1) et des politiques et du développement économiques (2.2.2). De façon plus limitée, le concours de groupements syndicaux peut être également recherché relativement à des préoccupations sociales de différents ordres, soit qu'elles intéressent l'ensemble des citoyens (santé et bien-être, langue, enseignement) (2.2.3), soit qu'elles ne mettent en cause directement que certains segments de la population (femmes, communautés culturelles, personnes handicapées) (2.2.4) (tableau 3).

2.2.1 Politiques générales

La représentation du salarié en tant que citoyen au-delà de l'entreprise renvoie naturellement au rôle sociopolitique plus large joué par les groupements syndicaux qui exercent une activité de lobbisme auprès des gouvernements soit par leur participation dans les grands débats politiques, soit par un appui ponctuel ou plus organique à des partis politiques, ou encore par leur participation aux groupements ou coalitions plus larges. Les tribunaux ont d'ailleurs pris acte de la réalité de cet engagement politique des syndicats au Canada⁹¹.

Cette influence syndicale pourrait aussi se manifester par la participation des groupements syndicaux à des lieux de définition de politiques étatiques générales. Un rare exemple d'une telle association des groupements syndicaux, de surcroît épisodique, a eu cours au Québec. La Commission sur l'avenir politique et constitutionnelle du Québec, établie en 1990 pour étudier le statut politique et constitutionnel du Québec et formuler des recommandations à ce sujet, comprenait 34 personnes, dont 4 personnes du milieu syndical et le président de l'Union des artistes⁹².

90. Voir COMMISSION CONSULTATIVE SUR LE TRAVAIL ET LA RÉVISION DU CODE DU TRAVAIL, *Le travail une responsabilité collective*, Québec, Communications du Québec, 1985.

91. *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S., 211, 234 et 235 (J. La Forest), 291 (J. Wilson).

92. *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1990, c. 34.

2.2.2 Politiques et développement économiques

Au Québec, les syndicats jouent certes un rôle de lobbisme auprès de l'État en ce qui a trait à l'élaboration des politiques économiques. Toutefois, à l'encontre de certains États sociaux-démocrates caractérisés par des mécanismes intenses de consultation tripartite, il n'existe pas d'instances centrales dans la gouverne de l'État où siègent des représentants syndicaux, tant sur le plan provincial que sur le plan fédéral.

Néanmoins, la concertation sur des questions économiques a lieu aussi bien à l'intérieur d'organismes structurés et durables qu'en l'absence de telles structures bien établies. Une participation syndicale à des entreprises gouvernementales de consultation épisodique sur l'ensemble de la situation économique s'est réalisée lors des divers sommets économiques convoqués en 1985 dans l'ordre fédéral et à trois reprises, entre 1977 et 1982, par le gouvernement du Québec. Plus précisément, le gouvernement fédéral a cherché à associer des centrales syndicales à une entreprise de consultation sur l'adaptation de la main-d'œuvre dans le contexte de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis⁹³.

Quant aux organismes permanents de consultation, certains d'entre eux ont disparu. Dans l'ordre fédéral, le Conseil économique du Canada, organisme de recherche à vocation consultative créé par le Parlement en 1963 et chargé de conseiller le premier ministre sur les moyens devant permettre au Canada « d'atteindre les plus hauts niveaux d'emploi et de production possibles et, ainsi, de connaître un taux élevé et soutenu de croissance économique et de faire bénéficier tous les Canadiens de la hausse du niveau de vie⁹⁴ », était à cette fin appelé à « encourager au maximum les consultations et la collaboration entre les travailleurs et les employeurs ». À différents moments, des syndicalistes ont fait partie du conseil, bien que sa loi constitutive n'ait pas obligé à une participation syndicale. Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, dont le tiers des membres devait être nommé « dans la mesure du possible » après consultation des organisations ouvrières jugées représentatives par le gouverneur en conseil⁹⁵, a été aboli en 1993, en même temps que le Conseil économique du Canada⁹⁶. Demeurent cependant le Centre cana-

93. Voir CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION, *S'adapter pour gagner*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1989. Seule la Fédération canadienne du travail s'est associée à cet exercice.

94. *Loi sur le Conseil économique du Canada*, L.R.C. (1985), c. E-1, art. 9 (abrogée en 1993).

95. *Loi sur le ministère et la Commission de l'emploi et de l'immigration*, précitée, note 69, art. 9.

Tableau 3
Représentation du « salarié-citoyen » au-delà de l'entreprise au Québec

	Québec		Fédéral/Pancanadien	
	Privé	Étatique	Privé	Étatique
Politiques générales	— lobbisme, participation aux débats sociopolitiques, appuis aux partis politiques	— Commission sur l'avenir politique et constitutionnel	— lobbisme, participation aux débats sociopolitiques, appuis aux partis politiques — coalitions (ex. : libre-échange)	
Politiques et développement économiques	— lobbisme, consultation <i>ad hoc</i> — Fonds de solidarité* — Forum pour l'emploi*	— sommets économiques épisodiques — Conseil de planification et de développement** — [Société de développement industriel] — Conseil de la science et de la technologie — Caisse de dépôt et placement* — conseils régionaux de développement	— lobbisme, consultation <i>ad hoc</i> — Centre canadien du marché du travail et de la productivité*	— sommets économiques épisodiques — Conseil consultatif sur l'adaptation — Conseil économique** — Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration** — Commission de l'emploi et de l'immigration* — Société de développement de l'industrie cinématographique — conseils consultatifs régionaux de la Société canadienne des ports
Préoccupations sociales générales				
— santé et bien-être	— lobbisme, consultation <i>ad hoc</i>	— Conseil des affaires sociales** — Conseil de la santé et du bien-être	— lobbisme, consultation <i>ad hoc</i>	— Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies

		— régies et assemblées régionales de la santé et des services sociaux		— <i>Loi sur les produits dangereux*</i>
		— Régie de l'assurance- maladie		— <i>Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dange- reuses*</i>
		— Office des services de garde à l'enfance		— Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire
				— Comité consultatif sur le régime des pensions du Canada
— langue		— Conseil de la langue française*		
— enseignement	— consultation épisodi- que, lobbisme	— Conseil supérieur de l'éducation	— consultation <i>ad hoc</i> , lobbisme	
		— Conseil des collèges**	— Institut canadien d'éducation des adul- tes	
		— Conseil des universi- tés**		
Préoccupations sociales particulières		— Conseil du statut de la femme		
		— Office des personnes handicapées*		
		— Conseil des commu- nautés culturelles et de l'immigration		
		— [Commission des droits de la personne]		

* Instance de représentation qui figure à la fois dans la catégorie « salarié-salarié » et dans celle de « salarié-citoyen ».

** Organisme qui a été aboli.

[] Organisme où s'exerce une certaine participation syndicale sans que la loi y fasse référence.

dien du marché du travail et de la productivité, dont la mission consiste à mettre en avant des politiques d'emploi et de productivité, de même que la Commission de l'emploi et de l'immigration, dont la mission intéresse le salarié-citoyen. D'une façon complémentaire, les syndicats peuvent être associés au développement de certains secteurs industriels auxquels se rattachent leurs adhérents. C'est ainsi le cas de l'industrie cinématographique canadienne, où la loi constitutive d'une société de développement établit également un groupe consultatif chargé de conseiller cette dernière, de même que le ministre, relativement au développement du long métrage au pays. Ce groupe consultatif associe à cette fin, à côté notamment des exploitants de salles et des distributeurs, les syndicats⁹⁷. Les conseils consultatifs régionaux de la Société canadienne des ports, elle-même chargée de la planification et du développement de différents ports canadiens, jouent un rôle semblable auprès de celle-ci. Les 18 membres qui composent chacun d'entre eux comprennent des membres choisis par le ministre parmi les personnes qui travaillent dans les ports du ressort de chaque conseil régional⁹⁸.

Au Québec, deux organismes liés à des préoccupations générales de planification, l'Office de planification et de développement du Québec et le Conseil de planification et de développement du Québec, ont également été abolis. Seul le document constitutif de ce dernier prévoyait une référence à des milieux syndicaux en ce qui avait trait à la composition de l'organisme ; on y établissait notamment la consultation de certaines centrales syndicales relativement à la désignation de trois de ses membres⁹⁹. Subsiste néanmoins la Société de développement industriel du Québec, dont l'objet est « de favoriser le développement économique du Québec, notamment en encourageant le développement des entreprises, la croissance des exportations et les activités de recherche et d'innovation¹⁰⁰ ». Même si sa loi constitutive n'oblige pas à une participation syndicale au sein du conseil d'administration de 13 membres de la Société, y siègent néanmoins présentement 2 personnes venant des deux principales centrales syndicales¹⁰¹. Se greffe également à la présente préoccupation le Conseil de la science et

96. *Loi portant dissolution de sociétés et organismes*, L.C. 1993, c. 1, art. 1 et 23.

97. *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne*, L.R.C. (1985), c. C-16, art. 14.

98. *Loi sur la Société canadienne des ports*, L.R.C. (1985), c. C-9, art. 9.

99. Voir la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires régionales*, L.Q. 1992, c. 24, art. 6, abrogeant la *Loi sur l'Office de planification et de développement du Québec*, L.R.Q., c. O-3.

100. *Loi sur la Société de développement industriel du Québec*, L.R.Q., c. S-11.01, art. 2.

101. *Id.*, art. 19 ; SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1992-1993*, Québec, Les Publications du Québec, 1993.

de la technologie, dont la mission est de « conseiller le ministre de l'Enseignement supérieur et de la science sur toute question relative à l'ensemble du développement scientifique et technologique du Québec ». Les 15 membres qui le composent sont nommés par le gouvernement et doivent venir de différents milieux, dont ceux « des affaires et du travail »¹⁰². Enfin, il y a lieu de tenir compte de l'effet sur le développement économique du Québec des politiques d'investissement de la Caisse de dépôt et placement du Québec et du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ) ainsi que du Forum pour l'emploi, auxquels sont associés, mais à des degrés différents, des éléments syndicaux¹⁰³.

Les différentes régions du Québec connaissent chacune un conseil régional de développement (CRD) formé de membres qui représentent différents milieux, dont le milieu syndical, présents dans la région. Les sièges du conseil d'administration se répartissent entre ces milieux, selon des proportions définies dans les statuts du CRD. Ainsi, pour ce qui est du Conseil de la région de Québec, le milieu syndical, tout comme le milieu patronal, a droit à 6 des 56 sièges du conseil d'administration.

2.2.3 Préoccupations sociales générales

Les vecteurs déterminables des préoccupations sociales générales auxquelles des mouvements syndicaux apportent leur concours sont la santé et le bien-être, la langue et l'enseignement.

La participation du monde syndical à l'élaboration des politiques gouvernementales destinées à améliorer la santé et le bien-être de la population québécoise est moins bien assurée depuis 1992. Jusqu'à cette date, en effet, le Conseil des affaires sociales assumait cette fonction et 2 de ses 16 membres ayant droit de vote, nommés par le gouvernement, devaient être choisis parmi les personnes recommandées par « les organismes syndicaux »¹⁰⁴. Depuis, le Conseil de la santé et du bien-être, qui le remplace, comprend 19 membres avec droit de vote, dont « six personnes provenant de l'un ou l'autre des secteurs concernés par la politique de la santé et du bien-être, à savoir les secteurs des municipalités, de l'éducation, de l'économie, du travail, de la sécurité du revenu, de l'environnement et de la justice »¹⁰⁵. Il n'est donc pas fait référence explicite au monde syndical. Le même constat vaut pour les institutions mises en place

102. *Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec*, L.R.Q., c. D-9.1, art. 22 et 29.

103. Voir *supra*, notes 74 et 84.

104. *Loi sur le Conseil des affaires sociales*, L.R.Q., 1977, c. C-57, art. 7.

105. *Loi sur le Conseil de la santé et du bien-être*, L.Q. 1992, c. 8, art. 3.

sur le plan régional. La loi prévoit à cet égard des régies régionales de la santé et des services sociaux chargées de préciser les besoins de la région en matière de santé et de répartir les ressources à ce sujet, de même que des assemblées régionales de la santé et des services sociaux, ayant pour tâche notamment d'élire les membres des conseils d'administration des régies régionales et d'approuver des priorités régionales dans les secteurs en cause. Or, dans l'un et l'autre cas, la composition de l'organisme ne fait référence, à même diverses composantes, qu'à des personnes désignées par des organismes régionaux, eux-mêmes qualifiés « comme étant les plus représentatifs des groupes socio-économiques », ou, encore, « par les autres groupes intéressés au domaine de la santé ou des services sociaux »¹⁰⁶.

De façon complémentaire, l'administration et l'application des programmes du régime d'assurance maladie relèvent de la Régie de l'assurance-maladie du Québec, établie en 1969. D'une nature composite, la Régie voit 2 de ses 14 membres nommés par le gouvernement « après consultation des organismes les plus représentatifs du monde du travail »¹⁰⁷.

Les questions d'intérêt familial ne sont pas étrangères aux préoccupations de certains groupements syndicaux¹⁰⁸. L'organisme gouvernemental exerçant une fonction consultative en la matière, le Conseil de la famille, se compose de membres nommés par le gouvernement « après qu'ait été sollicité l'avis des associations ou groupes familiaux et des milieux et institutions concernés par les questions d'intérêt familial »¹⁰⁹. La consultation de groupements syndicaux est donc possible, mais non obligatoire. Il en va autrement cependant dans le cas de la nomination de l'un des 17 membres de l'Office des services de garde à l'enfance, organisme, comme son nom l'indique, chargé de veiller à ce que soient assurés des services de garde à l'enfance de qualité et de promouvoir un développement de ces services en harmonie avec les autres politiques familiales, notamment par

106. *Loi sur les services de santé et des services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1991, c. 42, art. 129 et 421.

107. *Loi sur la Régie de l'assurance-maladie du Québec*, L.R.Q., c. R-5, art. 7.

108. Ainsi, selon la *Constitution du syndicat des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada*, 1988, c. 23, chaque section locale doit mettre sur pied un comité d'éducation, lequel assure un programme de congés d'éducation payés et de bourses familiales d'éducation pour la formation des membres et de leur famille. Voir généralement P. KUMAR, « Collective Bargaining and Women's Workplace Concerns », dans L. BRISKIN et P. McDERMOTT (dir.), *Women Challenging Unions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, pp. 207-230.

109. *Loi sur le Conseil de la famille*, L.R.Q., c. C-56.2, art. 4.

l'accréditation et l'inspection de garderies¹¹⁰. Ce membre doit être « choisi parmi les travailleurs qui, au moment de leur nomination, sont des parents d'enfants qui reçoivent des services de garde en garderie, en jardin d'enfants, en milieu familial ou en milieu scolaire, après consultation des associations syndicales représentatives des travailleurs ». D'autre part, trois autres membres doivent être « choisis parmi les personnes œuvrant dans les services de garde de l'enfance, après consultation des organismes représentatifs de ces personnes »¹¹¹. Ici, contrairement au cas précédent, la consultation d'organismes syndicaux est possible, mais elle ne s'impose pas.

L'ordre fédéral ne comporte pas d'organismes participatifs à vocation générale dans le domaine de la santé. À vocation particulière, le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies vise à sensibiliser les Canadiens à ces questions. Des 16 membres de son conseil d'administration, 9 sont nommés après consultation des gouvernements provinciaux, ainsi que, à l'appréciation du conseil lui-même, après consultation, de représentants de différents types d'organismes s'intéressant à l'alcoolisme et à la toxicomanie, dont les organisations syndicales¹¹². Rappelons aussi que le contrôle des produits dangereux, selon certaines lois fédérales, fait notamment appel à une représentation des travailleurs, puisque ce sujet a une portée qui intéresse aussi bien le public en général que les milieux de travail¹¹³. La sécurité ferroviaire met également en cause l'intérêt général. Un comité consultatif d'une quinzaine de membres, nommés par le ministre des Transports, comprend trois représentants d'organisations ouvrières de cheminots, y compris deux de l'Association des syndicats de cheminots du Canada¹¹⁴.

L'application de régimes généraux de pensions, dont les pensions de vieillesse, établis selon la *Loi sur le régime des pensions du Canada* est soumise à l'examen d'un comité consultatif, notamment en ce qui a trait au fonds de placement et à la suffisance de la couverture des prestations ; ses 16 membres nommés par le gouvernement « représentent les employés, les employeurs, les travailleurs autonomes et le public¹¹⁵ ».

Depuis 1977, le Conseil de la langue française surveille, à l'intention du ministre, la situation de la langue française et, plus généralement, l'évolu-

110. *Loi sur les services de garde à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1, art. 68.

111. *Id.*, art. 50.

112. *Loi sur le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies*, L.R.C. (1985), c. C-13.4, art. 3 et 8.

113. Voir *supra*, note 67.

114. *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. (1985), c. R-4.2, art. 44.

115. *Loi sur le régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), c. C-8, art. 116.

tion de la situation linguistique au Québec. Il se compose de 12 membres nommés par le gouvernement, dont « deux personnes choisies après consultation des organismes syndicaux représentatifs¹¹⁶ ».

L'organisme général de consultation en matière d'enseignement au Québec est le Conseil supérieur de l'éducation. Initialement centré sur l'enseignement primaire et secondaire, il prenait, à la fin de 1993, le relais du Conseil des collèges de même que du Conseil des universités. Ses 24 membres, nommés par le gouvernement sur la recommandation du ministre de l'Éducation, le sont « après consultation des autorités religieuses et des associations ou organisations les plus représentatives des parents, des enseignants, des administrateurs scolaires et des groupes socio-économiques¹¹⁷ ». De fait, la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) a été consultée. De plus, ce groupement syndical a participé plus épisodiquement à différents lieux de consultation, notamment, en 1992, à la Table nationale de mise en œuvre du plan Pagé sur la réussite éducative¹¹⁸. Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas là d'un organisme étatique, la FTQ, la CSN et la CEQ contribuent aux travaux de l'Institut canadien d'éducation des adultes, avec d'autres organisations syndicales, des établissements d'enseignement, des organismes de formation et d'animation, des groupements communautaires, de même que des organismes des communautés culturelles.

2.2.4 Préoccupations sociales particulières

L'accentuation du pluralisme identitaire dans la société interpelle les organismes syndicaux, à côté, bien entendu, des organismes voués directement à la défense et à la promotion de l'intérêt collectif de chacune des catégories de personnes touchées. Au Québec, les institutions publiques laissent-elles place à une telle association des groupements syndicaux à ces préoccupations sociales particulières ?

Une réponse affirmative s'impose au regard de la législation québécoise, s'agissant du moins d'organismes établis depuis un certain nombre d'années. Ainsi, le Conseil du statut de la femme, qui donne son avis au ministre sur des sujets qui concernent l'égalité et le respect des droits et du statut de la femme, est formé de 11 membres, d'origine diversifiée, dont 2 nommés parmi ceux qui ont été recommandés par les « organismes syn-

116. *Charte de la langue française*, précitée, note 68, art. 187 et 188.

117. *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*, L.R.Q., c. C-60, art. 4.

118. Voir J.-C. TARDIF, « Le mouvement syndical et l'État — Entre l'intégration et l'opposition : le cas de la C.E.Q. de 1960 à 1992 », thèse de doctorat, Québec, Université Laval, 1993, p. 297.

dicaux¹¹⁹ ». D'autre part, l'Office des personnes handicapées, dont les fonctions dépassent celles qui sont relatives au milieu de travail, déjà évoquées¹²⁰, pour toucher plus généralement les conditions de vie de ces personnes, par exemple, le logement, comprend, a-t-on vu, un membre sur 14 nommé « après consultation des organismes les plus représentatifs des associations des salariés¹²¹ ». Enfin, le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration, chargé d'un rôle consultatif quant aux questions relatives aux communautés culturelles et à l'immigration, se compose de 15 membres, dont 6 sont nommés par le gouvernement après « avis du milieu des affaires, du travail et de l'éducation et des organismes, associations et groupes œuvrant à l'accueil et à l'adaptation des immigrés¹²² ». À la différence des deux cas précédents, la référence au « milieu du travail » rend seulement possible la consultation des groupements syndicaux.

En revanche, la composition d'un organisme plus récent, le Conseil des aînés, qui a pour fonction de promouvoir les droits et les intérêts de ces personnes et leur participation à la vie collective ainsi que de conseiller le ministre sur toute question qui les concerne, ne comporte pas de référence aux groupements syndicaux¹²³. Au fédéral, il en va de même de la Fondation canadienne des relations raciales, qui a pour mission l'élimination du racisme et de la discrimination raciale au pays. Le gouvernement nomme les membres de son conseil d'administration sur la recommandation du ministre « après consultation par celui-ci — à son appréciation mais compte tenu du caractère multiculturel, de la dualité linguistique et de la diversité régionale de la société canadienne — de gouvernements, établissements, organisations et particuliers¹²⁴ ». On peut comprendre, mais pas nécessairement, les groupements syndicaux au nombre de ces « organisations ».

3. Traits de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise au Québec

Il paraît possible de dégager certains éléments caractéristiques du portrait précédent des diverses manifestations de représentation syndicale

119. *Loi sur le Conseil du statut de la femme*, L.R.Q., c. C-59, art. 7.

120. Voir *supra*, p. 446.

121. *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, précitée, note 78, art. 6.

122. *Loi sur le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration*, L.R.Q., c. C-57.2, art. 5.

123. *Loi sur le Conseil des aînés*, L.Q. 1992, c. 64, art. 3 et 13. La composition d'un autre organisme, le Conseil permanent de la jeunesse, fait appel à un large et composite collège électoral. Parmi les critères de composition de ce collège électoral, on inclut notamment le rattachement à différents secteurs dont celui « du travail et de l'entrepreneuriat ». Voir la *Loi sur le Conseil permanent de la jeunesse*, L.R.Q., c. C-59.01, art. 2 et 20.

124. *Loi constituant la Fondation canadienne des relations raciales*, L.C. 1991, c. 8, art. 6.

au-delà de l'entreprise au Québec. Ces éléments touchent aussi bien à son existence (3.1) qu'à son exercice (3.2).

3.1 Existence

La représentation des salariés emprunte généralement, quoique non nécessairement, un véhicule syndical. Ce recours à la représentation syndicale peut résulter ou non de la loi ; le présent texte s'attache surtout à la première hypothèse. Enfin, cette action syndicale s'entend souplement ; il s'agit aussi bien de la mise en avant des intérêts de salariés par des groupements syndicaux qu'à la limite de l'exercice d'une certaine influence par ces derniers au sein de différents organismes, résultat de leur participation à la nomination de personnes identifiées au milieu des salariés en tant que membres de ces divers organismes.

La représentation des salariés s'exerce sur une variété d'aires, tant sur le plan régional (formation, développement économique, etc.) que sur le plan sectoriel (négociation sectorielle et son encadrement, santé et sécurité au travail, etc.), sur le plan national (tant dans l'ordre fédéral que québécois) ou, encore, sur le plan international (Organisation internationale du travail).

Contrairement à ce qui se passe dans l'entreprise, au-delà de celle-ci, la représentation syndicale des salariés ne paraît pas primordialement centrée sur la négociation collective. Elle touche d'ailleurs à une variété de sujets, dont les uns peuvent se rattacher aux préoccupations du salarié en tant que tel, les autres correspondre à la situation du salarié-citoyen. De surcroît, même lorsqu'il s'agit de conditions de travail ou du développement de la main-d'œuvre ou de l'emploi, une certaine représentation syndicale se manifeste au sein d'organismes paritaires dont les objets ne correspondent pas à ceux dont traite la négociation collective. Surtout, il existe un bon nombre d'organismes, de sociétés ou de commissions gouvernementales ou paragouvernementales qui, dans les deux cas, sont des lieux où s'exerce cette représentation des salariés. Ces lieux de représentation ont soit un caractère public, soit un caractère privé. Publics, ils se retrouvent dans l'ordre aussi bien fédéral que provincial, encore que les organismes québécois en cause sont plus nombreux, particulièrement en ce qui a trait à la représentation du salarié-citoyen. Enfin, dans ce dernier cas, les dernières années semblent refléter une certaine réduction de la présence syndicale. En effet, au fédéral, il y a lieu de tenir compte de l'abolition de certains organismes, tel le Conseil économique du Canada ; de plus, tant au fédéral qu'au Québec, on ne semble pas avoir saisi toutes les occasions d'étendre la participation syndicale à des forums axés sur certaines préoccupations sociales particulières en émergence (environnement,

ainés, relations raciales, famille, etc.). En sens inverse, il convient cependant de faire état de l'émergence de nouveaux organismes dont l'objet concerne les différents aspects de la restructuration économique, particulièrement la formation et l'emploi, et qui se caractérisent par une forte participation syndicale.

Tant en ce qui a trait aux préoccupations salarié-salarié qu'à celles du salarié-citoyen, la représentation des salariés s'exerce au sein d'organismes permanents ; elle peut aussi se greffer à des manifestations épisodiques de consultation ou, encore, se ramener à une activité de lobbisme.

S'il existe une grande variété d'aires et d'objets de participation syndicale au Québec, le phénomène de la représentation syndicale au-delà de l'entreprise ne s'inscrit pas dans une organisation néo-corporatiste de l'État. Seuls certains organismes à vocation économique particulière et consultative se rattachent aux fonctions centrales de la gouverne de l'État (des sommets économiques épisodiques, le Conseil de planification et de développement québécois maintenant aboli ; au fédéral, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité et le Conseil économique, cependant aboli). S'ajouterait peut-être l'action assez centrale d'investissement de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

La mission de ces différents organismes semble déterminer leur composition. L'action directe auprès de l'employeur tend à une organisation bipartite. Les missions qui concernent des régimes particuliers du travail et qui impliquent une intervention étatique particulière sont généralement tripartites ou multipartites, la représentation de l'élément syndical étant égale à celle de l'élément patronal (Commission de la santé et de la sécurité du travail, Commission de la construction). Toutefois, dès que la mission est plus large et qu'elle atteint intensément les segments du public, par exemple, des usagers des services publics, la composition de l'organisme tend à devenir multipartite (Conseil des services essentiels, Régie de l'assurance-maladie, Office des personnes handicapées, etc.).

Les pouvoirs exercés dans les différents lieux de participation syndicale sont tantôt décisionnels, tantôt consultatifs ; il est même des organismes nantis des deux types de pouvoir. Dans le domaine du salarié-salarié, la négociation collective au-delà de l'entreprise, phénomène d'autonomie collective au sens strict, même si elle est encadrée par la législation, conduit manifestement à des résultats décisionnels. Les organismes chargés par la loi de réguler la négociation collective dans certains secteurs sont généralement décisionnels. On peut en dire autant d'organismes qui se sont récemment vu confier par l'État la prise en charge de certains champs d'action, en l'occurrence, le développement de la main-d'œuvre et la promotion de la santé et sécurité au travail. Exercent également des

pouvoirs décisionnels ces organismes chargés d'administrer des régimes de prévoyance sociale. À l'exception de l'action du Fonds de solidarité, le développement de l'emploi donne lieu à des interventions à la fois consultatives et incitatives.

Rattaché au salarié-citoyen, le développement économique conduit plutôt à un rôle consultatif auprès de l'État (le défunt Conseil économique du Canada), même s'il existe aussi des organismes d'intervention directe (Caisse de dépôt et placement, Société de développement industriel). Quant aux préoccupations sociales, générales et particulières, les organismes sont aussi bien consultatifs que décisionnels.

3.2 Exercice

Les conditions d'exercice de la représentation syndicale se rattachent tantôt à l'organisme au sein duquel elle a cours, tantôt au groupement syndical lui-même.

Par rapport au lieu de représentation, l'effet de la représentation syndicale résulte de la conjugaison de l'importance des pouvoirs de l'organisme où elle s'exerce et de l'importance relative de l'élément syndical dans la composition de cet organisme.

L'intensité de la présence syndicale dans ces organismes est variable. Elle va du paritarisme à une absence d'assurance d'une participation syndicale quelconque¹²⁵. Le bipartisme, et ce qui s'en rapproche, ne se retrouve que dans le domaine des préoccupations liées au salarié-salarié tant dans l'ordre fédéral que dans l'ordre québécois. Outre la négociation collective, les organismes se rattachant à l'industrie de la construction et la concertation sectorielle privée, cette formule de représentation syndicale intense se rencontre également dans le domaine de la santé et sécurité au travail, de même que dans l'organisme chargé de voir à l'évolution de la législation relative au travail et à l'emploi, le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, et, enfin, dans le Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Même, les situations où la représentation correspond seulement à environ le tiers de l'organe de direction de l'institution envisagée logent également à l'enseigne du salarié-salarié. Notamment, au Québec, il s'agit de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et de l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération ; au fédéral, de la Commission de l'emploi et de l'immigration, de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, de

125. Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec représente un cas isolé d'organisme caractérisé par une présence syndicale prépondérante.

l'arbitrage de différends dans la fonction publique et du Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail.

Inversement, les lieux de participation où la présence syndicale est inférieure au tiers se rattachent en majorité à des domaines liés au salarié-citoyen (11 cas, dont la Régie de l'assurance-maladie, le Conseil du statut de la femme ou, encore, dans le domaine fédéral, le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies). Il y a également quelques cas mixtes intéressant à la fois le salarié-salarié et le salarié-citoyen (notamment le Conseil de la langue française, la Caisse de dépôt et placement et l'Office des personnes handicapées). Dans l'un et l'autre de ces cas, la représentation syndicale doit coexister avec celle qui correspond à des éléments diversifiés de la société, auxquels s'ajoute parfois dans le domaine fédéral une volonté d'assurer une représentation territoriale. Restent enfin quatre situations concernant le salarié en tant que tel : le Conseil des services essentiels, la Régie des rentes, la Commission des normes du travail et, au fédéral, l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs. Même si chacune de ces situations touche, pour l'essentiel, au régime de travail du salarié, elles comportent une ouverture sur le public en général dans le cas des deux premières et, pour ce qui est des deux autres, sur le salariat, qu'il soit syndiqué ou non syndiqué.

La négociation collective sectorielle comporte l'exercice d'un véritable pouvoir de représentation des salariés de la part du syndicat qui y est partie. Ces situations de négociation mises à part, la présence syndicale dans les différents lieux de représentation, qu'il s'agisse du salarié-salarié ou du salarié-citoyen, se justifie seulement par la représentativité de l'élément syndical appelé à participer, c'est-à-dire par sa capacité de véhiculer les vues de la collectivité de salariés à laquelle on l'associe. Par rapport à l'ensemble des situations envisagées, cette notion de représentativité apparaît à la fois floue et variable. L'absence totale de critères stricts de représentativité le confirme¹²⁶. Pour ce qui est des lois se référant à un élément syndical, certaines d'entre elles, au Québec seulement, se reportent vaguement à des associations de salariés ou encore aux associations syndicales « les plus représentatives »¹²⁷. Quelques autres lois font allu-

126. Seule la participation syndicale rattachée à l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération, lui-même relatif à des situations de négociation précises, fait référence à des associations de salariés et à des groupements d'associations de salariés déterminées ou déterminables selon la loi. Voir la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, précitée, note 46, art. 6.

127. Voir les lois relatives au Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, au Conseil des services essentiels, à la Société de développement de la main-d'œuvre, à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, au Conseil de la langue française, à l'Office des personnes handicapées et à l'Office des services de garde à l'enfance.

sion encore plus simplement à des groupements syndicaux, qu'on les nomme en général « associations de salariés », « organismes syndicaux », « organisations syndicales » ou « organisations ouvrières »¹²⁸. Enfin, une loi épisodique, tout en se référant encore au « milieu syndical » le faisait de façon indéfinie¹²⁹. La composition d'autres organismes a lieu sans référence explicite au monde syndical. Des lois de ce type, aussi bien dans l'ordre fédéral que dans l'ordre québécois, font allusion, selon des libellés variables, au « milieu du travail », au « monde du travail » en général ou, encore, imposent la présence de représentants (au sens large) « des travailleurs » ou « des salariés » dans l'organe de direction de l'organisme qu'elles instituent¹³⁰. Enfin, au Québec, quelques lois font référence aux groupes socio-économiques en général, que l'on exige ou non qu'ils soient les plus représentatifs¹³¹. Cette absence de critères de représentativité correspond évidemment à un très large pouvoir d'appréciation de l'autorité publique chargée de mener à bien la composition des organismes participatifs établis par la loi.

Par rapport cette fois au groupement syndical appelé à participer, son institutionnalisation, c'est-à-dire son degré de reconnaissance étatique, va de pair avec le degré de précision des critères établissant sa représentativité. Ainsi, compte tenu de la situation précédemment décrite, y a-t-il quasi-absence d'institutionnalisation des groupements, sauf dans le cas de la représentation de salariés se rattachant à certains cas de négociation sectorielle, comme la représentation exclusive mais pluraliste dans le cas de la construction (y compris certains aspects de l'administration de ce secteur (Commission de la construction et Comité mixte de la construction)) ou, encore, la représentation exclusive dans le cas des artistes de la scène, du disque et du cinéma, où le groupement syndical se voit conférer un pouvoir légal de représentation. Cependant, dans quelques organismes,

128. Voir ainsi, au Québec, la Caisse de dépôt et placement, le Conseil du statut de la femme et, au fédéral, la Commission de l'emploi et de l'immigration, de même que le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. Dans l'ordre fédéral, seule la composition du Conseil consultatif sur la sécurité ferroviaire, organisme de portée sectorielle, se réfère notamment à une association syndicale précise rattachée à ce même secteur.

129. *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, précitée, note 92, art. 5.

130. Voir ainsi, au Québec, les lois relatives à la Régie de l'assurance-maladie, au Conseil des communautés culturelles et de l'immigration, au Conseil de la santé et du bien-être et, au fédéral, aux conseils consultatifs régionaux de la Société canadienne des ports, au Conseil consultatif de la sécurité et de la santé au travail ou, encore, au Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail.

131. À titre d'exemple, dans le premier cas, pensons au Conseil des aînés et, pour ce qui est du second, au Conseil supérieur de l'éducation.

la composition fait nommément appel à une ou des instances syndicales désignées. Une telle référence explicite à un groupement syndical correspond à un certain degré d'institutionnalisation¹³².

La loi n'accorde généralement pas au groupement syndical de pouvoir de contrôle sur l'action des personnes appelées à participer aux différents organismes en cause à la suite d'une certaine intervention du groupement syndical. La seule exception est le cas particulier du Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire dans le secteur fédéral, où le ministre doit mettre fin à la présence du « représentant » de l'organisme syndical sur demande écrite de ce dernier¹³³.

Plus généralement, il y a lieu de tenir compte de la participation, plus ou moins intense selon les situations, du groupement syndical à la sélection de certains membres des différents organismes, du moins dans l'éventualité où cette sélection est périodique. La remise en cause du statut du participant à l'activité de l'organisme entraîne alors l'exercice d'un certain pouvoir de contrôle de la part du groupement syndical. Plus ou moins significatif, ce pouvoir de contrôle s'associe tantôt à un pouvoir de nomination (voir les cas exceptionnels du Comité mixte de la construction¹³⁴ et du Fonds de solidarité¹³⁵), tantôt à un pouvoir de recommandation (Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre¹³⁶). Dans certains autres cas, il ne tient qu'à l'invitation faite au groupement syndical de dresser une liste de candidats à partir de laquelle le ministre désignera la personne appelée à participer à la direction de l'organisme public en cause (par exemple, la Commission de la santé et de la sécurité du travail)¹³⁷.

132. Par exemple, le conseil d'administration du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ) se compose, notamment, de « sept personnes nommées par le Conseil général de la Fédération des travailleurs du Québec » ; voir la *Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.)*, précitée, note 84.

133. *Loi sur le Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire*, précitée, note 114, art. 44 (6). Autre cas exceptionnel, quoique cela ne mette pas nécessairement en cause un groupement syndical, à la différence du précédent, est l'élection de membres des assemblées régionales de la santé et des services sociaux par les organismes de la région que la régie régionale désigne comme étant les plus représentatifs des groupes socio-économiques. Voir la *Loi sur les services de santé et des services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, précitée, note 106, art. 421.

134. *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, précitée, note 53, art. 16 et 17.

135. *Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.)*, précitée, note 84, art. 4.

136. *Loi sur le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre*, précitée, note 89, art. 4.

137. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, précitée, note 60, art. 141.

Enfin, s'ajoute à ces formes de contrôle liées aux pouvoirs de nomination de participants syndicaux à différents organismes le contrôle démocratique qui peut avoir cours de diverses façons au sein du groupement syndical d'origine du participant.

Conclusion

Ainsi donc, au Québec, l'appréhension du rôle des groupements syndicaux ne saurait être complète sans aller au-delà de l'entreprise. Dans ces sphères plus vastes, plusieurs d'entre eux exercent des actions ou, à tout le moins, une influence qui concerne aussi bien le salarié en tant que tel que le salarié-citoyen.

Saisie globalement, à la fois dans ses deux grandes dimensions, la représentation syndicale est loin d'équivaloir à une intégration des mouvements syndicaux à la gouverne de l'État. Au Québec, sans doute peut-on aller jusqu'à parler d'une certaine « inclusion », dans la mesure où les groupements syndicaux sont souvent appelés à participer à diverses institutions à vocation particulière, sans pour autant être associés à la détermination des orientations de l'État. Au fédéral, la reconnaissance étatique de la représentativité des groupements syndicaux paraît relativement marginale, surtout depuis l'abolition de certains grands organismes étatiques de consultation. En sens inverse, il y a toutefois lieu de tenir compte de l'émergence de nouveaux organismes dont la mission s'étend à certains aspects de la restructuration économique, particulièrement la formation professionnelle, et qui se caractérisent par une forte participation syndicale.

Lorsqu'il s'agit du salarié-citoyen, la représentation syndicale subit la concurrence de la part de divers autres groupements établis en fonction de nouvelles identités. La composition des organismes établis par la loi devient alors franchement multipartite. De surcroît, les critères de représentativité des groupements appelés à participer, dont ceux de nature syndicale, sont absents, ce qui affaiblit leur légitimité. D'importants courants d'opinion contemporains favorisent même la représentation directe et exclusive du citoyen-individu, par rapport à l'État, aux dépens de toute intermédiation fonctionnelle. Les acquis de la représentation syndicale, quoique perfectibles, témoignent cependant déjà de façon significative de la réception de divers intérêts collectifs dans la société québécoise, ainsi que de la vocation des groupements syndicaux à participer à leur expression.