

Relations industrielles Industrial Relations



La Loi 9 et les relations de travail dans l'industrie de la construction au Québec Bill 9 and Labour Relations in the Construction Industry

Gérard Hébert

Volume 28, Number 4, 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028443ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/028443ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)
1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hébert, G. (1973). La Loi 9 et les relations de travail dans l'industrie de la construction au Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 28(4), 697–719. <https://doi.org/10.7202/028443ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1973

Article abstract

Bill 9 has brought substantial amendments to the Construction Industry Labour Relations Act (Bill 290). It was adopted by the Québec Legislature and sanctioned June 16, 1973.

MAIN PROVISIONS OF BILL 9

Four provisions will be considered here: the bargaining unit, the designation of the bargaining agent, the decree and the Construction Industry Commission.

One Joint Industry-wide Bargaining

Under the Collective Agreement Decree Act, the contracting parties in construction, from 1934 to 1968, negotiated on the basis of their choice, and voluntarily requested afterwards the juridical extension of their collective agreement. Thus, for more than thirty years, an industry-wide bargaining situation had been experienced, with few exceptions. It differs from that which covered altogether almost the whole province.

Bill 9 made it mandatory, since 1969, to negotiate jointly the industry as a whole, without any exception for any trade. There was to be one collective agreement determining all working conditions for all the trades. Although favouring bargaining on a provincial basis, Art 14 of the parties involved to bargain regionally or provincially. In the first round of negotiations under the new Act, bargaining quickly moved from the regional level to a provincial table. Bill 9 has sanctioned this situation by ruling out the possibility afterwards of any bargaining in the construction industry as a regional basis.

Designation of the Bargaining Agent

The choice and designation of the bargaining agent and the employers' representatives have been changed substantially by Bill 9. To put the problem into perspective, and acknowledging an oversimplification, it may be said that the various employer representation schemes fall into two models: the North-American model based on a monopoly of representation, and the European model based on simultaneous multi-union representation (union pluralism).

The Collective Agreement Decree Act focuses on official recognition of the union involved. It must be remembered that the juridical extension system was introduced in 1934, ten years prior to the Labour Relations Act and the union certification framework. The thrust of the Decree Act was toward the collective agreement, not the bargaining parties. Either side or both of them could petition the Minister of Labour for their collective agreement to be juridically extended. The required conditions pertained to the predominant significance and importance of the agreement itself. If the juridical extension was granted, the bargaining parties were thus implicitly recognized.

Bill 9 brought a basic change by removing the isolation of the extension from the parties. It implied there would always be a decree. A decree became necessary to identify the bargaining agents for each side. The Act itself designated by name the employer and employer representatives, stating: "[these] associations shall be deemed representative throughout the province of Québec" (s. 16, 3). This concept of representative associations is typically European and commonly found in French labour legislation.

The designated employer associations were the local syndicates or the branch of the various building trades international unions; they were the central provincial bodies, namely the Confederation des syndicats nationaux (C.S.N.) and the Fédération des travailleurs du Québec (F.T.Q.), with respect to their own affiliated bodies. On the employer side, the Act designated five province-wide associations or federations of associations. All the designated associations were on an equal footing. Each one of them enjoyed a vote power as to the signing of the agreement, except for the unlikely case where one such designated association would be to represent only 20% or less of the employer or employees in its own class; such an association would then have only the right to be present at the bargaining table.

This vote power was responsible for the fact that there was no signed agreement by the contracting parties in 1970; the government had to prepare and adopt the decree by itself. Following long and difficult strikes, terminated by Bill 30 and special government power, the dramatic clash between the C.S.N. and the F.T.Q. — but also the long protracted but quiet dispute between some of the employer associations — flowered a similar situation to materialize in the 1973 round of bargaining.

Bill 9 has developed a new scheme to identify the bargaining agents. The Bill maintains the concept of representative association, but defines it differently: instead of being designated by the Act, associations will be recognized as representative by the chief investigation commissioner, if he has jurisdiction throughout the province and in respect of all the trades and occupations. On this last point, two exceptions are mentioned: the two Corporations of Master Electricians and Master Plumbers will continue to be considered representative although limited to one trade.

After having ascertained whether the applicant is an association within the meaning of the Act, the chief investigation commissioner must evaluate its degree of representation. This degree depends on three percentages and is equal to the arithmetic average of these percentages: 1° the percentage of its membership with respect to all the employers, or all the employees in the industry; 2° the percentage of the wages earned or paid by the members of the association in comparison to the total construction wage bill for a specified period (according to the Act, the basis are to be measured, but since the basis are directly proportional to the wages, the result is the same); 3° the percentage of the number of hours worked in relation to the total hours worked in the industry. Total number of employees and employees, hours of work and wages are those of the first nine months of the calendar year preceding the expiry date of the decree, while membership will be counted as the number of employees or employees who informed the chief investigation commissioner of their number status during the seventh month preceding the expiry date of the decree.

Using these three percentages instead of the membership only should give a better-balanced picture of the representativeness of the associations involved. Their economic importance is thus recognized and considered. Because certain representations have many members who do little work or employees who run very small business, which others have fewer members but doing a lot of the work, the legislator considered appropriate to balance the membership aspect by some measure of either the attachment of the workers to the industry or the economic significance of the employers.

With this measure of the three percentages, a new type of majority rule has been introduced. It forces the order party to begin and continue negotiations, one or more associations must be representative to a degree of more than 50%. Any representative association may notify any other association that it is prepared to negotiate a collective agreement, but the obligation to bargain exists only between associations (one or more on each side) that are representative to a degree of more than 50%. The other associations must nevertheless be notified. In the same manner, to be considered a collective agreement under the Act and eventually become a decree, an agreement must be signed by one or more associations which are representative on each side to a degree of more than 50%.

Without imposing a union monopoly, in the case of certification under the Labour Code, the new Act gives a definite preponderance to any association or associations representing the majority of employer or employees. It thus establishes a new type of majority rule, in a context of union multiplicity or union pluralism. The bringing together of two different models of labour relations will not be without difficulties.

The Decree

Besides the already mentioned requirement of a 50% or more representation degree on both sides, Bill 9 has made another important modification in connection with the decree: it self. A certain number of clauses in the agreement, such as job classification, hours of work and overtime pay, must become mandatory from the moment of their publication in the *Journal Officiel* (Gazette) as a notice of agreement; still there will be the usual period during which objections will be received by the Minister of Labour before the final publication of the decree. The immediate application of the necessary clauses serves a valuable goal, namely granting the employees the new advantages as soon as possible. It also implies an engagement on the part of the government that any agreement on these clauses will be accepted and juridically extended automatically, once they have been negotiated and signed by the majority representing associations. A certain amount could develop if government considered that the parties have gone into a somewhat agreement at the expense of the public.

A final provision gave the Minister of Labour the right to cancel a collective agreement under the Act if the agreement signed before the adoption of the Act if not the prescribed requirements. Actually, the legislator had in mind primarily to recognize such an agreement which had intervened between that F.T.Q. international unions and four employer associations at the end of April, agreement which was unenforced under the terms of Bill 290 as it stood before, because it was not signed by all the representative associations.

The Construction Industry Commission

Bill 9 has introduced two important modifications in relation to the Construction Industry Commission (C.I.C.). One regards the designation of its members, the other the vote-taking system. The C.I.C. consists currently of fourteen members, six representing the employees, six representing the employers, plus a president and a representative of the Minister of Labour. Bill 290 stated specifically that the C.S.N. and the F.T.Q. would have three representatives each, and that every one of the five employer associations would have one representative, plus a sixth to be named by the other five.

Under the new provision, each representative association has the right to designate one member. On the employer side, the count will be complete immediately for the Montreal Construction Association but because a representative association and the number of employer representative associations has thus been brought to six. On the union side, with the presence of the *Confédération des syndicats nationaux* (C.S.N.) and the *Fédération des travailleurs du Québec* (F.T.Q.), the first round of designation will end with three employee members. In the second round, associations representative to a degree of 10% or less shall designate another member. If necessary, there will be a third round, in which only one association representative to a degree of 20% or more will have a right to designate a member. In the end, considering the present situation, the F.T.Q. will have three members, the C.S.N. two members and the C.I.C. one member.

Vote-taking within the C.I.C. will require a majority on each of the side. Each association will have a weighted vote corresponding to the degree to which it is representative. The new concept of the degree of representativeness is central to all the main amendments of Bill 9. It implies a radical change in the present situation and it will have very serious implications.

SOME IMPLICATIONS

These implications will be seen on the representation aspect, the collective bargaining, the C.I.C. and construction labour relations in general.

Impact on Representation

To ensure an immediate application of the Act, the Minister was empowered to verify by himself the current degree of representativeness of the previous representative associations and of those who had asked before May 9, 1973, to be recognized as such. Table 1 in the article gives the results of this verification.

The practical consequences of the new system will be much more dramatic on the union side than on the employer side. Through the new majority rule, the F.T.Q. will enjoy, in practice, all the power associated with a union monopoly situation: the right to give the notice to bargain or to oblige the employer associations to start negotiations, the right to conclude the agreement whatever the position of the other union bodies, and the determining union vote in all the decisions within the C.I.C. The only limitation it will face regards any attempt it could make to include a discriminating clause against a minority union in the collective agreement. In such a case, the Minister has the right to modify the agreement at that point without the consent of the majority representing associations.

The minority unions have very limited rights, such as the right to be informed of any notice to commence collective bargaining, the right to give such a notice but without the power to force the other parties to act accordingly, the right to be present at the bargaining sessions and very likely to present their viewpoint, even their own demands, but not more, the right to appeal to the C.I.C. chairman from any decision regarding the interpretation or application of the decree. But the major impact might be on job sites, where the employees themselves using the relative powerlessness of the minority groups may decide to join the majority union. The end result may be a union monopoly in fact, despite the recognition of union pluralism within the law.

On the employer side, since no one group has a degree of representativeness of even 30%, there will need be alliances if the system is to work at all.

Impact on Bargaining

The vote power any representative association had under the previous system was the most important drawback in promoting true collective bargaining. From that viewpoint, the new majority rule may be a great help. The collective agreement has been bargained and signed in April 1973, before the adoption of Bill 9, by majority representing associations may be another sign of the practicality of the new system. On the other hand, the parties had then special incentives to agree, the main one being that their very bargaining at that time had in support of the law. Besides, that F.T.Q. unions could hope for an early settlement. Later approved by the law, would bring some them members from other associations and the Montreal Construction Association could hope to be recognized as representative, which it was not before.

The long run effect will depend on the attitude of the majority group. If they decide to stick to their position, they do so without any fear to be undercut by the minority group: the impasse will remain, and the parties will again be forced to intervene, and probably to decide by itself, for it is hard to believe that the whole system could be left to fall apart. On the other hand, if the majority groups would agree to act collectively, the employers could pass to the consumer any onerous conditions, and the government would then be obliged to extend the agreement to any other group with the large scope of an industry-wide agreement, given the majority group's preponderance power.

But the unity and cohesion of the industry is still endangered. Some highly specialized trades, as the elevator mechanics and their contractors, have never really accepted the one-and-only rule for collective bargaining and the collective agreement. The section of Bill 9 excluding the flat glass industry from the application of the Act may suggest to other trades a possible way out of a system which they find unworkable in fact.

Impact on the C.I.C.

Within the C.I.C. the majority group are likely to respond for the application of the decree, for it is in their interest that the agreement they have signed be respected. If they do not agree, the new Act foresees that the chairman of the C.I.C. shall decide. However, any representative association may appeal to the chairman from a decision respecting the interpretation or application of the decree. If an appeal is made, the chairman will have to take fully all the decisions. In this case, the Commission itself would become a more flexible, and it might well be replaced by a board under direct government supervision. Another possibility would be, of course, an arbitral monopoly system, where the right of appeal of minority groups would be removed.

Employment Security and the *Hébert Bill*

Bill 9 has maintained section 42 of the Act, which already stated that: «The Lieutenant-governor in council shall make regulations regarding the employment office of the associations of employees...» It also prohibited any employer, by which or a percentage of the labour force must be hired through the employment office of an association of employees. But this may remain a wishful dream, as it has been used only once. Besides, requiring hiring halls will prove a very difficult job for any government under any condition.

The various employment security schemes that have been put forward and successively abandoned since 1969 have led to the current obligation of a work permit for the qualified trades only. This work permit, in conjunction with the powers granted to the majority group at the bargaining table will in the C.I.C., might become an extremely powerful instrument for controlling the labour market and eventually the working conditions. It will depend on how it is used.

CONCLUSION

The majority rule introduced with the degree of representativeness might take in a period of improved collective bargaining and a better functioning of the whole system, together with greater autonomy for the parties. But this is not really ensured for there are too set-off opposite dangers. The order might function as well for the majority groups that it will be for the detriment of the public, the other groups and maybe the workers themselves; and the government would have to intervene to protect these affected. Or it might not function at all, and again the government would be called in, with no more intervention and more and more regulation.

The middle way remains possible, if the majority groups accept the rules of the game and give them a try.

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>



La loi 9 et les relations du travail dans l'industrie de la construction au Québec

Gérard Hébert

En 1973 le gouvernement du Québec, par la loi 9, modifiait substantiellement la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction. L'auteur souligne ces changements et en expose les conséquences.

La loi 9, modifiant la *Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction* (loi 290), fut sanctionnée le 1er juin 1973¹. Elle apporte au régime antérieur des changements profonds, qui entraîneront des conséquences d'envergure.

LES DISPOSITIONS DE LA LOI 9

Nous nous arrêterons à quatre dispositions de la nouvelle loi, qui correspondent aux quatre aspects principaux du régime des décrets dans la construction : la négociation unique, le mode de désignation des agents négociateurs, le décret et la Commission de l'industrie de la construction. Le second point retiendra tout particulièrement notre attention.

Un principe de base : la négociation unique

Depuis les toutes premières années des décrets dans la construction, la négociation avait englobé presque tous les métiers. Elle s'effectuait alors par région. Mais le regroupement demeurait volontaire, en ce sens que les parties deman-

HÉBERT, Gérard, professeur, École des relations industrielles, Université de Montréal, Montréal.

¹ *Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction* (bill 290). S.Q. 1968, c. 45.

daient l'extension juridique de la convention qu'elles avaient négociée librement sur la base de leur choix. Sans doute, le gouvernement pouvait-il influencer le regroupement des parties en acceptant ou en refusant d'accorder l'extension selon qu'il considérait l'unité de négociation trop restreinte ou trop vaste; mais en général, il respectait la volonté des parties. Pour sa part, l'application efficace du décret par le comité paritaire exigeait une certaine envergure par rapport aux métiers inclus et (ou) à la région visée. Tout cela explique que dès la seconde année du régime, on négociait à peu près partout, par l'entremise d'un syndicat unique ou de conseils de métiers, une convention unique pour l'ensemble de l'industrie. Les quelques quinze décrets qui en résultaient couvraient l'ensemble, pratiquement tout le territoire du Québec.

Quelques exceptions confirmaient, d'une certaine manière, le libre choix des parties dans la détermination de l'envergure des négociations. Certains métiers, comme les électriciens et les plombiers, avaient obtenu de négocier dans plusieurs régions, et leurs conditions de travail apparaissaient dans des sections spéciales en annexes au décret général. D'autres métiers plus spécialisés encore avaient obtenu leur décret propre, d'envergure provinciale, comme les mécaniciens d'ascenseurs, les monteurs d'acier de structure et les ouvriers des lignes de transmission électrique.

La loi 290 voulut éliminer ces quelques cas particuliers : elle statua qu'il y aurait une seule négociation et une seule convention ; aucune possibilité d'exception ne subsistait. Mais les parties pouvaient choisir de négocier au plan régional ou au plan provincial. Dès la première négociation sous le nouveau régime, la négociation, même si elle ne visait que dix des quinze régions, passa rapidement des tables régionales à une table provinciale. Quant à la négociation de 1970, elle se fit d'emblée sur le plan provincial.

La loi 9 a sanctionné la négociation unique sous ses deux aspects : négociation visant tous les métiers de l'industrie sans exception, comme dans la loi 290, et négociation d'envergure provinciale. La loi 9 maintient l'obligation de la négociation « industrielle » ; de plus les articles 13 et 14 sont modifiés² de telle sorte qu'elle doive s'étendre à la province : les négociations régionales ne sont plus permises.

² À moins d'indication contraire, les articles renvoient à la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction telle que modifiée par la loi 9.

Le mode de désignation des agents négociateurs

La modification la plus importante apportée par la loi 9 vise la représentation des travailleurs et des employeurs par leurs agents négociateurs respectifs. Pour en évaluer la portée, il faut situer ce mode de représentation dans une perspective plus étendue.

En simplifiant beaucoup, on peut dire qu'en relations de travail, le mode de représentation des travailleurs se ramène à deux formules principales, le monopole syndical, qui constitue la formule habituelle aux États-Unis et au Canada, et le pluralisme syndical que l'on retrouve dans les pays d'Europe. En Amérique du Nord, le législateur a voulu organiser les relations patronales-ouvrières au niveau de l'entreprise, et même de chaque établissement : à la demande de la majorité des travailleurs concernés, l'autorité compétente désigne, par voie d'accréditation, un agent négociateur comme représentant exclusif d'un certain groupe de travailleurs, et la loi oblige l'employeur à négocier une convention collective avec cet agent négociateur ; celui-ci possède un monopole de représentation, qui ne peut être contesté que dans une période déterminée avant l'expiration de la convention collective. En Europe, l'optique est différente : les conventions se négocient au niveau national pour tout un secteur industriel, et la représentation se fait par plusieurs organismes syndicaux, selon le libre choix des individus ; de plus, l'accent idéologique marqué de chaque centrale exclut en quelque sorte la possibilité du monopole syndical.

La reconnaissance implicite (1934-1968)

Au Québec, les relations patronales-syndicales dans la construction se sont organisées d'après le libre choix des parties, sous l'empire de la Loi relative à l'extension des conventions collectives de travail, qui s'inspirait fortement du modèle européen. C'était dix ans avant que la *Loi des relations ouvrières* (1944) n'établisse le monopole de représentation syndicale au niveau de l'établissement. Aussi étrange que cela puisse paraître, aucun article de la Loi de la convention collective, ni dans sa forme originale de 1934, ni dans sa forme actuelle, ne traite du mode de représentation syndicale ; la loi vise la convention collective elle-même et son extension juridique. En extensionnant la convention, quand elle remplit les conditions requises, le ministre accorde, par le fait même, aux parties contractantes une reconnaissance effective même si elle n'est qu'implicite. C'est ainsi que la chose s'est pratiquée jusqu'en 1968.

Cette reconnaissance implicite ne venait que confirmer une situation de fait : c'est de leur propre gré, après avoir négocié librement, sans aucun recours à la loi, une convention collective de travail, que les parties décidaient d'en demander l'extension juridique au ministre du Travail. De cette libre initiative, et de l'acceptation gouvernementale correspondante, découlait la situation décrite plus haut, selon laquelle on trouvait des décrets régionaux pour l'ensemble des métiers, des sections spéciales négociées séparément par quelques métiers spécialisés, et d'autres décrets d'envergure provinciale pour quelques métiers très spécialisés.

Les associations représentatives désignées (1968-1973)

La loi 290 enleva aux parties l'initiative de leur démarche pour décider d'emblée qu'il y aurait toujours un décret, et qu'il s'étendrait nécessairement à tous les métiers de l'industrie. Il fallait dès lors pourvoir à un nouveau mode de représentation des parties. S'inspirant du concept européen d'associations représentatives, le législateur désigna nommément, dans la loi, les associations qui représenteraient tant les travailleurs que les employeurs : « Les associations suivantes, disait-il, sont réputées représentatives dans tout le Québec. » (art. 5). Les associations ainsi désignées étaient non plus les syndicats locaux ni les conseils régionaux de métiers mais bien les centrales : la Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.) et la Fédération des travailleurs du Québec (F.T.Q.), chacune à l'égard de ses divers affiliés. Du côté patronal, la loi désignait cinq associations, également d'envergure provinciale. Cette désignation d'organismes provinciaux laissait voir une claire orientation vers une négociation provinciale, même si la possibilité de négociations régionales était mentionnée explicitement dans les articles appropriés.

Conformément au concept européen d'associations représentatives, aucune distinction n'était faite entre les deux associations syndicales et les cinq associations patronales : chacune obtenait, de part et d'autre, un droit de veto sur la conclusion de la convention collective. Une exception était prévue : si, à l'ouverture des négociations, une association n'avait pas, parmi ses membres, plus de 5% du nombre des salariés ou des employeurs de sa catégorie dans le champ d'application du décret, cette association pouvait participer aux négociations mais ne pouvait pas empêcher la conclusion de la convention. À moins de déchoir considérablement, aucune association représentative désignée dans la loi ne pouvait vraisemblablement tomber à ce niveau. Inversement, pour qu'une nouvelle association puisse être reconnue, celle-ci devait recruter 20%

des salariés ou des employeurs éventuellement concernés par le décret ; cette exigence rendait pratiquement impossible la reconnaissance d'une nouvelle association représentative.

En théorie, le droit de veto devait forcer les agents négociateurs de chaque côté de la table à s'entendre entre eux pour en arriver à un accord collectif. En pratique, comme la loi présumait que le système ne pouvait tomber et qu'il y aurait toujours un décret — les sommes considérables déjà accumulées dans le plan de pension transférable et dans les assurances collectives en étaient une autre garantie — chaque agent négociateur pouvait demeurer sur ses positions, prétendre auprès de ses membres qu'il ne céderait sur aucun point de ses demandes, et forcer ainsi le gouvernement à intervenir et à adopter lui-même, bien que cette méthode ne soit pas prévue dans la loi, le décret régissant l'industrie. C'est ce qui est arrivé, de fait, en 1970, par suite de la loi spéciale 38, adoptée pour mettre fin à une série de grèves.

Les associations les plus représentatives (1973)

Dès sa première mise à l'épreuve véritable, en 1970, le système des associations représentatives désignées, avec droits égaux pour chacune d'elles, de part et d'autre, s'est avéré impraticable. Les augures n'étaient pas meilleures en 1973 ; les oppositions farouches, qui s'étaient envenimées durant la période de maraudage, laissaient prévoir une utilisation systématique du droit de veto ; plus encore, on refusait de s'asseoir à la même table. Il fallait trouver une nouvelle formule. Sans aller jusqu'au monopole syndical, du moins dans le texte de la loi, on cherchait un système qui permettrait de donner plus de poids aux associations représentant la majorité des travailleurs ou des employeurs et participant davantage aux activités de l'industrie, par exemple par un plus gros volume de construction. Parce qu'il s'agit d'une représentation provinciale, il ne paraissait ni souhaitable ni même possible d'éliminer les associations minoritaires : à cette échelle, certaines associations minoritaires représentaient quand même plusieurs dizaines de milliers de travailleurs.

On a mis au point et incorporé dans la loi un nouveau concept, celui du degré de représentativité. Au lieu de désigner nommément les associations réputées représentatives, on charge le commissaire-enquêteur en chef de déterminer si telle ou telle association est vraiment représentative au sens de la définition posée dans la loi (art. 5). Celle-ci s'appuie sur deux éléments : pour être représentatifs, une fédération ou une union de

groupements de salariés — on ne parle plus d'un syndicat — et un groupement d'employeurs doivent s'étendre à l'ensemble de la province et à l'ensemble des métiers et emplois de la construction ; une exception est prévue pour chacune des corporations des électriciens et des plombiers, dont le rôle se trouve ainsi confirmé dans la loi (art. 1,b).

Après avoir déterminé si tel ou tel groupement répond à la définition d'association représentative, le commissaire-enquêteur en chef doit constater son degré de représentativité (art. 6). C'est vraiment ici que se trouve l'originalité de la loi. Le degré de représentativité d'une association dépendra non seulement du nombre de ses membres, mais également de deux autres facteurs ; il correspondra à la moyenne des trois pourcentages suivants : 1° le pourcentage des membres de l'association par rapport à l'ensemble des salariés³ ou des employeurs, 2° le pourcentage des salaires gagnés ou versés par les membres de l'association par rapport à l'ensemble de tous les salaires payés (la loi dit de mesurer les prélèvements, mais comme le prélèvement est directement proportionnel au salaire, l'un revient à l'autre), 3° le pourcentage des heures effectuées par rapport à l'ensemble des heures travaillées. Les salaires, les heures et le total des salariés ou des employeurs sont ceux des neuf premiers mois de l'année civile précédant la date d'expiration du décret ; l'adhésion à telle ou telle association doit être portée à la connaissance du commissaire-enquêteur en chef au cours du septième mois précédant l'expiration du décret (art. 7 et 8).

En ajoutant les pourcentages des salaires et des heures à celui du nombre de membres, la loi veut équilibrer la situation des groupes qui ont beaucoup de membres ne participant que peu aux activités de l'industrie, et celle d'autres groupes qui ont peu de membres participant intensément aux activités de l'industrie. Par exemple, l'association provinciale des constructeurs d'habitations compte dans ses rangs 25% de tous les employeurs de la construction, mais ceux-ci ne versent pas 10% de tous les salaires payés dans l'industrie ; inversement les entrepreneurs membres de l'Association de la construction de Montréal représentent

³ Le salarié est défini de façon très étendue par la loi 290 ; il inclut l'artisan et toute personne (apprenti, compagnon, manœuvre, commis, employé) qui travaille individuellement, en équipe ou en société (art. 1, q). La loi 9 ne modifie pas cette définition, mais elle la précise relativement au calcul de la représentativité, en parlant de « l'ensemble des salariés qui ont versé un prélèvement au cours de cette même période », c'est-à-dire « des neuf premiers mois de l'année civile qui précède la date d'expiration du décret » (art. 7).

moins de 15% de l'ensemble des employeurs, mais ils versent au delà de 30% de tous les salaires.

Les deux derniers pourcentages, ceux des salaires et des heures, représentent simultanément, du côté syndical, le degré d'attachement des membres à l'industrie et, du côté patronal, l'importance économique des membres de l'association ; il s'agit de deux aspects différents, mais directement reliés l'un à l'autre. La représentativité selon les salaires ajoute à celle des heures de travail l'effet du taux de salaire plus ou moins élevé selon les différents métiers ou occupations et celui des diverses primes. On verra dans le tableau reproduit plus loin, que les deux pourcentages sont toujours rapprochés l'un de l'autre ; l'inclusion du facteur salaire donne un peu plus de poids aux associations ou syndicats des métiers les mieux rémunérés, mais la différence n'est pas considérable, entre autres à cause de la proportion habituellement plus grande des apprentis, à salaire réduit, dans les métiers les mieux payés. On peut discuter de l'opportunité de deux pourcentages reflétant le rattachement à l'industrie et l'importance économique : ils diminuent d'autant la part du facteur numérique, qui ne compte présentement que pour un tiers dans le degré final de représentativité, alors qu'il compterait pour une demie, s'il n'y avait que deux facteurs ; par contre, l'utilisation des trois facteurs donne plus de poids aux permanents de l'industrie par opposition aux marginaux qui ne font qu'y passer.

Sur la base de cette notion « équilibrée » du degré de représentativité, la loi réintroduit l'influence prépondérante d'un type nouveau et complexe de majorité. Désormais, pour obliger l'autre partie à négocier, une ou plusieurs associations doivent être représentatives à un degré de plus de 50%. Toute association représentative peut aviser une autre de son désir de négocier, mais l'obligation de commencer les négociations et de les poursuivre avec diligence et bonne foi n'existe qu'entre des associations représentatives à plus de 50% de part et d'autre (art. 9). Toutes les associations représentatives, cependant, doivent en être informées. De la même manière, pour être considérée comme convention collective au sens de la loi et recevoir éventuellement l'extension juridique, l'entente doit être conclue entre des associations représentatives à plus de 50% (art. 11).

Sans imposer le monopole syndical, la nouvelle loi accorde la prédominance à tel ou tel groupe majoritaire : elle intègre ainsi une forme de la règle de la majorité à un régime de pluralisme syndical. La réunion

dans une même formule des principes fondamentaux de deux systèmes différents implique des difficultés que nous tenterons de relever plus loin.

Le décret

Outre l'exigence du degré majoritaire de représentativité pour qu'une convention collective soit reconnue selon la loi et puisse recevoir l'extension juridique, la loi 9 a introduit une autre modification importante au régime du décret.

Sous la *Loi des décrets de convention collective* comme sous la loi 290, le décret n'entrait en vigueur qu'au moment de sa publication dans la *Gazette officielle du Québec*, après qu'un délai d'au moins trente jours suivant l'avis préalable eut permis à tous les intéressés de présenter au ministère leurs objections au décret projeté. La loi 9 supprime ce délai pour toute une série de clauses expressément nommées dans la loi, comme la classification des emplois, les heures de travail et l'ensemble des clauses monétaires ; ces clauses s'appliqueront à compter de la publication de l'avis tout comme si le décret était déjà publié (art. 15). Pour les autres clauses, l'ancienne disposition demeure, modifiée seulement pour tenir compte du principe de la représentation majoritaire : elles pourront être modifiées, à la suite des objections reçues, avec l'approbation d'une ou des associations représentatives à plus de 50%, sauf un cas particulier que nous verrons plus loin (art. 16). Finalement le décret devra être publié en entier comme à l'accoutumée.

L'application immédiate des clauses monétaires implique une forme de sanction automatique de ces clauses en vue d'accorder sans délai aux travailleurs les avantages qui en découlent. La disposition entraîne une sorte d'engagement de la part du législateur à sanctionner toute entente en cette matière, une fois qu'elle a été conclue par des associations représentatives à plus de 50%. Qu'arriverait-il si un gouvernement jugeait qu'il y a eu collusion entre les deux parties au détriment du public ? C'est tout le problème de la jonction entre la négociation privée et l'extension juridique de la convention issue de cette négociation qui est ici posé.

Une disposition transitoire de la loi accordait au ministre le pouvoir de considérer comme convention collective au sens de la loi une entente intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi, si cette entente répondait aux exigences nouvelles (art. 19 de la loi 9). En fait, un des buts de la loi était justement de reconnaître une entente intervenue à la fin d'avril

entre la F.T.Q. et quatre associations patronales, et de lui accorder l'extension juridique. Si le gouvernement n'acceptait pas de légaliser cette entente déjà signée par des représentants majoritaires de part et d'autre, le risque était grand d'un conflit insoluble autrement que par l'adoption du décret par le gouvernement lui-même, comme en 1970.

La Commission de l'industrie de la construction

Les deux principales modifications de la loi 9 en ce qui concerne la Commission de l'industrie de la construction (C.I.C.) ont trait à la désignation de ses membres et aux modalités du vote dans les décisions. Le degré de représentativité constitue le facteur déterminant dans les deux cas, bien que de manière différente.

La Commission demeure composée de 14 membres comme auparavant : 6 représentent les travailleurs et 6 représentent les employeurs, en plus du président et du représentant du ministre. Le président qui, selon la loi 290, était désigné par les représentants des parties sera désormais désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation des parties (art. 32 par. 2). Mais le mode de répartition des six sièges entre les parties a été profondément modifié. Jusqu'ici la loi spécifiait, conformément au principe des associations désignées, qu'il y aurait, du côté des travailleurs, trois représentants de la C.S.N. et trois représentants de la F.T.Q. et, du côté des employeurs, un représentant de chacune des cinq associations désignées et un autre choisi par les cinq représentants patronaux.

Désormais, le nombre de sièges est attribué selon un processus nouveau et ingénieux. Chacune des six associations les plus représentatives désigne d'abord un membre. Du côté patronal, avec l'addition de l'Association de la construction de Montréal comme groupe distinct, le compte sera dès lors complet. Du côté syndical, comme tous les sièges ne seront pas remplis au premier tour de désignation, on procédera à un second tour où chaque association représentative à un degré de 15% ou plus nommera un autre représentant ; s'il reste encore des places à combler, on fera un troisième tour où, cette fois, les associations représentatives à 30% ou plus nommeront un troisième représentant. Chaque association exerce son droit à tour de rôle, selon sa représentativité, jusqu'à ce que tous les postes soient comblés (art. 32 par. 2). En fait cela donnera trois sièges à la F.T.Q., deux à la C.S.N. et un à la C.S.D.

Quant à la prise de décision au sein de la C.I.C., l'ancien système donnait un vote à chaque représentant, et les décisions étaient prises à la majorité des voix. Pour avoir quorum, en plus du président et du représentant du ministre, il fallait au moins deux représentants des associations patronales, un représentant de la C.S.N. et un représentant de la F.T.Q. ; c'est ainsi que les représentants de la C.S.N. ou de la F.T.Q. pouvaient, en s'abstenant d'assister aux séances de la C.I.C., en bloquer les opérations.

La loi 9 simplifie le quorum : il sera désormais constitué du président et du représentant du ministre, ainsi que de trois personnes représentant les employeurs et de trois personnes représentant les salariés (art. 32 par. 8). Quant au vote, il sera pris selon le degré de représentativité des différentes associations. Toute décision requiert une majorité syndicale et une majorité patronale simultanées, basées sur la représentativité respective des associations (art. 32 par. 9).

Telles sont les principales modifications apportées par la loi 9. Elles se regroupent autour d'un concept nouveau, le degré de représentativité des associations syndicales et patronales. Ce degré se mesure par la moyenne d'un triple pourcentage. Il permet de fonder les décisions majeures sur la règle de la majorité, requise de part et d'autre, tout en conservant le pluralisme de représentation. Le changement est radical.

QUELQUES IMPLICATIONS

Un changement aussi important ne sera pas sans entraîner des modifications sérieuses dans la représentation elle-même, la négociation, la C.I.C. et, par ricochet, dans l'ensemble des relations du travail dans la construction.

Influence sur la représentation

Une disposition transitoire de la loi obligeait le ministre du Travail à établir, à la place du commissaire-enquêteur en chef, pour l'année 1973, le degré de représentativité des associations mentionnées dans l'ancien texte de la loi et de celles qui lui en avaient fait la demande avant le 9 mai 1973 (art. 19 de la loi 9). Le tableau 1 résume les conclusions de cette étude.

TABLEAU 1

**Degré de représentativité des associations syndicales et patronales
selon les critères de la loi 9 appliqués
aux données de l'année 1972**

Syndicats ou Associations	Membres		Prélèvements		Heures de travail		Degré moyen de représen- tativité %
	Nombre	%	\$	%	Nombre	%	
			'000		'000		
C.S.D.	6,255	6.5	115	4.6	5,171	5.1	5
C.S.N.	23,816	24.8	523	20.8	22,543	22.0	23
F.T.Q.	66,158	68.8	1,880	74.7	74,721	72.9	72
Total ¹	96,229	100.0	2,518 ¹	100.0	102,434 ¹	100.0	100
A.C.M.	1,230	13.9	957	31.3	40,431	29.4	25
A.C.R.G.T.P.	583	6.6	409	13.4	19,578	14.2	11
A.P.C.H.Q.	2,173	24.5	284	9.3	13,295	9.7	15
C.M.E.	1,113	12.6	407	13.3	17,987	13.1	13
C.M.M.T.	1,063	12.0	300	9.8	13,198	9.6	10
F.C.Q.	2,704	30.5	698	22.9	33,108	24.1	26
Total	8,866	100.0	3,055	100.0	137,597	100.0	100

C.S.D.	Centrale des syndicats démocratiques.
C.S.N.	Confédération des syndicats nationaux.
F.T.Q.	Fédération des travailleurs du Québec.
A.C.M.	Association de la construction de Montréal.
A.C.R.G.T.P.	Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.
A.P.C.H.Q.	Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec.
C.M.E.	Corporation des maîtres-électriciens du Québec.
C.M.M.T.	Corporation des maîtres-mécaniciens en tuyauterie du Québec.
F.C.Q.	Fédération de la construction du Québec.

¹ Le total des prélèvements et des heures de travail mentionné ici est inférieur au total réel, à cause des 43,980 salariés qui ont travaillé en 1972 mais qui n'ont pas été comptés, soit parce qu'ils n'apparaissent sur aucune des listes fournies par les centrales (28,939), soit parce qu'ils apparaissent sur plus d'une de ces listes (15,041). Les premiers n'ont fait que très peu de travail dans la construction; les seconds en ont fait plus que la moyenne.

Source : Québec, ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, « Degré de représentativité des associations syndicales, évaluation 1972 » et « Degré de représentativité des associations patronales, évaluation 1972 ». Documents polycopiés, 21 juin 1973.

Du côté syndical, si l'on ne tient pas compte des salariés qui n'ont pas été réclamés par l'une ou l'autre des associations syndicales et de ceux qui étaient membres de plus d'une association, on arrive à la répartition suivante : les unions affiliées à la F.T.Q. possèdent un degré de représentativité égal à 72%, la C.S.N. à 23% et la C.S.D. à 5%. Les chiffres confirment ce que l'on savait déjà, la suprématie des unions affiliées à la F.T.Q. Vu les principes établis par la nouvelle loi, le groupe de la F.T.Q., et lui seul, possédera les pouvoirs habituels en matière de négociation, celui de forcer les associations patronales à le rencontrer et de conclure une convention collective susceptible, selon la loi, de recevoir l'extension juridique. C'est le principe fondamental du type nord-américain des relations du travail, fondé sur la règle démocratique de la décision majoritaire, qui s'applique ici ; mais il est conjugué avec la formule européenne de l'extension de la convention collective par décret-loi à tout un secteur industriel.

Qu'advient-il, cependant, des groupes minoritaires ? Notons d'abord qu'une disposition particulière vise à les protéger : le seul cas où le ministre peut introduire une modification dans le décret sans l'acceptation d'une ou des associations majoritaires est précisément celui où une telle modification serait nécessaire pour soustraire une association minoritaire à une clause discriminatoire ou à une clause qui n'affecterait que ses membres et à laquelle elle n'aurait pas consenti (art. 16). Par ailleurs, les pouvoirs des associations minoritaires sont très limités. Elles doivent être informées de tout avis de négocier, et elles peuvent elles-mêmes donner cet avis, mais les autres parties ne sont pas tenues d'y accéder (art. 9). On doit supposer que les associations minoritaires pourront être présentes à la négociation et y exercer leur droit de parole, y compris celui d'y amener leurs demandes propres. D'un autre côté, rien n'oblige le groupe majoritaire à en tenir compte. À la C.I.C., toute association représentative, même minoritaire, peut en appeler au président d'une décision relative à l'interprétation ou à l'application du décret (art. 32 par. 10). Maigres pouvoirs en somme ; même si le pluralisme syndical est, en principe, maintenu, la situation concrète risque de se rapprocher bien davantage du monopole syndical.

Dans les faits, il est possible que l'impuissance relative des centrales minoritaires entraîne une désaffection de la part des travailleurs à l'égard de leurs syndicats affiliés. Les groupes minoritaires gardent évidemment la possibilité de faire valoir leur point de vue devant l'opinion publique, de protester avec véhémence contre tout ce qu'ils n'acceptent pas, mais

guère plus. L'intérêt lui-même poussera les travailleurs à donner leur adhésion aux unions majoritaires. Comme il est interdit d'appartenir à plus d'une association (art. 33), le nouveau régime pourrait avoir comme effet d'entraîner une situation de monopole syndical de fait, malgré l'affirmation du pluralisme syndical dans la loi. D'autres facteurs, cependant, comme l'attachement de certaines catégories de travailleurs aux centrales minoritaires, peuvent quand même empêcher un monopole complet.

Du côté patronal, la situation est beaucoup moins claire. Aucune association ne possède la majorité absolue. Pour atteindre la majorité requise par la loi, il faudra donc nécessairement des alliances. Une alliance entre l'Association de la construction de Montréal et la Fédération de la construction du Québec, ou entre l'une de ces associations et deux ou trois des autres assurerait cette majorité. Il est possible que les alliances varient selon les sujets. Mais qu'arriverait-il si aucune entente n'intervenait du côté patronal qui permette d'atteindre les 50% de représentation requis ?

Influence sur la négociation

La négociation de 1973, si elle avait eu lieu sous le régime établi par la loi 290, s'annonçait difficile, sinon impossible : en cas de rivalité vraiment sérieuse, le droit de veto constituait une sorte d'invitation à créer et à maintenir l'impasse. En ce sens, la règle de la majorité introduite par la loi 9 devrait aider la négociation.

On peut en avoir une confirmation dans la convention collective qu'avaient signée, à la fin d'avril 1973, la F.T.Q. et quatre associations patronales. Il ne faut pas oublier, cependant, que les parties signataires de cette convention avaient, dans la situation du moment, une incitation particulière à s'entendre. Les représentants patronaux payaient le prix, raisonnable malgré tout, d'une paix industrielle ardemment désirée : une augmentation d'environ 50 cents l'heure par année et une amélioration des avantages sociaux formant une enveloppe globale d'environ deux dollars de l'heure, soit entre 10% et 15% d'augmentation par année, selon les régions et les occupations. De plus, l'Association de la construction de Montréal pouvait espérer obtenir en même temps sa propre reconnaissance officielle. De son côté, la F.T.Q. profiterait sûrement d'un règlement hâtif et pacifique : grâce à un prestige accru et à une position plus assurée, elle avait la chance de se gagner ensuite bon nombre de

salariés qui n'avaient pas encore adhéré à ses unions constituantes ; elle se rapprocherait ainsi dans les faits du monopole syndical qu'elle ne pouvait obtenir en droit ; d'ailleurs, s'il fallait faire quelques sacrifices dans la convention présente, il serait possible, par la force de négociation accrue, de les compenser amplement à la prochaine ronde.

Peut-on prévoir l'effet en longue période ? Tout dépendra de l'attitude que prendront les parties, plus précisément les groupes majoritaires, vu la disparition du droit de veto. Si les représentants patronaux ou syndicaux s'obstinent dans leurs demandes ou dans leurs contre-propositions et refusent de bouger, ils peuvent le faire ; si l'impasse se prolonge, le gouvernement sera forcé d'intervenir et de décider lui-même : on peut difficilement imaginer qu'il laisse tomber tout le système pour remettre l'industrie sous la loi générale du *Code du travail*. Par contre, si les parties veulent s'entendre sur un règlement exagéré, dont les entreprises pourraient ensuite transférer le coût à leurs clients — les divers niveaux de gouvernement sont leurs clients principaux — elles auraient tout le loisir de le faire ; le gouvernement se verrait dans une position difficile, puisque la loi semble bien l'obliger à accorder l'extension juridique à une convention collective conclue par des parties majoritaires de part et d'autre. La rigidité du système, jointe à l'ampleur de l'enjeu, donne aux associations majoritaires un pouvoir considérable.

Il faut envisager aussi un autre aspect. L'obligation de la négociation unique n'a pas encore rallier l'opinion de tous les métiers. Des groupes comme les mécaniciens d'ascenseur, les monteurs d'acier de structure et quelques autres catégories très spécialisées ne l'ont jamais acceptée. Le pouvoir qu'ils ont par eux-mêmes ne les prédispose guère à désirer l'entremise de la centrale provinciale. À moins que les associations représentatives majoritaires n'incorporent tout simplement dans la convention unique les conditions particulières réclamées par ces divers groupes, ceux-ci continueront leurs efforts pour conserver leur propre régime de relations du travail, en marge des autres. Sur ce point, la loi 9 n'a rien changé. Elle a même, en quelque sorte, ouvert une brèche : l'exclusion de l'industrie du verre plat de l'application de la loi peut inciter d'autres groupes à demander d'être exclus à leur tour. Sans doute le cas du verre plat présente des caractéristiques particulières et l'exclusion comporte des conditions relativement contraignantes (art. 2, 7°). Mais le phénomène témoigne de la présence des forces de division, toujours à l'œuvre dans l'industrie de la construction, tout autant que les exigences de cohésion.

Influence sur la C.I.C.

Au niveau des délibérations de la C.I.C., on retrouvera vraisemblablement les mêmes avantages et les mêmes risques qu'à propos de la négociation, puisque s'y applique le même principe de la décision selon le degré de représentativité. Ainsi, du côté syndical, ce sont les représentants de la F.T.Q. qui détermineront toujours le vote syndical. Du côté patronal, il faudra nécessairement des alliances.

Si les représentants majoritaires, patronaux et syndicaux, acceptent de collaborer en vue de surveiller l'application du décret, les opérations se dérouleront sans problème. Ils ont d'ailleurs tout intérêt à le faire, puisqu'il s'agit de faire respecter les termes de la convention collective qu'ils ont signée. Cependant, la loi prévoit le cas où les parties patronales et syndicales ne parviennent pas à s'entendre ; le président de la Commission doit alors trancher la question (art. 32, par. 10, a). De plus, toute association représentative peut en appeler au président d'une décision concernant l'interprétation ou l'application du décret (art. 32, par. 10, b). Ainsi, si une association minoritaire veut utiliser systématiquement son droit d'appel au président, celui-ci devra prendre, finalement, toutes les décisions importantes. En ce cas, l'existence d'une Commission ne deviendrait qu'une façade, et il faudrait peut-être reconsidérer la proposition déjà faite de remplacer la Commission par une régie relevant directement du gouvernement. Ce serait un pas de plus dans la voie d'une intervention gouvernementale toujours accrue. À moins de passer carrément au strict monopole syndical.

Sécurité d'emploi et placement syndical

Quelle sera l'influence de la loi 9 sur le problème qui a constitué la pierre d'achoppement des relations du travail dans la construction depuis bien avant l'adoption de la loi 290, la sécurité d'emploi et le placement syndical ? Lors des discussions préparatoires à la loi 290, comme les parties impliquées n'avaient pu se mettre d'accord sur l'épineuse question des bureaux de placement syndicaux, le problème fut renvoyé à une commission mixte qui avait pour fonction de faire des recommandations au ministre sur ce sujet et sur quelques autres. La commission s'est acquittée de son mandat sur les autres points ; cependant, comme il fallait s'y attendre, elle n'a pas réussi à se mettre d'accord sur les bureaux de placement syndicaux. Aussi la loi 9 a-t-elle abrogé les deux articles qui établissaient la commission mixte (art. 16 de la loi 9). Par

contre, elle a maintenu, en l'explicitant davantage, l'article 62 de la loi 290 ; l'article stipule d'abord que « le lieutenant-gouverneur en conseil *doit* édicter des règlements portant sur les bureaux de placement des associations de salariés ». De plus, il interdit « toute convention collective . . . en vertu de laquelle la totalité ou un pourcentage de la main-d'œuvre doit être embauché par l'intermédiaire du bureau de placement d'une association de salariés. » Cette dernière disposition risque de n'être qu'un vœu pieux, comme la disposition analogue qui existait déjà depuis 1968. Il suffit que l'entente demeure verbale pour respecter les termes de la loi ; mais on sait qu'en ce domaine une entente verbale, ou même tacite, peut être aussi efficace qu'un article de convention collective. De plus, il faudra bien du courage à un gouvernement pour édicter des règlements qui assurent un contrôle véritable des bureaux de placement syndicaux. Aucune des unions ou des syndicats en cause — les bureaux de placement ne relèvent pas des centrales mais des organismes de base — n'acceptera un contrôle qui équivaldrait à la perte de sa liberté d'action dans l'usage de cet instrument stratégique et des multiples avantages qu'il comporte, y compris celui d'un fonctionnement efficace en même temps que d'une porte ouverte à bien des abus possibles.

Les projets de sécurité d'emploi qui étaient sortis de la négociation de 1969 se sont peu à peu transformés en un système de permis de travail, entré en vigueur effectivement depuis moins d'un an et limité aux seuls travailleurs qualifiés. Il est trop tôt pour juger de son efficacité et, encore moins, de ses répercussions. Il faut noter, cependant, qu'en conjonction avec la puissance accordée par la loi 9 aux groupes majoritaires tant dans la négociation qu'à la C.I.C., il peut constituer un instrument de contrôle extraordinaire ; tout dépendra des fins auxquelles on l'utilisera.

CONCLUSION

Avec l'adoption de la loi 290 et des instruments juridiques qui en ont découlé, le gouvernement s'est embarqué dans une réglementation de plus en plus étroite de l'industrie de la construction. Il a été obligé de le faire, jusqu'à un certain point, par suite des conflits qui ont résulté partiellement de la situation créée par la nouvelle loi, en particulier par le système des associations représentatives désignées. Le principe de la majorité établi par la loi 9 pourrait réintroduire un fonctionnement plus normal et un plus grand degré d'autonomie. Mais rien n'est assuré.

Car le nouveau régime comporte un double écueil. Ou le système fonctionnera très bien pour les groupes majoritaires, trop bien, au détriment des autres, du public et peut-être des travailleurs eux-mêmes. Ou il ne fonctionnera pas du tout ; et on pourrait se retrouver devant l'obligation d'une intervention gouvernementale encore plus poussée que jusqu'ici.

La voie moyenne demeure possible ; espérons qu'on s'y tiendra. Dans n'importe quel système, celui-ci comme les autres, il faut que les parties acceptent les règles du jeu et veuillent fonctionner à l'intérieur du cadre établi pour qu'il donne de bons résultats.

Bill 9 and Labour Relations in the Québec Construction Industry

Bill 9 has brought substantial amendments to the *Construction Industry Labour Relations Act (Bill 290)*. It was adopted by the Québec Legislature and sanctioned June 1st, 1973.

MAIN PROVISIONS OF BILL 9

Four provisions will be considered here : the bargaining unit, the designation of the bargaining agents, the decree and the Construction Industry Commission.

One Joint Industry-wide Bargaining

Under the *Collective Agreement Decrees Act*, the contracting parties in construction, from 1934 to 1968, bargained on the basis of their choice, and voluntarily requested afterwards the juridical extension of their collective agreement. Thus, for more than thirty years, an industry-wide bargaining situation had been experienced, with few exceptions, in fifteen regions that covered altogether almost the whole province.

Bill 290 made it mandatory, since 1969, to negotiate jointly for the industry as a whole, without any exception for any trade : there was to be one collective agreement determining all working conditions for all the trades. Although favouring bargaining on a provincial basis, the Act left it to the parties involved to bargain regionally or provincially. In the first round of negotiations under the new Act, bargaining quickly moved from the regional level to a provincial table. Bill 9 has sanctioned this situation by ruling out the possibility anymore of any bargaining for the construction industry on a regional basis.

Designation of the Bargaining Agents

The choice and designation of the bargaining agents and the employers' representatives have been changed substantially by Bill 9. To put the problem into

perspective, and acknowledging an oversimplification, it may be said that the various employee representation schemes fall into two models : the North-American model based on a monopoly of representation, and the European model based on simultaneous multi-union representation (union pluralism).

The *Collective Agreement Decrees Act* foresaw no official recognition of the unions involved. It must be remembered that the juridical extension system was introduced in 1934, ten years prior to the Labour Relations Act and the union certification framework. The thrust of the Decrees Act was toward the collective agreement, not the bargaining parties. Either side or both of them could petition the Minister of Labour for their collective agreement to be juridically extended. The required conditions pertained to the preponderant significance and importance of the agreement itself. If the juridical extension was granted, the bargaining parties were thus implicitly recognized.

Bill 290 brought a basic change by removing the initiative of the extension from the parties : it implied there would always be a decree. A formula became necessary to identify the bargaining agents for each side. The Act itself designated by name the employee and employer representatives, stating « [these] associations shall be deemed representative throughout the province of Quebec » (s. 5). This concept of representative associations is typically European and commonly found in French labour legislation.

The designated employee associations were not the local syndicates or the locals of the various building trades international unions ; they were the central provincial bodies, namely the Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.) and the Fédération des travailleurs du Québec (F.T.Q.), with respect to their own affiliated bodies. On the employer side, the Act designated five province-wide associations or federation of associations. All the designated associations were on an equal footing. Each one of them enjoyed a veto power as to the signing of the agreement, except for the unlikely case where one such designated association would come to represent only 5% or less of the employers or employees in its own class ; such an association would then have only the right to be present at the bargaining table.

This veto power was responsible for the fact that there was no signed agreement by the contracting parties in 1970 ; the government had to prepare and adapt the decree by itself, following long and difficult strikes, terminated by Bill 38 and special government powers. The dramatic rivalries between the C.S.N. and the F.T.Q. — but also the less publicized but quite deep oppositions between some of the employers' associations — threatened a similar situation to materialize in the 1973 round of bargaining.

Bill 9 has developed a new scheme to identify the bargaining agents. The Bill maintains the concept of representative association, but defines it differently ; instead of being designated in the Act, an association will be recognized as representative by the chief investigation commissioner, if it has jurisdiction throughout the province and in respect of all the trades and occupations. On this last point, two exceptions are mentioned : the two Corporations of Master Electricians and

Master Plumbers will continue to be considered representative although limited to one trade.

After having ascertained whether the applicant is an association within the meaning of the Act, the chief investigation commissioner must evaluate its degree of representativeness. This degree depends on three percentages and is equal to the arithmetic average of these percentages: 1° the percentage of its membership with respect to all the employees or all the employers in the industry, 2° the percentage of the wages earned or paid by the members of the association in comparison to the total construction wage bill for a specified period (according to the Act, the levies are to be measured, but since the levies are directly proportional to the wages, the result is the same), 3° the percentage of the number of hours worked in relation to the total hours worked in the industry. Total number of employees and employers, hours of work and wages are those of the first nine months of the calendar year preceding the expiry date of the decree, while membership will be counted as the number of employees or employers who informed the chief investigation commissioner of their member status during the seventh month preceding the expiry date of the decree.

Using these three percentages instead of the membership only should give a better-balanced picture of the representativeness of the associations involved; their economic importance is thus recognized and considered. Because certain associations have many workers who do little work in the industry or employers who run very small business, while others have fewer members but doing a lot of the work, the legislator considered appropriate to balance the membership aspect by some measure of either the attachment of the workers to the industry or the economic significance of the employers.

With this measure of the three percentages, a new type of majority rule has been introduced. To force the order party to begin and continue negotiations, one or more associations must be representative to a degree of more than 50%. Any representative association may notify any other association that it is prepared to negotiate a collective agreement, but the obligation to bargain exists only between associations (one or more on each side) that are representative to a degree of more than 50%. The other associations must nevertheless be notified. In the same manner, to be considered a collective agreement under the Act and eventually become a decree, an agreement must be signed by one or more associations which are representative on each side to a degree of more than 50%.

Without imposing a union monopoly, as in the case of certification under the *Labour Code*, the new Act gives a definite preponderance to any association or associations representing the majority of employees or employers. It thus establishes a new type of majority rule, in a context of union multiplicity or union pluralism. The bringing together of two different models of labour relations will not be without difficulties.

The Decree

Besides the already mentioned requirement of a 50% or more representation degree on both sides, Bill 9 has made another important modification in connection

with the decree itself. A certain number of clauses in the agreement, such as job classification, hours of work and monetary items in general will become mandatory from the moment of their first publication in the *Quebec Official Gazette* as a notice of agreement; still there will be the usual period during which objections will be received by the Minister of Labour before the final publication of the decree. The immediate application of the monetary clauses serves a valuable goal, namely granting the employees the new advantages as soon as possible; but it implies an engagement on the part of the government that any agreement on these clauses will be accepted and juridically extended automatically, once they have been bargained and signed by the majority representing associations. A serious situation could develop if government considered that the parties have gone into a sweetheart agreement at the expense of the public.

A transitional provision gave the Minister of Labour the right to consider a collective agreement under the Act an agreement signed before the adoption of the Act if it met the prescribed requirements. Actually, the legislator had in mind precisely to recognize such an agreement which had intervened between the F.T.Q. international unions and four employers' associations at the end of April, agreement which was unlawful under the terms of Bill 290 as it stood before, because it was not signed by all the representative associations.

The Construction Industry Commission

Bill 9 has introduced two important modifications in relation to the Construction Industry Commission (C.I.C.). One regards the designation of its members, the other the vote-taking system.

The C.I.C. remains composed of fourteen members, six representing the employers, six the employees, plus a president and a representative of the Minister of Labour. Bill 290 stated specifically that the C.S.N. and the F.T.Q. would have three representatives each, and that every one of the five employers' associations would have one representative, plus a sixth to be named by the other five.

Under the new provisions, each representative association has the right to designate one member. On the employers' side, the count will be complete immediately, for the Montreal Construction Association has become a representative association and the number of employers' representative associations has thus been brought to six. On the union side, with the presence of the Centrale des syndicats démocratiques (C.S.D.), the first round of designation will end up with three employee members. In the second round, associations representative to a degree of 15% or more will each designate another member. If necessary, there will be a third round, in which only associations representative to a degree of 30% or more will have a right to designate a member. In the end, considering the present situation, the F.T.Q. will have three members, the C.S.N. two members and the C.S.D. one member.

Vote-taking within the C.I.C. will require a majority on each side of the table. Each association will have a weighted vote corresponding to the degree to which it is representative.

This new concept of the degree of representativeness is central to all the main amendments of Bill 9. It implies a radical change from the previous situation and it will have very serious implications.

SOME IMPLICATIONS

These implications will bear on the representation aspect, the collective bargaining, the C.I.C. and construction labour relations in general.

Impact on Representation

To ensure an immediate application of the Act, the Minister was empowered to verify by himself the current degree of representativeness of the previous representative associations and of those who had asked before May 9, 1973, to be recognized as such. Table 1 in the article gives the results of this verification.

The practical consequences of the new system will be much more dramatic on the union side than on the employer side. Through the new majority rule, the F.T.Q. will enjoy, in practice, all the powers associated with a union monopoly situation: the right to give the notice to bargain and to oblige the employers' associations to start negotiations, the right to conclude the agreement whatever the position of the two other union bodies, and the determining union vote in all the decisions within the C.I.C. The only limitation it will face regards any attempt it could make to include a discriminating clause against a minority union in the collective agreement: in such a case, the Minister has the right to modify the agreement on that point without the consent of the majority representing associations.

The minority unions have very limited rights, such as the right to be informed of any notice to commence collective bargaining, the right to give such a notice but without the power to force the other parties to act accordingly, the right to be present at the bargaining sessions and very likely to present their viewpoints, even their own demands, but not more, the right to appeal to the C.I.C. chairman from any decision respecting the interpretation or application of the decree.

But the major impact might be on job sites, where the employees themselves seeing the relative powerlessness of the minority groups may decide to join the majority unions. The end-result may be a union monopoly in fact, despite the recognition of union pluralism within the law.

On the employers' side, since no one group has a degree of representativeness of even 30%, there will need be alliances if the system is to work at all.

Impact on Bargaining

The veto power any representative association had under the previous system was the most important drawback in promoting true collective bargaining. From that viewpoint, the new majority rule may be a great help. The collective agreement

that has been bargained and signed in April 1973, before the adoption of Bill 9, by majority representing associations may be another sign of the practicality of the new system. On the other hand, the parties had then special incentives to agree, the main one being that their very bargaining at that time had no support of the law. Besides, the F.T.Q. unions could hope that an early settlement, later approved by the law, would bring unto them members from other associations; and the Montreal Construction Association could hope to be recognized as representative, which it was not before.

The long run effect will depend on the attitude of the majority groups. If they decide to stick to their positions, they can do so without any fear to be undercut by the minority groups: the impasse will remain, and the government will again be forced to intervene, and probably to decide by itself, for it is hard to believe that the whole system could be left to fall apart. On the other hand, if the majority groups would agree to act collusively, the employers could pass to the consumer any extravagant conditions, and the government would likely be obliged to extend the agreement any way. The rigidity of the system, coupled with the large scope of an industry-wide agreement, gives the majority groups a tremendous power.

But the unity and cohesion of the industry is still endangered. Some highly specialized trades, as the elevator mechanics and their contractors, have never really accepted the one-and-only-one rule for collective bargaining and the collective agreement. The section of Bill 9 excluding the flat glass industry from the application of the Act may suggest to other trades a possible way out of a system which they feel unfavourable to them.

Impact on the C.I.C.

Within the C.I.C., the majority groups are likely to cooperate for the application of the decree, for it is in their interest that the agreement they have signed be respected. If they do not agree, the new Act foresees that the chairman of the C.I.C. shall decide. Moreover, any representative association may appeal to the chairman from a decision respecting the interpretation or application of the decree. If one single association decides to use this power systematically, then the chairman will have to take finally all the decisions. In this case, the Commission itself would become a mere façade, and it might well be replaced by a board under direct government supervision. Another possibility would be, of course, a strict monopoly union situation, where the right of appeal of minority groups would be revoked.

Employment Security and the Hiring Hall

Bill 9 has maintained section 62 of the Act, which already stated that « the Lieutenant-governor in council shall make regulations respecting the employment offices of the associations of employees. » It also prohibited any agreement « by which all or a percentage of the labour force must be hired through the employment office of an association of employees ». But this may remain a wishful dream, as it has been until now. Besides, regulating hiring halls will prove a very difficult job for any government under any condition.

The various employment security schemes that have been put forward and successively abandoned since 1969 have led to the current obligation of a work permit for the qualified trades only. This work permit, in conjunction with the powers granted to the majority groups at the bargaining table and at the C.I.C., might become an extremely powerful instrument for controlling the labour market and eventually the working conditions. All will depend on how it is used.

CONCLUSION

The majority rule introduced with the degree of representation might usher in a period of improved collective bargaining and a better functioning of the whole system, together with greater autonomy for the parties. But this is not really ensured. For there are two sets of opposite dangers. The system might function so well for the majority groups that it will be to the detriment of the public, the other groups and maybe the workers themselves; and the government would have to intervene to protect those affected. Or it might not function at all, and again the government would be called in, with more intervention and more and more regulation.

The middle way remains possible, if the majority groups accept the rules of the game and give them a fair try.

LE SYNDICALISME CANADIEN (1968) une réévaluation

Introduction, Gérard Dion — Les objectifs syndicaux traditionnels et la société nouvelle (Jean-Réal Cardin — Gérard Picard — Louis Laberge — Jean Brunelle. Les structures syndicales et objectifs syndicaux (Stuart Jamieson — Philippe Vaillancourt — Roland Martel). La démocratie syndicale (Gérard Dion — Adrien Plourde). Les rivalités syndicales : force ou faiblesse (Évelyne Dumas — Gérard Rancourt — Raymond Parent). Le syndicalisme et les travailleurs non-syndiqués (Léo Roback — Jean-Gérin-Lajoie — F.-X. Légaré). L'extension de la formule syndicale à des secteurs non-traditionnels (Shirley B. Goldenberg — André Thibaudeau — Raymond-G. Laliberté — Jean-Paul Brassard). Le syndicalisme et la participation aux décisions économiques (Bernard Solasse — Jacques Archambeault — Fernand Daoust — Charles Perreault). Les syndicats et l'action politique (Vincent Lemieux — Marcel Pepin — Laurent Châteauneuf et William Dodge). Le syndicalisme, la société nouvelle et la pauvreté (Hon. Maurice Lamontagne). Bilan et horizons. Annexes : Le syndicalisme au Canada ; la Concurrence syndicale dans le Québec (Gérard Dion).

Prix : \$5.00

LES PRESSES DE L'UNIVERSITE LAVAL

Case Postale 2447

Québec 10

Téléphone : 656-2131