

L'Extention juridique et les métiers de la construction au Québec

Juridical Extension and the Building Trades in Quebec

Gérard Hébert, S.J.

Volume 18, numéro 3, juillet 1963

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1021397ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1021397ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

La province de Québec est la seule au Canada et en Amérique du Nord à posséder une loi d'extension juridique de conventions collectives. L'auteur analyse ici l'influence de cette législation dans les métiers de la construction sur l'organisation patronale et ouvrière, sur l'unité de négociation, sur le niveau des salaires et sur les différends industriels.

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hébert, G. (1963). L'Extention juridique et les métiers de la construction au Québec / Juridical Extension and the Building Trades in Quebec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 18(3), 299–317.

<https://doi.org/10.7202/1021397ar>

L'Extention juridique et les métiers de la construction au Québec

Gérard Hébert, S.J.

*La province de Québec est la seule au Canada et en Amérique du Nord à posséder une loi d'extention juridique de conventions collectives. L'auteur analyse ici l'influence de cette législation dans les métiers de la construction sur l'organisation patronale et ouvrière, sur l'unité de négociation, sur le niveau des salaires et sur les différends industriels.*¹

L'histoire de la législation ouvrière au Québec compte trois grandes dates, séparées l'une de l'autre par un espace de dix ans, 1924, 1934 et 1944. En 1944, la Législature adopta la Loi des relations ouvrières²; son esprit et la plupart de ses éléments ressemblent aux lois correspondantes votées, vers la même époque, par les autorités fédérales et provinciales ailleurs au Canada. Ces diverses lois canadiennes de relations ouvrières s'inspirent toutes de la loi Wagner des Etats-Unis, passée en 1935.

D'un autre côté, les deux autres pièces maîtresses de la législation ouvrière québécoise se rapprochent d'un modèle européen plutôt que nord-américain. La Loi des syndicats professionnels, de 1924,³ permet aux unions ouvrières d'ob-

HEBERT, GÉRARD, s.j., Ph. D. (Econ.), McGill University, professeur à l'Université McGill.
--

(1) Voir la thèse de doctorat présentée par l'auteur à la Faculté d'études supérieures et de recherche de l'université McGill, à Montréal: « L'extention juridique des conventions collectives dans l'industrie de la construction dans la province de Québec, 1934-1962 », avril 1963, XXXVI — 743 — 180 * pp.

(2) Statuts de Québec, 8 Geo. VI, ch. 30.

(3) Statuts de Québec, 14 Geo. V, ch. 112.

tenir l'incorporation ou existence légale; elle accorde en même temps aux conventions collectives signées par les unions ainsi incorporées le statut d'un document légal dont l'exécution peut être réclamée devant les tribunaux. Les syndicats nationaux ont utilisé abondamment la Loi des syndicats professionnels, mais les unions internationales ont toujours manifesté de la méfiance à son endroit, comme d'ailleurs à l'endroit de toute forme d'existence juridique, pour les raisons que l'on connaît; de fait, au Québec, aucune union internationale n'a jamais demandé son incorporation comme syndicat professionnel.

L'extension juridique des conventions collectives

En 1934, l'Assemblée législative de la province de Québec vota la Loi de l'extension des conventions collectives de travail.⁴ C'était la première Loi canadienne imposant un certain élément de contrainte par rapport à la négociation et au contrat collectif. Elle s'inspirait directement de diverses lois européennes, déjà en vigueur ou projetées, particulièrement d'une loi de la république allemande de Weimar, votée d'abord en 1918.⁵ Dans sa forme actuelle, la Loi de l'extension juridique, qui porte aujourd'hui le nom moins approprié de Loi de la convention collective, repose sur les mêmes principes de base que ceux qu'on trouvait déjà dans la Loi de 1934.

En vertu de cette loi, lorsque les parties contractantes (soit la succursale locale d'une union ouvrière et un employeur particulier, ou toute autre combinaison possible jusqu'à, et y compris, un groupe d'associations patronales et un groupe d'unions ou de conseils d'unions ouvrières) ont signé un contrat collectif, l'une ou l'autre d'entre elles, ou les deux, peuvent adresser au ministre du Travail une requête lui demandant que certaines clauses, prévues dans la loi, deviennent obligatoires pour tous les employeurs et tous les employés de la même industrie dans une région donnée; cette région peut être toute la province ou un territoire plus restreint, par exemple une ville et sa banlieue immédiate.

Sur réception de la requête, le ministre du Travail fait paraître un avis dans la *Gazette officielle de Québec* et publie, en même temps, le

(4) Statuts de Québec, 24 Geo. V, ch. 56.

(5) Bureau international du Travail, *Série législative*, 1928, Allemagne 2.

texte de la convention collective soumise pour extension. Dans les trente jours qui suivent, il reçoit les objections de tous ceux qui désirent manifester leur opposition à la réglementation projetée. Ensuite, s'il considère que le contrat collectif a acquis « une signification et une importance prépondérantes » par rapport à l'établissement des conditions de travail dans l'industrie concernée, il peut recommander l'adoption d'un arrêté en conseil, ou décret, qui rendra les clauses appropriées dudit contrat, avec les modifications jugées opportunes, obligatoires pour tous les employeurs et tous les employés déterminés dans la juridiction du décret lui-même. Les dispositions de la convention collective qui peuvent ainsi recevoir « l'extension juridique » sont celles qui concernent les salaires, les heures de travail, l'apprentissage, la proportion entre le nombre d'apprentis et le nombre d'hommes de métier dans une entreprise et, enfin, par un amendement voté l'année dernière, des bénéfices de sécurité sociale.⁶

Après l'adoption du décret, les parties contractantes doivent établir un comité paritaire ou comité conjoint, en vue de surveiller l'application des dispositions contenues dans l'arrêté en conseil. Pour financer cette surveillance, le comité conjoint peut imposer par règlement sujet à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, un prélèvement de $\frac{1}{2}$ de 1% à la fois sur le salaire des ouvriers et sur la liste de paye des employeurs.

L'industrie de la construction au Québec

Dès 1934 et depuis lors, l'industrie de la construction a eu recours abondamment à l'extension juridique de ses contrats de travail. Dans les premières années, seul le bâtiment était assujéti au décret; mais, rapidement, tous les genres de construction effectués sur les chantiers passèrent sous la juridiction des divers décrets généraux de la construction, bien qu'on trouve encore de légères variantes d'un décret à un autre dans leur juridiction industrielle respective. Il y a, en effet, maintenant seize décrets généraux de la construction, s'appliquant dans autant de régions différentes; l'ensemble de ces seize décrets couvre presque entièrement tout le territoire de la province divisé en districts électoraux.

(6) Statuts de Québec, 10-11 Eliz. II (1962) ch. 42.

TABLEAU 1

LES DÉCRETS DE LA CONSTRUCTION SELON LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR
DU PREMIER DÉCRET DANS CHAQUE RÉGION ET SELON LE NOMBRE
D'EMPLOYEURS ET DE SALARIÉS ASSUJETTIS EN 1961

Région	Date d'entrée en vigueur du premier décret dans la région	Nombre d'employeurs assujettis (artisans incl.)	Nombre de salariés assujettis
(1)	(2)	(3)	(4)
Montréal	21 juil. 1934	6,880	42,265
Québec	30 juin 1934 a	1,383	15,805
Chicoutimi	7 déc. 1935	678	13,924
Hull	16 fév. 1935	777	9,380
Cantons de l'Est	11 août 1934	1,422	7,889
Terrebonne	1 ^{er} avr. 1939	442	6,652
Joliette	13 oct. 1934	441	6,432
Trois-Rivières	11 août 1934 b	360 c	3,900 c
St-Hyacinthe	4 mai 1935	367	2,578
Duplessis	18 nov. 1961 d	111	1,800
Drummond	22 mai 1948 e	318	1,693
St-Jean	1 ^{er} oct. 1938	236	1,305
Rimouski	18 juil. 1953 f	304	1,287
Sorel	17 juil. 1937	168	1,232
Saguenay	25 août 1962 g	—	—
Abitibi	6 avr. 1963 h	—	—
TOTAL		13,887	116,142

a) Date de publication dans la *Gazette officielle de Québec* du premier décret des plombiers et électriciens de la région de Québec. Les peintres obtinrent le leur un mois plus tard; il fut publié le 21 juillet. Le décret général de la construction parut dans la livraison du 11 août 1934.

b) Dans la région de Trois-Rivières, les premiers décrets ne concernaient que des métiers particuliers: électriciens (date de publication dans la *Gazette officielle de Québec*: 11 août 1934), briqueteurs, plâtriers et maçons (22 septembre), plombiers et ferblantiers-couvreurs (10 novembre), peintres (15 décembre). Le premier décret général entra en vigueur le 20 avril 1935.

c) Les plombiers et les ferblantiers-couvreurs de la région de Trois-Rivières sont régis par un décret particulier. Y étaient assujettis, en 1961, 87 employeurs et artisans, et 612 salariés. Ces chiffres sont inclus dans ceux qui apparaissent au tableau.

d) La partie de la Côte Nord qui relève aujourd'hui du décret du district électoral de Duplessis faisait autrefois partie du district électoral de Saguenay. En tant que telle, elle fut assujettie au décret de Chicoutimi depuis le 8 août 1936 jusqu'au 14 novembre 1953.

e) Le district électoral de Drummond fut régi par un décret particulier du 29 juin 1935 au 14 mai 1938, date à laquelle il passa sous la juridiction du décret des Cantons de l'Est. Il retrouva son indépendance le 22 mai 1948.

f) Auparavant, la région de Rimouski relevait du décret de Québec, et ce, depuis le 14 mai 1938.

g) Le district électoral de Saguenay fut assujetti au décret de Chicoutimi du 8 août 1936 au 14 novembre 1953, puis, en partie du moins, du 14 janvier 1961 au 25 août 1962, date où il obtint son propre décret.

h) Il y eut un décret régissant les conditions de travail dans les villes de Val d'Or et d'Amos du 17 mai 1941 au 11 février 1945. Puis, l'ensemble de la région de l'Abitibi passa sous la juridiction du décret de Chicoutimi le 30 mars 1946; elle le demeura jusqu'au 6 avril 1963.

SOURCES: Col. (2): *Gazette officielle de Québec*, 1934 à 1963; col. (3) et (4): Province de Québec, *Rapport général du ministre du Travail*, pour l'année terminée le 31 mars 1962, pp. 212-215.

Jusqu'ici, l'industrie de la construction au Québec n'a que très peu utilisé la Loi des relations ouvrières. Il semble même que, jusqu'à tout récemment, c'était la politique de la Commission des relations ouvrières de ne pas accorder de certificat de reconnaissance aux unions de la construction, sauf dans le cas de métiers où la relation employeur-employé était relativement stable et où un atelier se trouvait impliqué, par exemple, chez les plombiers, les électriciens et les ouvriers de la tuile et du terrazzo; alors, l'accréditation était généralement accordée à l'union ou au syndicat par rapport à chaque employeur individuellement.

Bien qu'on remarque actuellement une tendance à recourir plus fréquemment à la certification, les exemples demeurent encore assez rares; les parties contractantes de la section générale du décret de la construction de Montréal ont même inscrit, dans leur entente de 1961, qu'ils s'abstiendraient de demander la reconnaissance syndicale au cours de la durée de leur contrat.

Tout ce que la Loi de la convention collective réclame pour qu'une union ou une association patronale puissent demander au ministre du Travail l'extension juridique de leur contrat, c'est que ces organisations aient le caractère *bona fide*.

Relativement à leurs effectifs dans l'industrie de la construction, les deux centrales syndicales, syndicats nationaux et unions internationales, déclarent un nombre de membres sensiblement égal, à travers la province; mais, les unions internationales recrutent la majorité de leurs adhérents dans la région de Montréal, les syndicats nationaux, dans le reste de la province.

Du point de vue structure, les unions internationales se divisent strictement selon le critère des métiers; ainsi, on a la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, l'Association unie des plombiers, etc.; un conseil de construction les représente à la table de négociation. Les syndicats nationaux, également, sont organisés sur la base du métier dans les cités de Montréal et de Québec, où l'on trouve aussi un conseil

des syndicats des métiers de la construction qui négocie pour la plupart des syndicats affiliés, comme on le verra plus loin. Dans les régions moins peuplées, les syndicats se sont organisés sur la base de l'industrie: tous les métiers appartiennent à un seul et unique syndicat de la construction.

Influence sur l'organisation patronale et ouvrière

Le système des décrets a exercé une influence certaine sur les organisations tant patronales qu'ouvrières, bien qu'il soit difficile d'en évaluer l'exacte mesure.

Du côté ouvrier, le système a provoqué une augmentation substantielle du nombre de syndicats de la construction dans ses premières années d'application, c'est-à-dire de 1935 au début de la seconde guerre mondiale. Depuis celle-ci, l'influence sur la syndicalisation paraît beaucoup plus difficile à estimer. Dans la vie courante du syndicat ou de l'union, un décret entraîne la difficulté suivante: les ouvriers, protégés par le décret et contraints de payer un prélèvement au comité conjoint, voient mal la raison d'adhérer à une union ou à un syndicat. Pourtant, l'organisation ouvrière est une condition prérequis à l'existence d'un décret: pas de groupement ouvrier, pas de convention collective, et donc pas de décret. Quel a été le résultat net, en longue période, de cette situation par rapport à la syndicalisation? Il ne paraît guère possible de donner à cette question une réponse certaine et non équivoque.

On pourrait en esquisser une en comparant l'évolution des effectifs syndicaux dans la construction au Québec et dans les autres provinces canadiennes, par exemple en Ontario, puisqu'on ne trouve, hors du Québec, aucun système de réglementation générale comparable à celui des décrets, du moins sur une base aussi étendue. Malheureusement, il n'y a pas de statistiques publiées qui donnent le nombre d'ouvriers syndiqués par industrie et par province; et parmi les statistiques non publiées dans la construction, on peut s'attendre à ce qu'elles ne remonteraient pas assez loin dans le passé pour permettre une réponse catégorique à la question présente. La série historique exprimant le nombre d'unités locales d'unions de la construction⁷ présente l'avantage de remonter

(7) Canada, ministère du Travail, *Syndicalisme ouvrier au Canada*, rapport annuel paraissant depuis 1911.

jusqu'à 1911, mais elle comporte de sérieuses difficultés d'interprétation. Malgré tout, on peut en dégager les grandes lignes suivantes.

L'accroissement du nombre d'unités locales d'unions et de syndicats de la construction au Québec demeure, dans l'ensemble, assez semblable à celui des unions correspondantes dans la province d'Ontario; un tel fait implique que les difficultés de recrutement du système des décrets ne sont peut-être pas aussi importantes qu'on serait porté à le croire à première vue, à moins que le nombre moyen des membres de chaque unité ait évolué d'une manière très différente dans les deux provinces. Si nous descendons du chiffre général de toutes les unités locales à celui de quelques unions en particulier, les données paraissent alors nous inviter à encore plus de circonspection. Malgré la présence des syndicats nationaux et du système des décrets au Québec, quelques unions internationales, toujours par rapport au nombre de leurs succursales locales, se sont développées à peu près dans la même proportion au Québec et en Ontario, et même en Colombie Britannique; tel est le cas, par exemple, des unions des charpentiers, des électriciens, des plombiers et des plâtriers. En s'appuyant sur cette observation, on pourrait poser l'hypothèse que d'autres facteurs peuvent avoir une influence plus considérable que le système des décrets sur le développement et la vie des unions ouvrières.

Par rapport aux associations patronales, l'influence des décrets suscite moins de controverse: elle paraît plus évidente et aussi plus également répartie au cours des années. L'obligation de négocier, à intervalles réguliers, un nouveau décret ou des amendements à un décret en vigueur, contraint les employeurs à se rencontrer pour prendre une position commune et déléguer des représentants qui parlent au nom de tous. Des associations de constructeurs existaient à Montréal et à Québec avant l'inauguration de l'extension juridique; mais partout ailleurs, elles appaurent en relation directe avec ce type de relations patronales-ouvrières. Toutefois, dans diverses régions, spécialement dans celles qui jouissent d'une population moins nombreuse et d'une activité économique plus restreinte, le contrat collectif à être extensionné a souvent été négocié, durant plusieurs années par un groupe d'employeurs individuels, sans qu'aucune organisation ne les unisse les uns aux autres d'une manière stable. Aujourd'hui, les seize décrets de la construction sont tous négociés par des associations patronales dûment constituées. Il semble bien que, n'était cette obligation de négocier en vue du décret et d'en surveiller l'application par quelques représentants au comité conjoint, plusieurs

de ces associations de constructeurs, surtout parmi les plus petites, n'auraient jamais vu le jour.

L'extension juridique des conventions collectives présuppose l'existence du syndicalisme ouvrier et, à cause de la structure de l'industrie de la construction, au moins un commencement d'organisation patronale. Il y a déjà là un facteur de cohésion et d'unité. L'influence unificatrice de la formule apparaît peut-être davantage dans les régions économiquement moins développées, où le système a amené l'établissement d'un seul syndicat de la construction et d'une seule association patronale groupant tous les métiers ensemble. Dans les grandes villes, le système paraît contribuer à la vitalité des conseils de construction, où se regroupent les divers syndicats ou unions de métiers. Du côté patronal, l'influence qu'a exercée le régime des décrets sur l'organisation a probablement préparé le chemin au projet de licence pour les entrepreneurs généraux et spécialisés, projet qui doit être bientôt soumis à la Législature par la Fédération provinciale de la construction: un tel projet représente un pas important en vue d'assurer un minimum d'ordre dans l'industrie et, sans éliminer la concurrence, de protéger les entrepreneurs stables et responsables contre les nombreux aventuriers.

Influence sur l'unité de négociation

L'unité de négociation dans l'industrie de la construction, sous le système des décrets, inclut à la fois plusieurs employeurs et plusieurs métiers, et elle se rapporte toujours à un territoire géographique déterminé.

La négociation avec plusieurs employeurs devint la règle générale, au Québec, dès le début de l'application de l'extension juridique, c'est-à-dire beaucoup plus tôt qu'ailleurs. On en avait connu quelques exemples avant 1934⁸; mais elle se réalisa d'une manière complète avec le système des décrets. L'idée même de l'extension juridique rend en quelque sorte inutile, sauf dans quelques cas spéciaux, la négociation avec un seul employeur: en effet, après avoir signé un contrat ayant une signification et une importance prépondérantes, les parties peuvent obtenir, par le moyen d'un arrêté en conseil, que tous les intéressés dans l'industrie soient obligés de se soumettre aux mêmes conditions de travail que celles que l'on trouve dans leur entente collective.

(8) *La Gazette du travail*, 1920 à 1934, *passim*.

Même aujourd'hui, il n'y a guère d'exemple, dans le continent nord-américain, de négociation simultanée pour plusieurs métiers dans l'industrie de la construction. Hors de Québec, les cas que l'on peut relever au Canada sont limités à quelques projets très considérables, comme les constructions hydroélectriques de l'Hydro-Ontario sur la rivière Niagara et le fleuve Saint-Laurent, et, celles de la Colombie Britannique sur la Rivière-à-la-Paix. Mais alors, à cause des relations stables qui existent entre l'employeur et ses employés, de même que leurs organisations, la situation se rapproche davantage de celle de l'industrie en général que de celle de la construction proprement dite.

Aux Etats-Unis, en dehors du cas de la Tennessee Valley Authority, qui ne manque pas de ressemblance avec les constructions de l'Hydro-Ontario, il n'y eut que quelques expériences sporadiques de négociation simultanée pour plusieurs métiers. La plupart d'entre elles ont maintenant fait place à la négociation par métier séparé, mais pour des territoires plus étendus, par exemple un Etat. On trouve un cas de négociation impliquant plusieurs métiers dans l'Etat de l'Arizona, où un groupe d'associations patronales et de succursales locales ou de conseils de districts des charpentiers, des plâtriers, des camionneurs et des journaliers négocient ensemble une seule convention collective.

D'un autre côté, la négociation simultanée pour presque tous les métiers de l'industrie apparaît comme la règle générale au Québec depuis 1934⁹. Au début, certains métiers dans la région de Québec et dans celle de Trois-Rivières avaient leur propre décret. Mais, à cause de l'obligation d'établir un comité conjoint correspondant à ces décrets et de la difficulté de le financer, il devint bientôt évident que des groupes aussi restreints seraient obligés de se joindre au décret général. Ainsi, la négociation à l'échelle de l'industrie devint totale et sans exception dans chacune des 10 ou 12 régions qui étaient alors régies par autant de décrets de la construction; et ceci, jusque dans les dernières années de la décennie de 1940, alors qu'à Montréal, quelques métiers techniques commencèrent de négocier séparément leurs propres conditions de travail, bien que demeurant rattachés au même comité conjoint et au même décret, mais avec une section spéciale dans celui-ci. Si on ignore le cas des constructeurs d'ascenseurs, dont les salaires se négocient à l'échelle du pays tout entier et celui des ouvriers de l'acier de structure, dont les conditions de travail sont les mêmes pour toute la province, six

(9) *Gazette officielle de Québec*, 1934 à 1962.

métiers ont ainsi une section spéciale dans le décret de Montréal et poursuivent leurs négociations séparément; ce sont les plombiers, les électriciens, les plâtriers, les ouvriers de la tuile et du terrazzo, les travailleurs de l'amiante et les mécaniciens en réfrigération. En dehors de Montréal, les régions de Québec et de Sherbrooke ont aussi quelques sections spéciales dans leurs décrets respectifs; mais, dans la plupart des régions, l'unité de négociation comprend encore tous les métiers de la construction sans exception: c'est vraiment une négociation à l'échelle de l'industrie. Sous cet aspect de la négociation comprenant divers métiers, le système du Québec ressemble à celui de l'Europe plus qu'à celui du continent nord-américain.

Nous avons mentionné comme troisième caractéristique de l'unité de négociation sa référence à un territoire géographique déterminé. La province de Colombie Britannique s'est orientée dans cette direction depuis déjà plusieurs années et la Commission royale d'enquête de la province d'Ontario sur les relations ouvrières dans l'industrie de la construction a, récemment, recommandé que les reconnaissances syndicales pour les métiers de la construction soient faites également en rapport avec un territoire géographique déterminé. Sous le système de l'extension juridique, l'unité de négociation territoriale devient une nécessité. Du fait que le décret impose des conditions de travail à tous les employeurs et à tous les employés d'une industrie, il faut que le territoire auquel s'appliquera l'arrêté en conseil soit défini avec beaucoup de précision. Cette juridiction territoriale correspond habituellement au territoire dans lequel les associations patronales et ouvrières, signataires de la convention, recrutent leurs membres et exercent leur influence.

Dans la détermination de la juridiction territoriale, on trouve des forces qui agissent en sens opposé. Au fur et à mesure que se développe une région qui, jusqu'alors, dépendait du décret d'une autre région, les syndicats et les employeurs concernés désirent se détacher de celle-ci pour avoir leur propre décret; ainsi, des seize décrets actuellement en vigueur dans la province, plusieurs sont des subdivisions de territoires autrefois plus étendus. Il faut dire ici qu'un même décret peut prévoir deux, trois, quatre ou même, dans certains cas, cinq ou six zones comportant chacune une cédule de salaires différente, appropriée à la situation économique du territoire restreint où elle s'applique. D'un autre côté, les parties contractantes du décret de Montréal, à cause de l'influence économique croissante de la métropole sur les régions avoisinantes, souhaiteraient un élargissement considérable du territoire actuel

relevant de Montréal; car, la différence qui existe présentement entre les taux du décret de Montréal et ceux de plusieurs décrets environnants pose de difficiles problèmes. Il semble probable, que, dans un avenir rapproché, on assistera à un rajustement des salaires selon lequel les décrets voisins de Montréal hausseront leurs taux progressivement jusqu'au niveau de ceux de la métropole, comme l'a fait la région de Sorel en 1962.

Influence sur le niveau des salaires

Le système des décrets vise à rendre obligatoires, d'une manière générale, les taux de salaires sur lesquels se sont entendues les parties contractantes, si leur convention collective a acquis la signification et l'importance prévues par la loi. Il s'agit de conditions minima. Le texte même de la loi déclare valides et licites les ententes, individuelles ou collectives, pour des conditions de travail plus avantageuses que celles du décret.

On rencontre plusieurs conventions pour des clauses qui ne peuvent recevoir l'extension juridique. Mais, des contrats collectifs comportant des taux de salaires supérieurs à ceux du décret sont presque inexistants dans l'industrie de la construction; les seuls exemples concernent des chantiers de construction tout à fait particuliers, que leur ampleur rend en quelque sorte différents de la structure générale de l'industrie, par exemple certains barrages et certaines constructions hydro-électriques. En dehors de ces quelques cas, les taux fixés par les décrets sont des taux uniformes, qui s'appliquent de fait dans toute l'industrie, excepté dans certains métiers souffrant d'une pénurie de main-d'oeuvre, comme chez les briqueteurs, à qui les employeurs doivent souvent verser des salaires plus élevés que ceux du décret, même sans aucune entente écrite, pour obtenir les services des ouvriers dont ils ont besoin.

Du point de vue des travailleurs, l'effet peut-être le plus important du système des décrets serait d'avoir imposé un taux de salaire déterminé pour tout travail exécuté sur n'importe quel chantier, soumettant ainsi le secteur non syndiqué de l'industrie à une réglementation précise. En l'absence de semblable réglementation, on trouve dans les grands centres une différence souvent importante entre le taux de salaire payé aux ouvriers de tel métier sur les chantiers syndiqués et ceux que reçoivent les ouvriers du même métier sur les chantiers non syndiqués. Ainsi,

il y a quelques années, à Toronto, un charpentier travaillant à une construction industrielle ou commerciale gagnait, au taux de l'entente collective alors en vigueur, \$2.90 de l'heure, alors que la plupart des charpentiers engagés sur des chantiers non syndiqués de construction résidentielle ne touchaient que \$2.00 de l'heure, souvent \$1.75, parfois moins encore. De la même manière, les journaliers travaillant à la construction commerciale et industrielle gagnaient \$2.00 de l'heure sur les chantiers syndiqués, alors que dans les autres types de construction, ils ne recevaient que \$1.50, \$1.25 et même souvent \$1.00 de l'heure¹⁰.

On se demande parfois si le taux uniforme établi par le système des décrets a exercé une pression à la baisse sur les taux déterminés à la table de négociation, si, en d'autres termes, les ouvriers syndiqués auraient pu, sous un régime de concurrence, obtenir plus qu'ils ne reçoivent actuellement en vertu du décret. Comme l'industrie de la construction dans la région de Toronto connaît une situation de concurrence à peu près illimitée, une étude des différences interrégionales Toronto-Montréal permet d'esquisser une réponse à ce problème. L'évolution des taux consentis aux ouvriers des divers métiers de la construction dans ces deux villes au cours des dernières décennies, suggère les observations suivantes¹¹.

Pour les journaliers de construction, la différence relative qui existait entre le taux syndical dans la région de Toronto et le taux du décret dans la région de Montréal a considérablement diminué depuis l'adoption du système des décrets dans la province de Québec. Ceci invite à croire que le taux des journaliers à Montréal, sous le système des décrets, est effectivement un taux syndical, et que, sous un autre régime, cette importante catégorie de travailleurs n'aurait pas obtenu, sur les plus grands chantiers syndiqués, de meilleures conditions de travail; peut-être aurait-elle été même moins favorisée. D'un autre côté, en ce qui concerne les ouvriers les mieux rémunérés de l'industrie, la différence relative entre Toronto et Montréal n'a pas diminué d'une manière permanente et notable; par ailleurs, elle n'a pas augmenté. La comparaison de la différence inter-industrielle dans les taux de salaires de certains métiers de la construction à Toronto et à Montréal semble indiquer que les métiers privilégiés auraient peut-être pu, à Montréal,

(10) GÉRARD HÉBERT, S.J., « Rajeunissement syndical dans la construction », *Relations*, XXI, no 250 (octobre 1961) pp. 268-272.

(11) Canada, ministère du Travail, *Salaires et heures de travail*, rapport annuel, depuis 1921.

sous un système différent, négocier des conventions collectives légèrement plus favorables que celles dont ils partagent aujourd'hui le bénéfice avec les non-syndiqués de même qualification.

La raison de cette différence entre la situation des ouvriers les mieux rémunérés et celle des autres est à chercher, non pas dans le système des décrets lui-même, mais dans la structure de l'unité de négociation que le système a entraînée. Alors qu'à Toronto, la négociation se fait séparément pour chaque métier, il n'en est pas ainsi à Montréal, sauf pour quelques métiers; même pour ceux-ci, par une sorte de tradition qui découle du type général de négociation à l'échelle de l'industrie, les augmentations de salaires sont habituellement identiques à celles qui ont été obtenues dans la section générale du décret. Ceci entraîne comme conséquence l'amélioration, en termes relatifs, de la situation des travailleurs les moins bien payés. Une telle évolution comporte ses difficultés et ses problèmes; mais elle n'est peut-être pas tellement éloignée du but que poursuivaient, à l'origine, les promoteurs de la loi.

Influence sur les différends industriels

Comparée à la même industrie dans les autres provinces canadiennes et aux Etats-Unis, la construction au Québec a été remarquablement pacifique, bien que des grèves s'y produisent de temps à autre pour diverses raisons¹². Sous cet aspect de la paix industrielle, l'influence du système des décrets paraît avoir été très importante et avoir joué de différentes manières.

Du fait qu'elle assure à tous les travailleurs des conditions de travail raisonnables, la formule supprime une des plus importantes, sinon la plus importante, de toutes les causes de conflits industriels. La structure de l'unité de négociation qui réunit la majorité, sinon la totalité, des métiers de la construction, a aussi exercé une influence pacificatrice. Alors que des conflits de juridiction paralysent fréquemment l'industrie en dehors du Québec, ceux-ci s'y résolvent habituellement sans arrêt de travail; l'un des instruments de solution pacifique de tels problèmes réside dans les définitions détaillées des divers métiers que l'on trouve dans chacun des décrets actuellement en vigueur dans la province.

(12) Bureau international du Travail, *Annuaire des statistiques du travail*, 1949 à 1961; Canada, ministère du Travail, *Grèves et lockout au Canada*, rapport publié d'abord dans *La Gazette du travail*, puis, depuis 1952, en brochure distincte.

Un troisième facteur, celui qui a peut-être exercé l'influence la plus profonde sur les représentants patronaux et ouvriers, paraît être la longue expérience de négociation qui a résulté, pour eux, du système des décrets. Prenons pour exemple le cas de Montréal. La négociation d'un contrat y suppose les étapes suivantes. D'abord, chaque syndicat de chaque métier et chaque succursale locale de chaque union de la construction soumettent leurs demandes à leur conseil de construction respectif; la discussion, ou une forme de négociation, s'impose déjà à ce premier palier en vue d'en arriver à une position commune sur les points essentiels, comme l'augmentation de salaire; alors, une seconde négociation s'engage entre les deux conseils de construction pour aplanir les différences que l'on pourrait trouver entre les demandes des deux groupes; enfin, une liste des demandes syndicales est alors soumise aux employeurs et commence alors la véritable négociation avec eux. Une fois l'entente signée et l'arrêté en conseil adopté, les parties contractantes doivent soumettre au ministre du Travail le nom de ceux qu'elles désirent recommander comme membres du futur comité conjoint; aux réunions de ce comité, les représentants des deux groupements ouvriers de la région métropolitaine et les représentants du patronat siègeront ensemble chaque semaine, pour y discuter les problèmes soulevés par la surveillance et d'administration du décret.

Ces contacts fréquents et réguliers entre les intéressés se sont poursuivis depuis près de trente ans; ils ont donné aux personnes concernées une expérience considérable de la négociation et ont créé, dans plusieurs cas, une réelle amitié entre eux. Cela ne saurait manquer d'apporter une aide précieuse à la solution pacifique des nombreux problèmes qui surgissent entre les parties, tant à l'époque des négociations que par la suite.

Conclusion

Ainsi le comité conjoint bien qu'il n'ait qu'une juridiction et des pouvoirs limités, semble avoir exercé une influence considérable sur l'atmosphère générale des relations ouvrières dans l'industrie de la construction au Québec. Il constitue un lien organique et permanent entre le patronat et le monde ouvrier d'une industrie complexe, où jouent constamment des tendances de sens opposé. Dans une industrie caractérisée par sa mobilité considérable à tous les niveaux, le comité conjoint offre à la fois aux employeurs et aux employés une relation stable avec

une institution qui ne représente ni le patronat ni le syndicat, mais l'industrie comme telle.

Une application particulière très importante de ce lien permanent entre employeurs et employés de l'industrie, c'est l'adoption récente d'un plan de pensions transférables pour tous les travailleurs de la construction dans la région de Montréal. Le système est entièrement administré par le comité conjoint, qui recueille les primes de tous les employeurs et de tous les employés, et qui verse, au temps voulu, les bénéfices accumulés. La formule constitue, semble-t-il, le premier exemple de pensions complètement transférables à l'intérieur d'une même industrie ¹³.

L'ensemble du système des décrets paraît relativement bien adapté à une industrie où la concurrence est intense, la syndicalisation difficile et des forces opposées toujours en activité entre les personnes et les groupes concernés. Ceci, de plusieurs manières. D'abord, s'opposant en quelque sorte aux tendances centrifuges et individualistes, l'extension juridique présuppose l'existence d'organisations ouvrières et patronales, les favorise jusqu'à un certain point, et entraîne nécessairement une négociation sur une base relativement étendue. En second lieu, pour remédier à l'effet, souvent néfaste, de la concurrence sur les salaires, le décret garantit aux ouvriers un taux de rémunération raisonnable et aux employeurs un coût de la main-d'oeuvre uniforme. En troisième lieu, le système des décrets aide à résoudre le problème des conflits de juridiction entre les différents métiers, en favorisant la négociation à l'échelle de l'industrie et en créant une atmosphère favorable à la solution pacifique des différends. Pour ces raisons, il semble que l'on puisse considérer le régime des décrets comme un facteur important d'unité et de cohésion, qui a introduit un peu d'ordre dans une industrie manifestant une tendance naturelle à la confusion, sinon au trouble et au chaos.

Il s'en faut de beaucoup que le système soit parfait. Mais, si les parties, avec l'appui et la collaboration des autorités gouvernementales, cherchent à l'améliorer, comme elles l'ont fait au cours des deux ou trois dernières années, on peut espérer que la formule continuera de rendre de bons services à l'industrie et à toutes les personnes qui y trouvent leur gagne-pain.

(13) GÉRARD HÉBERT, S.J., « Des pensions transférables pour 50,000 travailleurs », *Relations*, XXIII, no 269 (mai 1963) pp. 130-133.

JURIDICAL EXTENSION AND THE BUILDING TRADES IN QUEBEC

THE JURIDICAL EXTENSION OF COLLECTIVE AGREEMENTS

In 1934 the Quebec legislature passed the Collective Labour Agreements Extension Act. It was the first piece of legislation in Canada imposing a certain amount of compulsion regarding collective bargaining and collective agreements.

The present Quebec Collective Agreement Act, a misnomer, is still founded on the same basic principles as those of the 1934 Act.

According to this system, when the contracting parties (either a local union with a single employer, or any other arrangement, including a group of employers' associations with a group of different trade unions or councils of trade unions) have signed a collective agreement, either one or both of them may petition the Minister of Labour requesting that certain clauses foreseen and spelt out in the Act become obligatory for all employers and employees of the same industry in a definite region. This region may be the whole province or a limited area, such as a city.

On receiving the petition the Minister of Labour publishes it in the *Quebec Official Gazette*. Following this notice during a period of at least thirty days he receives the objections of anyone who wishes to oppose the proposed regulations. Then, if he deems that the collective agreement has acquired a «preponderant significance and importance» in regard to the establishment of working conditions in the industry, he may recommend the adoption of an order in council or decree. By this means the appropriate clauses of the agreement with the expedient modifications will become binding on all the employers and employees under the jurisdiction of the decree. The provisions of the agreement that may thus receive the «juridical extension» are those concerning wages, hours of labour, apprenticeship regulations, the ratio of apprentices to journeymen in an undertaking and, by virtue of an amendment enacted last year, social security benefits.

After a decree has been adopted, the contracting parties must set up a joint or parity committee to police the enforcement of the dispositions contained in the order in council. The functioning of the joint committee and the supervision of the application of the decree by the joint committee's inspectors are financed by a levy of one half of one percent that may be imposed both on the wages of the workers and on the payroll of the employers, subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council.

THE CONSTRUCTION INDUSTRY IN QUEBEC

From the very beginning of the operation of the Act, the construction industry has had recourse very extensively to the juridical extension of its collective agreements. In the first few years only the building part of the industry was covered, but with increasing rapidity all types of on-site construction have come under the system, although slight variations are still to be found in the industrial jurisdiction of the various general construction decrees. There are now sixteen such construction decrees regarding as many different geographic areas, the whole of them covering almost the entire province.

The trade union movement in Quebec is split mainly into two groups. For historical reasons, the national syndicates have developed alongside the local branches of the international unions. In the construction industry the two groups claim an approximately equal membership throughout the province, the international unions having a stronger foothold in Montreal and the syndicates in the rest of the province.

IMPACT ON LABOUR AND MANAGEMENT ORGANIZATION

The decree system has had a definite influence on both management and labour organizations, although it is difficult to assess its exact importance.

On the union side it caused an unequivocal increase in the number of local unions in the building trades during its first years of application, that is roughly between 1935 and the beginning of World War II. Since World War II, the impact on unionization is much more difficult to evaluate. In the day-to-day life of the union, the existence of a decree creates the following difficulty: the workers being protected by the decree and having to pay a levy to the joint committee do not see as clearly as they otherwise would the reason for joining a union. Concerning the effect of this situation on unionization, no absolute conclusion appears possible. The development of labour unions in the construction industry in Quebec has been roughly comparable to that of corresponding unions in the neighbouring province of Ontario; this would imply that, on the whole, the adverse effect of the decree system on unionization may not have been as wide as one might think. Concerning management organizations, the impact of the decree system is probably subject to less controversy although the general influence may have been more scattered over time. Due to the obligation of bargaining regularly in order to maintain and to amend the decree, employers were forced to get together and take a common position. Construction associations existed in Montreal and Quebec before the establishment of the decree system; but everywhere else they appeared following the application of this labour-management relations formula.

IMPACT ON THE BARGAINING UNIT

The bargaining unit in the construction industry under the decree system is a multi-employer, multi-trade and geographic unit.

Multi-employer bargaining seems to have been the general rule in Quebec earlier than elsewhere. Although there were a few instances of it before 1934, it was truly and completely established with the decree system. The basic idea of juridical extension renders single-employer bargaining useless except in special cases, since after having signed an agreement which has a preponderant significance and importance, the parties may obtain that everyone in the industry be obliged, through an order in council, to abide by the same working conditions as those agreed to in their contract.

Multi-trade bargaining is even now very seldom found in the building trades on the North American continent. Outside of Quebec, Canadian examples of such bargaining are limited almost strictly to a very few huge projects, such as the hydro-electric constructions of the Ontario Hydro on the Niagara and St. Lawrence Rivers, and the Peace River power project in British Columbia.

At the beginning, certain trades in Quebec City and in Trois-Rivieres had their own special decree. But because of the necessity of establishing a corresponding joint committee and of financing it, it soon became evident that small groups would have to join the general group. Thus industry-wide bargaining in each of the ten or twelve regions then governed by construction decrees became the rule without exception until the late 1940's when in the Montreal area some technical trades started to bargain separately for their own special working conditions, while remaining under the same joint committee and the same decree, but with a special section for them in it.

Definition of the bargaining unit with reference to a geographic territory is the third major characteristic. Under the system of juridical extension, the territorial bargaining unit becomes a necessity. The fact that the decree imposes definite working conditions on all the employers and the employees in an industry implies that the territory to which this order in council will apply must be very precisely defined. This territorial jurisdiction usually corresponds to the territory in which both management and labour organizations recruit their members and exert their influence.

Concerning its determination, we find again the presence of forces operating in opposite directions. As an area which had depended upon a decree centered in another region gradually reaches a stage of greater economic development, unions and employers of the district look for a decree of their own. Of the 16 decrees now in force many of them are subdivisions of former larger territories. It must be said here that a single decree may foresee two, three, four, and even in some cases five or six zones, with different rates of wages according to the economic situation of the zones concerned.

IMPACT ON THE LEVEL OF WAGES

The very nature of the decree system is to make it obligatory on everyone to follow the wage rates agreed upon by the contracting parties, if their contract has acquired the preponderant significance foreseen by the law. The Act itself explicitly permits agreements, both individual and collective, providing for more advantageous working conditions than those foreseen in the decree. Such collective agreements for higher wages are almost nonexistent in the construction industry.

From the workers' point of view, perhaps the most important effect of the decree system is to have imposed a definite rate of wages for all types of on-site construction work including the non-union sector of the industry. It appears that in large metropolitan areas if not everywhere, a substantial differential may be found between the wage rates paid on union and non-union projects.

It may be asked whether the uniform rate of wages under the decree system has exerted a downward pressure on the wage rates at the bargaining table. A study of the Toronto-Montreal interregional differentials over time leads to the following observations. The relative differential between the Toronto union rate and the Montreal decree rate for construction labourers has been substantially narrowed since the inception of the decree system in Quebec. This suggests that the labourers rate in Montreal under the decree system is effectively a union rate, the remaining regional differential being explained by the different economic environment.

IMPACT ON INDUSTRIAL CONFLICTS

If we now turn to industrial conflicts, the construction industry in Quebec in comparison to the same industry in other provinces and in the United States has been extremely peaceful, although strikes do occur once in a while for various reasons. With respect to industrial peace, the influence of the decree system seems to have been very important.

By ensuring to all construction workers relatively good working conditions, the system has removed one of the main, if not the main cause of industrial conflicts. The structure of the bargaining unit, with its multi-trade composition, has also had a stabilizing influence on industrial relations. While jurisdictional conflicts plague this industry elsewhere, these are almost always solved without a work stoppage in Quebec. One of the instruments for resolving these problems rests in the detailed definitions of trades which appear in every single decree now in force in the Province.

A third factor which may have had the deepest influence in keeping the industry peaceful appears to be the long experience of bargaining that has resulted from the decree system.

CONCLUSION

Thus although the joint committee still has very limited power and jurisdiction, it appears to have a very important influence on the whole complex of labour relations in the construction industry in Quebec.

The whole decree system seems to be rather well suited to an industry in which competition is keen, unionization difficult and conflicting forces constantly at work between the persons and groups involved. It has been an important factor favouring unity and cohesiveness. It has brought some order into an industry which seems to have a natural tendency towards confusion and sometimes chaos. The system is far from being perfect. But if the parties together with the government strive to better this institution as they have done, especially in the last two or three years, we may hope that it will continue to render good service to the industry and to all the persons actually involved in it for their living.