

Le droit fondamental à la négociation collective

**Mémoire présenté dans le cadre de la consultation publique
sur le renouvellement de la politique culturelle du Québec**

par

André Giroux
and.gir@sympatico.ca

Juin 2016

Le droit fondamental à la négociation collective

Résumé En vertu du droit international, voire du droit constitutionnel canadien, l'État a l'obligation de légiférer pour reconnaître concrètement le droit à la négociation collective des travailleurs autonomes, dont les journalistes indépendants.

Pour ceux-ci, la législation pourrait s'inspirer de celle sur le statut de l'artiste (Loi 90), qui relève du ministère de la Culture et des Communications.

Auteur Juriste, André Giroux, a été admis au Barreau du Québec en 1983. Quelques années plus tard, il a commencé à pratiquer le journalisme indépendant, métier qu'il a exercé pendant plus de vingt ans. Sa formation et son expérience l'ont entre autres amené à rédiger des textes à caractère juridique pour le grand public et pour un public spécialisé. Il a notamment collaboré pendant plusieurs années au *Journal du Barreau*.
Vous pouvez me joindre au and.gir@sympatico.ca

« La dignité humaine, l'égalité, la liberté, le respect de l'autonomie de la personne et la mise en valeur de la démocratie font partie des valeurs inhérentes à la *Charte* (...). Assurer la protection de la négociation collective au moyen de l'al. 2*d*) de la *Charte* (canadienne des droits et libertés) permet de compléter, même de promouvoir, toutes ces valeurs. »

- Cour suprême du Canada¹

¹ Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique, [2007] 2 RCS 391, par. 81

Questions :

12. Quels sont les enjeux prioritaires auxquels le gouvernement devrait s'attaquer dans le domaine des communications?

13. Quels sont, parmi les volets de la chaîne culturelle suivants, ceux qui requerront une attention particulière au cours des prochaines années et pourquoi? f) les conditions socioéconomiques des artistes et travailleurs de la culture.

Mise en contexte

Dans son rapport du Groupe de travail sur le journalisme et l'avenir de l'information au Québec, publié en janvier 2011 dans le cadre d'un mandat reçu de Christine St-Pierre, alors ministre de la Culture et des Communications du Québec, Dominique Payette, professeure au Département d'information et de communication de l'Université Laval, relevait l'impact potentiel de la précarité des journalistes indépendants sur la qualité de l'information.

«Comme plusieurs participants à nos tables de discussion, écrivait-elle, les journalistes croient que cette précarité peut nuire au travail journalistique. S'il est vrai qu'un certain nombre de journalistes indépendants ont choisi cette manière de travailler, il faut admettre que la « pige » est aussi une forme d'insertion en emploi pour de nombreux journalistes débutants. La précarité d'emploi rend le respect des clauses déontologiques plus difficiles. La question est préoccupante, car, en raison de leur situation fragile, ces jeunes journalistes sont moins à même de faire face aux pressions qui peuvent s'exercer sur eux et qui les poussent à contrevenir aux exigences déontologiques. La tendance lourde dans le marché est d'employer des journalistes indépendants : aucune charge sociale à payer, des tarifs très bas pour des articles réutilisables sur plusieurs plates-formes et, bien souvent, cette exigence de la part des entreprises que le journaliste accepte seul la responsabilité en cas de poursuite.»²

À l'initiative de l'Association des journalistes indépendants du Québec (AJIQ), la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) a

² Payette Dominique, L'information au Québec, un intérêt public, Groupe de travail sur le journalisme et l'avenir de l'information au Québec, 134 pages, p. 58

elle aussi pris conscience de cet enjeu. Lors de son assemblée générale de novembre 2010, elle a adopté dix principes d'un contrat équitable à la pige. Mentionnons-en quelques-uns : respect du droit d'auteur, rémunération acceptable, rémunération pour chaque utilisation de l'œuvre, protection juridique et respect du droit moral.³ Mais la FPJQ n'a qu'un pouvoir moral sur les éditeurs.

Dominique Payette dresse un constat troublant sur la capacité des journalistes indépendants de faire respecter ces principes : «... (l)es rapports de négociation inéquitables entre le pigiste et l'entreprise médiatique, les conditions difficiles des journalistes indépendants, tout cela constitue des menaces sérieuses à la qualité de l'information au Québec. C'est pourquoi nous croyons que des mesures d'amélioration concrète des conditions de pratique du journalisme indépendant sont une priorité.»⁴ (mon souligné)

Elle en appelle à une intervention solide de l'État. «La situation économique et professionnelle des journalistes indépendants est inquiétante et réclame une intervention vigoureuse pour rétablir de plus justes conditions contractuelles et professionnelles. En effet, et malgré les efforts des associations professionnelles et des organisations syndicales, les normes juridiques et les conditions socio-économiques actuelles sont souvent à la défaveur du journaliste indépendant.»⁵

Les normes juridiques auxquelles Dominique Payette réfère sont celles de l'absence d'une législation confirmant le droit des journalistes indépendants à la négociation collective. Par conséquent, dans le pire des cas, on leur dira «signe ou quitte»; dans le meilleur des cas, l'éditeur acceptera certains changements, mais refusera de rencontrer les représentants de l'AJIQ.

Comme on le verra dans les pages qui suivent, le droit international, voire le droit constitutionnel canadien, renforce la recommandation de Dominique Payette sur la négociation collective pour les journalistes indépendants.

³ <http://www.fpq.org/ressources-et-outils/10-principes-dun-contrat-equitable/>

⁴ Payette Dominique, op. cit. , p. 74

⁵ Payette Dominique, op. cit. , p. 79

L'enseignement des travailleurs agricoles ontariens

Qui dit négociation collective, dit syndicalisme. Or, «La liberté syndicale est aussi difficile à exercer qu'elle est fondamentale»⁶. Cette affirmation ne provient pas d'un chef syndical, mais d'un juge de la Cour suprême du Canada : le juge Bastarache.

Le plus haut tribunal du pays se penchait alors pour la première fois sur l'exclusion totale d'un régime légal de relations de travail frappant un groupe professionnel qui n'avait démontré aucune capacité de s'organiser de façon autonome : les travailleurs agricoles ontariens.

L'AJIQ vit une situation similaire. Dans son mémoire présenté devant vous, elle écrit «Toutes les tentatives de réformes des 25 dernières années pilotées et promues par l'AJIQ, sont paralysées par un obstacle majeur; nous n'avons pas l'assise juridique qui nous permettrait d'amorcer des négociations collectives. Pour contourner ce problème, l'AJIQ a tenté plusieurs expériences depuis 25 ans : appel à la solidarité des pigistes, rapprochements avec les syndicats de journalistes salariés, recours devant les tribunaux, application du Code du travail. Mais, toutes ces initiatives se sont soldées par le même constat d'échec; tant qu'aucune loi ne permettra aux journalistes indépendants de négocier collectivement leurs conditions de travail, aucun gain durable ne sera possible.»⁷

Dans l'arrêt concernant les travailleurs agricoles ontariens, la Cour suprême a établi trois critères pour déterminer l'obligation de l'État de légiférer :

1. Les arguments à la base du recours juridique doivent reposer sur des libertés fondamentales garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés* plutôt que sur l'accès à un régime légal précis;
2. l'exclusion du régime légal doit permettre une entrave substantielle à l'exercice de l'activité protégée par la *Charte*.
3. L'État peut vraiment être tenu responsable de toute incapacité d'exercer une liberté fondamentale.⁸

⁶ Dunmore c. Ontario (Procureur général), [2001] 3 RCS 1016, par. 35

⁷ Association des journalistes indépendants du Québec, L'avenir du journalisme indépendant : un enjeu culturel de premier plan, Mémoire présenté dans le cadre de la consultation publique sur le renouvellement de la politique culturelle du Québec, mai 2016, 19 pages, p. 9

⁸ Dunmore, op. cit., par. 24 à 26

Les travailleurs agricoles ne demandaient pas au tribunal de les intégrer à une loi spécifique et ils ont démontré que leur exclusion de la *Loi sur les relations de travail* ontarienne permettait une entrave substantielle à l'exercice de leur droit d'association. Restait à déterminer si l'État était fautif.

Sous la plume du juge Bastarache, la Cour suprême écrit : «on peut faire une distinction entre les groupes qui sont « assez fort[s] pour défendre [leurs] intérêts sans le secours d'une législation en matière de négociation collective » et ceux « qui n'ont aucun moyen de protéger leurs intérêts, si ce n'est le droit d'abandonner leur emploi ». ⁹ Le plus haut tribunal du pays a décidé que la responsabilité de l'État est plus grande dans le second cas.

«L'exclusion donne à penser que la démocratie au travail n'a pas sa place dans le secteur agricole, affirme le juge Bastarache et, de plus, que les efforts d'association des travailleurs agricoles ne sont pas légitimes. (...) l'exclusion du régime de protection revient à privilégier la volonté patronale par rapport à celle du travailleur.» ¹⁰

«Les difficultés inhérentes à l'organisation des travailleurs agricoles, de pair avec le risque de représailles financières de la part de l'employeur, n'expliquent qu'en partie l'impossibilité d'association dans le secteur agricole en Ontario. Tout aussi important est le message que transmet (*la Loi sur les relations de travail*), qui retire à l'activité associative sa légitimité et assure ultimement son échec.» ¹¹

La Cour suprême a obligé l'État à légiférer pour reconnaître le droit d'association des travailleurs agricoles ontariens. Elle a opiné que «la liberté d'association perd tout son sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour que ce droit ne soit pas un droit fictif. » ¹²

Rien n'est acquis, mais il existe de bonnes raisons de penser que la Cour suprême rendrait une décision semblable à l'égard des journalistes indépendants québécois puisque leur situation juridique ressemble à bien des égards à celle des travailleurs agricoles ontariens. Retenons tout de même pour l'instant que la Cour suprême peut obliger l'État à légiférer sur le sujet.

⁹ Dunmore, op. cit., par. 41

¹⁰ Dunmore, op. cit., par. 46

¹¹ Dunmore, op. cit., par. 48

¹² Dunmore, op. cit., par. 146

Le droit international du travail et son incidence en droit canadien

Fait méconnu, les règles du droit international du travail s'appliquent non seulement aux travailleurs salariés, mais aussi aux travailleurs indépendants. Pour le Bureau international du travail (B.I.T.), « (...) les travailleurs indépendants en général ou les membres des professions libérales, doivent pourtant tous jouir du droit syndical. »¹³ (mes soulignés)

Concernant l'adoption d'une loi sur la négociation collective, le B.I.T. est limpide et apporte un appui sans équivoque à la revendication historique de l'AJIQ : «Il est nécessaire que la législation reconnaisse explicitement et clairement, dans des dispositions concrètes, le droit des organisations de travailleurs (...) de conclure des conventions collectives.»¹⁴

Ces énoncés furent longtemps des vœux pieux. D'une part, parce qu'au plan international, c'est d'abord la Convention # 98 qui régit le droit à la négociation collective ; or, le Canada ne l'a pas ratifiée. D'autre part, les conventions internationales en matière de travail, contrairement à celles sur le commerce ou le libre-échange, ne sont pas contraignantes.

Or, le 8 juin 2007, pour intégrer la négociation collective au droit d'association inscrit à l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour suprême du Canada a renversé trois de ses jugements rendus vingt ans plus tôt.

En droit canadien, la négociation collective devint alors un droit constitutionnel, y compris pour les travailleurs indépendants puisqu'ils ne furent pas exclus en vertu de l'article 1 de la Charte, exclusion qui aurait alors dû se justifier « dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

Pour rendre sa décision, la Cour suprême insiste sous plusieurs angles sur l'importance qu'elle accorde au droit international. Notamment ceci : «La Convention # 87 a été fréquemment interprétée par le Comité de la liberté syndicale, (...). Ces interprétations ont été décrites comme constituant la "pierre angulaire" du droit international en matière de liberté syndicale et de négociation collective (...) Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles clarifient la portée

¹³ La liberté syndicale - Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Cinquième édition (révisée), 2006, 300 pages, principe # 254

¹⁴ op. cit., principe # 893.

de l'al. 2d) de la Charte tel qu'il est censé s'appliquer à la négociation collective»¹⁵. Le Canada a ratifié la convention # 87 en 1972.

Le plus haut tribunal du pays ajoute: «La négociation collective fait partie intégrante de la liberté d'association selon le droit international, qui peut inspirer l'interprétation des garanties reconnues par la *Charte*.»¹⁶

Le tribunal insiste: «Le droit de négociation collective est un droit fondamental accepté par les Membres de l'OIT du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, qu'ils ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi.»¹⁷

Au cas où cela ne serait pas suffisant, la Cour ajoute: «les engagements *actuels* du Canada en vertu du droit international et l'opinion internationale qui prévaut actuellement en matière de droits de la personne constituent une source persuasive pour l'interprétation de la portée de la *Charte*.»¹⁸

Or, comme on vient de le voir, le Bureau international du travail (B.I.T.) fait partie de l'«opinion internationale» qui compte aux yeux de la Cour suprême.

Je le rappelle, le Comité de la liberté syndicale du B.I.T. est très clair: «Il est nécessaire que la législation reconnaisse explicitement et clairement, dans des dispositions concrètes, le droit des organisations de travailleurs (...) de conclure des conventions collectives. (...)»

Or, signale le plus haut tribunal du pays, «Dans le système fédéral canadien, il revient au Parlement fédéral et aux législatures provinciales d'incorporer les accords internationaux au droit interne.»¹⁹

Le refus de légiférer sous le prétexte que l'AJIQ n'est pas représentative est donc prématuré. Pour au moins trois raisons. D'une part, le jugement de la Cour suprême auquel on vient de référer se fonde notamment sur le droit international qui, lui, prescrit de légiférer. Ensuite, le fait que l'AJIQ pourrait très bien être représentative d'un groupe de journalistes oeuvrant dans un média spécifique, sans être représentative de l'ensemble des journalistes indépendants. À tout le moins devrait-elle pouvoir négocier avec

¹⁵ Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique, [2007] 2 RCS 391, par. 76

¹⁶ op. cit., par. 20

¹⁷ op. cit., par. 77

¹⁸ op. cit., par. 78

¹⁹ op. cit., par. 69

les médias où elle est représentative. Le troisième motif tient au message que l'AJIQ doit actuellement envoyer à ses membres. Sans législation syndicale, les éditeurs ont beau jeu de menacer leurs collaborateurs : « signez ou quittez! ». L'AJIQ n'a souvent d'autres choix que de recommander de refuser de signer. Une loi permettrait à l'AJIQ d'affirmer aux journalistes indépendants « Avant de signer, vous pouvez négocier collectivement vos contrats. »

Quelle législation?

Que ce soit en droit international ou canadien, il n'existe pas d'assises juridiques pour exiger un type de loi plutôt qu'un autre. Je me rallie toutefois à la recommandation politique du groupe de travail qu'a dirigé Dominique Payette, elle-même inspirée de ce que souhaite l'AJIQ et qu'appuie la FNC-CSN : une loi similaire à celle qui régit les artistes québécois. Cette loi relève du ministère de la Culture et des Communications.

Dans son rapport, Dominique Payette décrit ainsi la *Loi sur le Statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, (LRQ, c S-32.1), peut-être mieux connue sous le nom de Loi 90. «En vertu de la loi 90, écrit-elle, une fois reconnue ou accréditée, l'association d'artistes a le droit de négocier, au nom des artistes du secteur visé, des ententes collectives ou accords-cadres. Une fois conclue, l'entente collective l'emporte sur d'éventuelles clauses incompatibles de tout contrat individuel intervenu entre un artiste et un producteur. Toutefois, la Loi 90 prévoit que l'artiste conserve sa liberté de négocier et d'agréer des conditions de son engagement avec un producteur, dans la mesure où il ne peut être stipulé dans son contrat des conditions moins avantageuses que celles prévues par l'entente collective. Il est recommandé que les mêmes caractéristiques s'appliquent à la négociation des contrats des journalistes professionnels indépendants.»²⁰

Après 25 ans de démarches politiques infructueuses, je crois qu'il est maintenant temps d'affirmer clairement au gouvernement québécois qu'en vertu du droit international, voire du droit constitutionnel canadien, il a l'obligation de légiférer pour reconnaître le droit à la négociation collective des travailleurs autonomes, dont les journalistes indépendants.

²⁰ Payette Dominique, op. cit., p. 80