



Province de Québec

**LA LEGISLATION DU TRAVAIL
DANS LA PROVINCE DE QUEBEC**

1900 - 1953

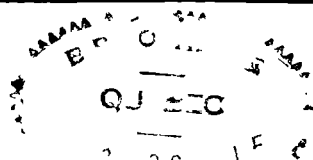
JEAN-H. GAGNE

GERARD TRUDEL C. R.

Avocats

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955





Province de Québec

**LA LEGISLATION DU TRAVAIL
DANS LA PROVINCE DE QUEBEC**

1900 - 1953

JEAN-H. GAGNE

GERARD TRUDEL C. R.

Avocats



Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1955

A1106
A28
P7
1956
Ann. 6
Ex. 1
QL
Magasin

PREMIERE PARTIE

	Page
par Me Gagné	3

DEUXIEME PARTIE

par Me Trudel.....	40
--------------------	----

P R E M I E R E P A R T I E

E V O L U T I O N D E L A L E G I S L A T I O N
D U T R A V A I L D E L A
P R O V I N C E D E Q U E B E C

D E 1 9 0 0 A 1 9 5 3

par

Me Jean-H. Gagné, avocat.

P R E S E N T A T I O N

Me Jean-H. Gagné, auteur du présent mémoire, est licencié en droit de l'Université Laval et maître en relations industrielles de la même université. Il est professeur de Législation du Travail (conciliation et arbitrage) au département des relations industrielles de l'Université de Montréal et chargé d'un cours sur la Jurisprudence du Travail à l'Université Laval de Québec. Me Gagné qui a fait un stage d'études et de recherches aux Etats-Unis, à l'Université Harvard, est aussi membre du Barreau de Québec et pratique sa profession à Québec.

Dans son mémoire, Me Gagné fait un rapide exposé de la Législation du Travail dans la province de Québec en indiquant particulièrement les différentes phases de l'évolution de cette législation. Ce travail en est un surtout de compilation et il est impossible, dans un mémoire comme celui-ci, de discuter de principes qui inspirent la législation ouvrière de notre Province.

Toutefois, Me Gagné a souligné, à chaque occasion, le sens et la portée des différentes lois votées par la Législature provinciale. Me Gagné a délibérément évité de mentionner les articles du Code de Civil qui traitent du contrat de travail et des relations entre employeurs et employés ainsi que du partage des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

La Commission a demandé à l'auteur de présenter aussi succinctement que possible l'évolution de la Législation du Travail dans la province de Québec, durant la période qui s'étend de 1900 à 1953.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE
SUR LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

EVOLUTION DE LA LEGISLATION DU
TRAVAIL DE LA PROVINCE DE QUÉBEC
DE 1900 à 1953

Jusqu'au début du présent siècle, il y eut dans la Province de Québec absence presque totale de législation dans le domaine du travail. Il y avait bien certaines lois qui limitaient dans une certaine mesure la liberté dont jouissaient employeurs et employés quant à la détermination des conditions de travail; mais ces lois étaient très peu nombreuses et ne trouvèrent guère d'application, en pratique, avant 1900.

Le but de ce travail est d'exposer, le plus succinctement possible, le développement et la nature de la législation du travail dans la province de Québec qui découlent du changement dans les structures économiques du pays et de la Province et de l'expansion du syndicalisme tant sur le plan national que sur le plan provincial.

Nous nous sommes toutefois abstenu de trop insister sur la portée d'un grand nombre d'ordonnances et de lois particulières qui visent surtout à la protection du public en général, ou qui avait été passées dans le but d'apporter une solution immédiate à des problèmes particuliers que le Gouvernement était forcé de résoudre. Nous nous arrêtons principalement aux lois qui forment la partie essentielle de notre législation du travail et qui en indiquent la portée et les tendances.

Disons d'abord que le régime de liberté qui régissait les relations du travail jusqu'aux environs de l'année 1900 a provoqué à cette époque de nombreux conflits ouvriers. En effet, d'une part, la loi reconnaissait aux travailleurs le droit de s'unir, mais, par ailleurs, n'obligeait nullement les employeurs à tenir compte des unions et à négocier avec elles des conventions collectives de travail. Les conflits d'intérêts susceptibles de survenir entre patrons et associations ouvrières pouvaient toujours se régler

par la conciliation ou l'arbitrage, mais cette façon de procéder dans le règlement des conflits de travail était encore peu répandue au début du siècle.

Les premières années du XXe siècle ont été marquées au Canada par une prospérité qui ne cessa de s'accroître jusqu'à la première grande guerre mondiale (1914-1918). Le progrès rapide de l'industrie canadienne et québécoise amena l'augmentation de la population ouvrière, ce qui a favorisé le développement du syndicalisme dans la province de Québec et entraîné dans le domaine des relations entre patrons et ouvriers des conflits d'intérêts qui ont dégénéré en grèves plus ou moins longues et plus ou moins coûteuses. C'est le moment où les rapports entre patrons et ouvriers tendent à perdre leur caractère individuel. La condition ouvrière n'est, dans l'ensemble, guère enviable. Des conflits ont surgi ou pointent à l'horizon. Le syndicalisme, en plein essor, doit lutter contre le raidissement patronal. Il faut trouver des remèdes à ces problèmes nouveaux. Et ainsi naquit l'une des tâches essentielles des gouvernements qui se sont succédé à la direction de la Province durant la période s'étendant entre 1900 et 1953.

1. Les années 1900 à 1908; la Loi des différends ouvriers de Québec.

La Loi des différends ouvriers de Québec (1 Ed. VII, Chap. 31), sanctionnée le 28 mars 1901, a été la première en date de nos lois de conciliation et d'arbitrage faite dans le but d'aider les ouvriers et les patrons à régler leurs différends. Des événements particuliers en avaient provoqué la naissance. Même si nous ne pouvons décrire ici ces événements, nous devons rappeler toutefois deux de ces derniers qui forcèrent en quelque sorte le Gouvernement d'alors à passer une telle législation : la loi fédérale de la conciliation (Conciliation Act), passée en 1900, et la grève de la chaussure à Québec, qui amena l'intervention de Monseigneur L. -Nazaire Bégin, archevêque de Québec.

En effet, c'est en 1900 que le Gouvernement fédérale décida de mettre à point une loi dite de la conciliation (Conciliation Act), laquelle marque l'entrée d'Ottawa dans le domaine de la conciliation des différends du travail. Cette loi fut adoptée par le Gouvernement fédéral le 18 juillet 1900. Le Ministère du Travail fédéral fut alors organisé pour en surveiller l'application et faire respecter la nouvelle politique des justes salaires établis par Ottawa.

La nouvelle loi, à l'instar de la loi anglaise de 1896, portant sur le même sujet, prévoyait la prévention et le règlement des conflits de travail par le recours volontaire à la conciliation et à l'arbitrage. Elle ordonnait, entre autres, la publication de la " Gazette du Travail ". Comme la loi anglaise de 1896, dont elle est une fidèle reproduction, la loi canadienne ne restreignait en rien la liberté des patrons et des ouvriers; elle n'aidait à la solution des conflits ouvriers que si les deux parties acceptaient la conciliation prévue et en faisaient la demande.

Quant à la grève de la chaussure à Québec, disons que c'était la première fois dans la Province et au Canada qu'un archevêque catholique réglait un conflit ouvrier. Inutile de dire que la formule d'arbitrage suivie par Mgr Bégin dans le règlement de la grève de l'industrie de la chaussure à Québec exerça une forte influence sur le Gouvernement provincial, qui adopta peu de temps après, la Loi des différends ouvriers de Québec. Les unions internationales, alors très répandues dans la Province, ne virent pas d'un très bon oeil l'intervention de Mgr Bégin dans la solution de ce conflit. Leurs chefs redoutaient l'influence du clergé dans les associations ouvrières.

C'est pourquoi, en dépit de leur défiance marquée à l'endroit des contraintes juridiques et des interventions gouvernementales, les syndicats firent pression, à l'époque, auprès des pouvoirs publics pour obtenir un organisme de conciliation et d'arbitrage.

Disons tout d'abord que la Loi des différends ouvriers de Québec a sa source dans la loi néo-zélandaise de 1894, amendée en 1896 et 1898 et finalement refondue en 1900 sous le titre de Industrial Conciliation and Arbitration Act. L'influence de cette loi sur la nôtre est surtout apparente en ce qui concerne la formation et la constitution des tribunaux d'arbitrage, chargés d'étudier et de régler si possible les différends ouvriers qui n'ont pu l'être par la conciliation.

Toutefois, il faut noter qu'il existe une différence fondamentale dans l'esprit des deux lois; celle de la Nouvelle-Zélande impose aux parties en présence le recours à l'arbitrage des conflits de travail, alors que notre loi, à l'instar de la loi fédérale de 1900 et de la loi française de 1892, laisse toute liberté aux parties de recourir à la conciliation et à l'arbitrage avant la grève ou la contre-grève.

Cette conception particulière de l'intervention gouvernementale dans le règlement des conflits de travail marqua profondément toute notre législation du travail et détermina l'attitude du Gouvernement dans la solution des différends ouvriers en général. Il faut attendre la Loi des Relations Ouvrières (1944) pour assister à une modification radicale de cette conception.

La Loi des différends ouvriers de Québec s'applique à toutes les entreprises qui emploient au moins dix (10) ouvriers, et à tout différend portant, entre autres, sur les salaires, les heures de travail, l'exécution d'une convention, la qualité du travail, l'insalubrité des lieux de travail et le congédiement d'employés à raison de leur affiliation à une association ouvrière. Certains articles décrivent les fonctions du "greffier, fonctionnaire spécial du Gouvernement, qui aura désormais un rôle important à jouer dans l'application des lois ouvrières. La loi s'intéresse également à la formation possible de conseils de conciliation chargés de prendre connaissance des différends qui peuvent survenir entre patrons et ouvriers.

Disons, pour terminer l'étude de cette loi, que le Législateur a ainsi édifié un mécanisme fort méritoire, quoiqu'assez compliqué, de règlements des conflits du travail. Toutefois, l'usage en restait purement facultatif, et compte tenu de l'attitude réfractaire du public et des associations professionnelles, tant patronales qu'ouvrières, à l'endroit de l'ingérence de l'Etat, une loi aussi peu contraignante ne pouvait donner que de maigres résultats parce qu'elle reposait trop sur le greffier lui-même qui avait la mission de persuader les parties à un litige de le soumettre de bon gré à la conciliation ou à l'arbitrage.

Toutefois, cette loi s'appliqua plusieurs fois dans les années qui suivirent et favorisa le règlement d'un grand nombre de différends ouvriers.

Soulignons enfin que les lois ouvrières passées par la suite et dont la portée est beaucoup plus considérable, prévoient encore la formation des tribunaux d'arbitrage en précisant qu'ils devront fonctionner suivant les dispositions de la Loi des différends ouvriers de Québec. Cette loi est encore utilisée d'ailleurs pour régler de nombreux conflits.

En 1907, la législature provinciale a adopté la Loi concernant l'observance du dimanche (7 Ed. VII, Chap. 42). Notons qu'en 1906, le Parlement fédéral avait voté la Loi du Dimanche, à la requête des syndicats et des unions ouvrières, de la Ligue du Dimanche et d'un comité parlementaire spécialement chargé d'étudier la question. La loi provinciale fut passée principalement dans le but de régler la question de juridiction qu'avait pu soulever la loi fédérale de l'année précédente.

L'année 1907 voit également l'adoption d'un amendement très important à la Loi des établissements industriels provinciale (7 Ed. VII, chap. 39) : aucun enfant ne pourra désormais travailler, même dans les établissements classés non dangereux, s'il n'a pas quatorze ans.

En 1908, la Loi des édifices publics est complètement refondue et améliorée. La même année, une nouvelle Loi concernant l'inspection des échafaudages (8 Ed. VII, Chap. 53) est inscrite dans les statuts provinciaux. L'application de toutes ces lois est confiée au Ministère des Travaux Publics et du Travail. Le Gouvernement ne décidera que plus tard d'organiser un ministère du travail autonome.

Rappelons enfin que tous les rapports des inspecteurs du Gouvernement et du greffier, au cours des dix premières années de ce siècle, attestent une poussée extraordinaire de l'industrialisation dans la Province de Québec. Les établissements se multiplient et prennent de l'ampleur. L'exode des campagnes vers les villes devient de plus en plus manifeste. Les agglomérations de travailleurs dans les usines et dans les villes créent des problèmes nouveaux. Les salaires restent bas. Les travailleurs, pour améliorer leurs conditions de travail et assurer leur sécurité économique, se groupent en syndicat ou associations ouvrières. Des grèves dures et prolongées créent des problèmes encore plus graves en semant la misère et l'aigreur dans la classe ouvrière. La législation du travail provinciale, alors peu avancée, enlève beaucoup d'efficacité au travail du greffier des conseils de conciliation et d'arbitrage, le seul fonctionnaire du Gouvernement ayant l'habileté à régler tous les problèmes propres à l'activité industrielle d'alors.

Toutefois, dans le domaine de la protection des travailleurs et de l'assainissement des lieux de travail, l'effort des inspecteurs est fructueux. Mais les accidents et les maladies industrielles se faisaient de plus nombreux, et il était temps que les législateurs provinciaux s'occupent spécialement de ce problème.

C'est pourquoi, dans la période qui suivit, soit de 1909 à 1918, le Gouvernement de la Province attachait une grande importance à l'étude d'un système d'indemnité pour

les accidentés du travail. Notons que dans ces années qui ont précédé immédiatement la première guerre mondiale, et de 1914 à 1918, notre Province a traversé une période de grande prospérité qui s'est traduite par l'expansion considérable de l'activité industrielle et commerciale et, aussi, l'accroissement des effectifs syndicaux dans la Province et dans tout le pays.

2. Les années 1909 à 1918: études et adoption des lois de sécurité sociale.

Disons d'abord que la refonte de nos lois eut lieu en 1909, que notre système de bureaux de placement gratuit fut établi en 1911, que diverses lois de protection des travailleurs furent adoptées durant cette période. La vie économique, d'abord très active, connut une crise temporaire vite corrigée par l'activité fébrile des années de guerre.

C'est la province de Québec qui a passé la première loi de sécurité sociale au Canada. Cette loi se désignait ainsi: Loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail et la réparation des dommages qui en résultent (9 Ed. VII, Chap. 66). Cette loi a été édictée le 29 mai 1909. La nouvelle loi faisait appel à la théorie du risque professionnel, lorsqu'il s'agissait d'établir la responsabilité dans le cas des accidents du travail. Ce qui désormais fait foi de tout, c'est le risque découlant du travail lui-même et inhérent à l'exercice de tout métier ou de toute profession, indépendamment de la faute du patron ou de l'ouvrier, sauf évidemment dans le cas d'accident volontairement provoqué.

En 1909, c'est-à-dire la même année, la Loi des différends ouvriers subit d'importantes modifications. Les conseils d'arbitrage permanents sont abolis pour être remplacés, dans chaque cas, par un conseil d'arbitrage spécial dont les membres doivent être choisis par les parties elles-mêmes, et non plus par tous les patrons ou les représentants de tous les groupements ouvriers de la Province réunis et consultés. En

plus, c'est désormais le Ministre, et non plus le Conseil exécutif, qui voit à désigner le tiers arbitre, si les deux arbitres désignés par les parties ne l'ont pas fait dans les dix jours de leur nomination. La première loi spécifiait vingt-et-un jours. Certaines séances du conseil d'arbitrage peuvent être tenues à huis clos. Ces amendements tendaient visiblement à inciter les parties à un différend ouvrier à recourir au mécanisme de conciliation et d'arbitrage établi par le Gouvernement en leur inspirant confiance. Ce recours demeure toutefois facultatif.

C'est le 4 juin 1910 que le Gouvernement de Québec passe la Loi relative à l'établissement de bureaux de placement pour les ouvriers (1 Geo. V, Chap. 19). Cette loi marque un nouveau progrès dans le domaine de la législation ouvrière. De toutes les provinces du Canada, la province de Québec est la première à établir un système gouvernemental destiné à faciliter la rencontre de l'offre et de la demande sur le marché du travail.

En 1910 également, un amendement important intitulé Loi relative aux heures de travail des femmes et des enfants dans certaines manufactures (1 Geo. V, Chap. 27), établit de nombreuses prescriptions concernant le travail des garçons et des filles, stipulant entre autres que ceux et celles qui sont âgés de 14 à 16 ans, et qui peuvent travailler dans les manufactures, doivent savoir lire et écrire. Des heures de travail très précises et une semaine de travail d'une durée bien délimitée sont prévues pour cette catégorie de travailleurs.

Le 21 décembre 1912, le Gouvernement adopte la Loi pour prévenir les incendies (3 Geo. V, Chap. 38). Il s'agissait d'une loi d'intérêt public dont l'application relevait du Ministère des Travaux publics et du Travail. Deux nouvelles lois de moindre importance sont également votées: la Loi des ingénieurs stationnaires (4 Geo. V, Chap. 42) et la Loi pourvoyant à l'inspection des hôtels et des maisons de pension (4 Geo. V, Chap. 41).

Les années de guerre (1914-1918) apportèrent un regain de vigueur à la vie économique de la Province et du Canada tout entier, et une période de prospérité s'ensuivit. Cette période coïncide avec un accroissement important des effectifs syndicaux, qui, au Canada, passèrent de 166,000 en 1914 à 378,047 en 1919, nombre qui ne sera de nouveau atteint qu'en 1941.

Il faut noter ici que, dans cette période, le Ministère des Travaux publics et du Travail de la Province, s'occupa activement de l'inspection des établissements industriels et des édifices publics.

C'est en novembre 1915 que le Gouvernement provincial désigne d'office un agent des salaires raisonnables pour la Province. Ce fonctionnaire a pour rôle principal de préparer l'échelle des salaires à laquelle sont soumis, vis-à-vis leurs employés les entrepreneurs qui reçoivent des contrats du Gouvernement. Cette échelle est révisée chaque année pour s'adapter aux salaires courants de la région ou de l'industrie concernée.

Deux nouvelles lois, sanctionnées le 9 février 1918, intéressent le Ministère des Travaux publics et du Travail, auquel elles se rattachent. La première s'appelle la Loi pourvoyant à la protection des édifices publics contre les incendies (8 Geo. V, Chap. 51) et la seconde (8 Geo. V. Chap. 53) accorde au moins une journée de congé par semaine aux employés des hôtels, des restaurants et des clubs.

En 1918, le Parlement fédéral vote la Loi de coordination des bureaux de placement, qui prévoit, à certaines conditions, des allocations aux bureaux de placement administrés par les Provinces. Le Gouvernement fédéral établit des centres de distribution de la main-d'oeuvre et les relie à un ou plusieurs bureaux qui recueillent des renseignements propres à faciliter la distribution des travailleurs d'une partie du pays à l'autre et s'informent des conditions de travail dans chaque région.

Même si l'autonomie des bureaux provinciaux est sauvegardée, ceux-ci sont astreints à une réglementation et à une direction uniformes. Cette collaboration entre les Gouvernements provincial et fédéral concernant les bureaux de placement était devenue nécessaire à cause du chômage qui faisait son apparition au niveau national. Il fallait donc prendre des mesures qui puissent bénéficier à tout le pays.

3. Les années 1919 à 1923: La formation d'un ministère provincial du travail et la loi du salaire minimum des femmes.

La fin de la première grande guerre apporta aux législateurs et administrateurs de la Province de nouveaux problèmes, surtout d'ordre économique et social. En effet, la première grande guerre mondiale devait influencer encore longtemps sur l'activité économique de la Province et du pays. La présence d'un grand nombre de femmes dans l'industrie était un problème nouveau auquel il était nécessaire d'apporter une solution.

Le 17 mars 1919, la Loi concernant le département du travail (9 Geo. V. Chap. 14), décrète que le Lieutenant-Gouverneur-en-Conseil peut nommer un sous-ministre du Travail, qui agira toutefois sous la juridiction du ministre des Travaux publics et du Travail. Ce fait indique la tendance du Gouvernement à vouloir organiser davantage cette section administrative qui aura pour objet de s'occuper des problèmes de relations industrielles.

C'est encore en 1919 que le Gouvernement décide de protéger davantage le travail des femmes dans les manufactures et les entreprises commerciales, en passant la Loi du salaire minimum pour les femmes (9 Geo. V. Chap. 11). Cette loi prévoit la formation d'une Commission du Salaire minimum, munie de très grands pouvoirs, dont le but principal est d'établir une échelle de salaires déterminant le minimum de gages devant être versé aux

femmes qui travaillent dans l'industrie et le commerce.

La nouvelle loi se présente comme une mesure de bien-être social. Elle semble s'appuyer sur deux propositions: d'abord que les femmes sont, dans l'ensemble, de faibles négociatrices et ensuite, que les femmes ne sont pas censées avoir de dépendants. Le salaire minimum sera donc l'expression du coût de la vie pour un individu sans dépendants.

Ce qui est plus important encore, c'est qu'elle révèle l'acceptation pratique du principe qui veut que l'Etat assure, par son action législative, un salaire de base antérieur à toute négociation. Le Gouvernement reconnaît donc comme nécessaire la protection de la main-d'oeuvre contre des salaires insuffisants, des heures de travail trop longues, et des conditions de travail nuisibles à la santé.

On aurait mauvaise grâce de nier l'inspiration humanitaire de cette loi. Il faudra sans doute plusieurs années et de nombreux amendements pour la rendre efficace. Mais l'opinion publique, à tort ou à raison, se désintéressa de cette loi et lui fut même hostile. La plupart des employeurs ne la voyaient pas d'un bon oeil parce que, selon eux, elle constituait une violation manifeste de la liberté contractuelle. Plusieurs se demandèrent s'il n'était pas dangereux de laisser à la décision des législateurs la fixation du salaire minimum. Mais avec le temps, cette loi finit par être reconnue pour tous comme essentielle à la protection publique.

Durant l'année 1920, il n'y eut pas d'évènements particulièrement importants. Au point de vue législatif, on amenda deux lois: la Loi des Accidents du Travail et la Loi relative à la protection des édifices publics contre les incendies.

En l'année 1921, le Gouvernement provincial passa une des premières lois de relations industrielles. A la suite de deux grèves importantes qui avaient eu lieu simultanément à Montréal et à Québec, et qui touchaient les employés des servi-

ces publics, le Gouvernement décida de promulguer une loi qui interdisait toute grève et contre-grève dans les services municipaux: la Loi des grèves et contre-grèves municipales (11 Geo. V. Chap. 46). Le problème, visé par cette loi, avait déjà été posé lors de la grève des policiers et des pompiers de Montréal en 1919.

La nouvelle loi établissait pour la première fois dans notre législation du travail, la distinction entre une profession au sens particulier du mot et celle qui est d'intérêt public. Cette loi s'appliquait aux conseils municipaux, à condition qu'il y ait au moins dix employés (un amendement subséquent dira vingt-cinq), préposés au service d'incendies, de polices, d'aqueduc, d'incinération sanitaire. Plus tard, on inclura également les employés qui s'occupent de l'enlèvement et du transport de la neige.

Cette loi s'applique à tout litige qui peut survenir dans les services municipaux quant aux salaires, aux heures de travail et aux congédiements pour "affiliation à une association ouvrière". Elle interdit, dans les cas précités, la déclaration de la grève ou de la contre-grève avant qu'on ait soumis le conflit à la procédure de la conciliation et de l'arbitrage décrite dans la Loi des différends ouvriers de Québec. En 1944, la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés a étendu à presque tous les services publics de la Province les avantages de la loi de 1921.

Au cours de cette dernière année, la Loi relative à l'inspection des échafaudages a été amendée et refondue (11 Geo. V. Chap. 76). Il en est de même pour la Loi pourvoyant à la protection des édifices publics contre les incendies (1918).

C'est en 1922 que le Parlement provincial a adopté la Loi concernant la création d'une commission relativement à certaines conditions du travail dans la Province (13 Geo. V. Chap. 38), dont la tâche consistait à fixer et déterminer les indemnités ou compensations à payer aux employés touchés par les accidents survenus dans l'exercice de leurs fonctions. Cette com-

mission était composée de cinq personnes: un président, représentant le Gouvernement, deux membres, délégués des patrons, et deux autres représentants des ouvriers. Elle avait aussi pour but de s'enquérir des conditions de travail dans la Province et de fixer les indemnités à être versées aux ouvriers.

4. Les années 1924 à 1933: La Loi des Syndicats Professionnels et la Loi des accidents du travail.

La province de Québec fut l'une des premières à légiférer en matière d'association ouvrière et de convention collective de travail. En effet, c'est en 1924 que la Législature de Québec adopta la Loi des syndicats professionnels (14 Geo. V. Chap. 112). Cette loi permettait aux salariés ainsi qu'aux employeurs de former des associations professionnelles reconnues par la loi, ce qui, entre autres, conférait la personnalité juridique au mouvement syndical dans notre Province.

En effet, jusqu'alors, notre législation ne comportait aucune loi pouvant s'appliquer aux syndicats professionnels proprement dits. La loi fédérale des unions ouvrières de 1872 prévoyait l'enregistrement des syndicats ou unions ouvrières, mais elle semblait correspondre si peu à la réalité qu'en 1921, c'est-à-dire cinquante ans après sa mise en vigueur, vingt-trois unions seulement s'en étaient prévaluées. Les unions pouvaient toujours s'incorporer par charte spéciale, fédérale ou provinciale, particulièrement en vertu de la troisième partie de la Loi des compagnies de Québec. Toutefois, ces lois s'avéraient incomplètes et insuffisantes.

La Loi des syndicats professionnels est divisée en trois sections: la première porte sur la constitution et les pouvoirs des syndicats professionnels, la deuxième sur leur liquidation, et la troisième, sur la convention collective de travail. Notons que les deux premières sections sont quasi complètement calquées sur la loi française de 1884, et la dernière, sur celle de 1920, lois qui portent sur des sujets identiques. Notre loi des

syndicats professionnels n'a connu, jusqu'à nos jours, qu'une dizaine de modifications mineures.

Cette loi marque une époque dans le domaine de la législation du travail provincial. C'était la première fois qu'un Gouvernement légiférait au Canada sur la convention collective de travail, de façon à rendre possible la négociation entre des associations de patrons et d'employés et à lui donner une portée juridique. Les associations ouvrières restaient cependant libres de s'incorporer ou non. Faisons une analyse rapide des prescriptions de cette loi.

Celle-ci permet à "vingt" personnes ou plus, citoyens canadiens, exerçant la même profession, le même emploi, des métiers similaires, se livrant à des travaux connexes, concourant à l'établissement de produits déterminés, de signer une déclaration constatant leur intention de se constituer en association ou syndicat professionnel. C'est là le texte de l'article 2 de la loi. C'est le Secrétaire de la Province qui doit approuver la constitution de tels organismes. La loi ne relève donc pas du Ministère des Travaux publics et du Travail.

En vertu de cette loi, le syndicat est une association volontaire: on est libre d'y entrer ou de s'en retirer à volonté. Il est également une corporation civile, jouissant de la personnalité juridique et pouvant contracter, posséder ou ester en justice (art 6). De ce chef, ses membres ne sont pas personnellement responsables des dettes encourues par l'action de leurs directeurs ou de leur chef. L'objet de tels syndicats professionnels est exclusivement l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de leurs membres (art. 3). La loi tend à organiser les professions en syndicats, ceux-ci en fédérations et les fédérations en confédérations. Elle détermine enfin, dans le champ couvert par la loi française de 1884, la procédure à suivre au cas de dissolution volontaire ou judiciaire d'une telle association professionnelle et précise le sort qui sera alors fait aux biens du syndicat.

Il est à noter particulièrement que les unions qui s'inspirent des principes du syndicalisme anglais ou américain, ont toujours dédaigné ou même craint l'incorporation. Les syndicats catholiques et nationaux, au contraire, ont grandement utilisé les deux premières sections de la loi. Depuis 1924, près de deux mille syndicats se sont incorporés en vertu de cette loi. Disons qu'elle a été passée par le Gouvernement à la demande même des syndicats catholiques et nationaux de cette Province. Elle résulte de délibérations survenues au cours d'un congrès général de ces syndicats.

La troisième section de la loi des syndicats professionnels propose, sans l'imposer, une formule de négociation de convention collective particulière, sans extension juridique. C'est là un précédent remarquable grâce auquel le contrat collectif de travail, qui jusqu'alors n'était qu'un engagement d'honneur (gentlemen's agreement), devient un acte juridique permettant aux parties de réclamer devant les tribunaux l'exécution des obligations prises dans la convention collective par l'une ou l'autre des parties en cause.

La procédure prévue dans cette loi pour la signature d'une convention collective et sa mise en vigueur est simple et, notons-le encore une fois, libre. Disons que cette loi des syndicats professionnels de 1924 marque une étape importante dans l'élaboration et le développement de la législation du travail dans la province de Québec.

Pendant la période qui s'étend de 1925 à 1931, le législateur a donné une attention toute particulière aux deux problèmes suivants: l'indemnisation des accidents de travail et le salaire minimum des femmes. En 1922, le Parlement provincial avait voté une loi qui établissait une commission chargée d'étudier la condition des travailleurs dans la Province et de déterminer les indemnités ou compensations à payer aux ouvriers dans le cas des accidents du travail. On reconnaissait que la loi de 1909, qui avait rendu de grands services et qui avait transposé dans la pratique la théorie du risque professionnel, n'était plus satisfaisante. C'est en 1923 que la commission ci-haut mentionnée présenta son rapport qui s'in-



titule ainsi: Rapport de la commission d'études sur la réparation des accidents du travail.

En 1925, le Parlement adopta une loi qui amendait la Loi du salaire minimum des femmes votée en 1919. Dans le domaine de l'inspection des établissements industriels, le gouvernement a également amendé les lois qui se rapportent à cette question. En 1926, la Loi des accidents du travail de 1909 fut révisée et amplifiée (16 Geo. V. Chap. 32). En 1928, le Parlement vota la deuxième Loi des accidents du travail, abrogeant et remplaçant le chapitre 274 des statuts refondus de Québec de 1925 (18 Geo. V. Chap. 79). Cette nouvelle loi couvre non seulement les accidents survenus dans la Province, mais ceux qui arrivent hors de la Province, pourvu que l'accidenté ait domicile dans le Québec, qu'il y ait été embauché et que la loi du lieu de l'accident ne lui fournisse aucune compensation. En deuxième lieu, elle protège les employés du Gouvernement provincial, ainsi que ceux des corporations municipales et scolaires quand ces services publics exploitent une entreprise assujettie à cette loi.

Sur les instances des groupements ouvriers, et à l'encontre du voeu exprimé par l'Association des Manufacturiers canadiens, les indemnités passent de la moitié aux deux tiers du salaire quotidien en cas d'incapacité temporaire, aux deux tiers du salaire annuel dans le cas d'une incapacité permanente, partielle ou totale. Dans le premier cas, la rente ainsi payée ne pourra pas dépasser \$5,000.00, et dans le second cas, \$10,000.00.

La nouvelle loi se montre plus généreuse dans le cas de décès. En effet, elle oblige tous les employeurs des industries et services concernés, sauf la Couronne, les corporations de la Couronne et les chemins de fer sous le contrôle du Gouvernement du Canada, à obtenir d'une compagnie d'assurance reconnue une police par laquelle l'assureur s'engage à exécuter les obligations imposées en vertu de cette nouvelle législation. La loi permet aux employeurs, moyennant certaines conditions, de se constituer leurs propres assureurs dans chaque cas. L'employeur doit donc donner avis de l'accident de l'employé dans les dix jours, s'il veut être protégé par la loi.

Une loi complémentaire (18 Geo. V. Chap. 80) établissait la première Commission des Accidents du Travail. Cette commission formée en 1928, était composée de trois membres. Les tribunaux de droit commun cessaient d'avoir juridiction ordinaire dans les cas d'accidents du travail.

Le Parlement provincial modifia plusieurs lois dans l'année 1926, particulièrement la loi des établissements industriels, la loi de la prévention des incendies, la loi des paratonnerres, la loi de la protection du public contre les incendies et bien d'autres encore.

Notons également que la Commission du Salaire minimum des femmes tint plusieurs séances publiques et privées durant les années de 1927 et 1928. Elle émit alors un grand nombre d'ordonnances, relativement surtout aux industries de l'imprimerie et du textile. La même commission, en 1930, promulga trois ordonnances intéressant l'industrie de la chaussure de la Province.

C'est le 4 avril 1930 que le Parlement provincial sanctionna la Loi concernant la création d'une commission chargée d'étudier un système d'assurance sociale pour la Province (20 Geo. V. Chap. 14). Un arrêté ministériel du 29 octobre 1930 proposa à la Commission l'étude de toutes les questions relevant de l'assistance publique, des assurances sociales et de l'hygiène industrielle. C'est en cette année 1930 également que la crise économique commença à se faire sentir sur la grande masse des travailleurs, entraînant un fléchissement dans les salaires et l'embauchage. Devant ce nouveau problème économique et social, tous les administrateurs prirent conscience de leurs obligations.

On préconisa alors comme solution à la crise les secours directs et, de préférence, l'organisation de travaux publics. Une loi fédérale de 1930 inaugura un programme d'assistance aux sans-travail et elle fut suivie, jusqu'en 1941, de dix autres lois de même nature, toutes établies d'après le principe de l'aide aux chômeurs. D'après la Constitution canadienne, il appartenait avant

tout aux administrations municipale et provinciale de venir en aide aux chômeurs, et le Gouvernement fédéral ne devait intervenir que dans le cas où la situation serait très grave et que la sécurité de la nation canadienne serait en danger.

Cette loi amena une entente entre le Gouvernement provincial et le Gouvernement fédéral en vertu de laquelle une somme ne dépassant pas \$2,850,000.00 était accordée au Québec pour l'exécution de travaux publics à être réalisés par les municipalités avant le 1er juillet 1931. La loi prévoyait une aide plus étendue aux municipalités sous forme d'octrois provinciaux destinés à défrayer le coût des travaux publics.

Une semaine après l'entente fédérale-provinciale, soit le 29 octobre 1930, le Gouvernement provincial nomma une commission formée de huit membres, chargée d'étudier les demandes des diverses municipalités, avec mission de faire rapport au Ministre des Travaux publics et du Travail et de lui proposer le versement à chacune d'elles des sommes jugées raisonnables dans le but de rendre possible l'exécution de travaux publics ou le paiement de secours directs.

L'année 1930-1931 vit sanctionner des lois particulièrement importantes. La première, dite Loi de l'aide aux chômeurs (21 Geo. V, Chap. 2), concerne les sans-travail. La deuxième est la Loi des accidents du travail (21 Geo. V. Chap. 100), sanctionnée le 4 avril 1931. C'est ce texte législatif qui traite de l'indemnisation des accidents survenus pendant le travail.

Cette loi de 1931 applique pour la première fois chez nous le principe de la responsabilité collective des employeurs, appuyée sur la théorie du risque professionnel. Les employeurs sont divisés, pour les fins d'application de la loi, en deux catégories: la première comprenant ceux qui sont tenus de contribuer à un fonds d'accident créé par la loi elle-même (cédule 1) et la seconde embrassant les services publics et les entreprises de communication (cédule 2) qui sont personnellement tenus de payer les indemnités prévues par la loi.

Notons également qu'une nouvelle commission de trois membres est formée, et qu'elle possède tous les pouvoirs d'une corporation. Elle a juridiction exclusive pour examiner, entendre et décider toute affaire ou toute question touchant la présente loi (Art. 59, paragraphe 1). L'article 105 de cette loi comporte une importante innovation: les maladies industrielles sont assimilées aux accidents du travail, moyennant certaines conditions. La cédule 3 énumère déjà treize maladies qui sont considérées comme maladies industrielles. Cette liste ne cessa d'ailleurs de s'allonger avec le temps.

Dans le domaine de la prévention des accidents du travail et des maladies industrielles, la Commission peut approuver la constitution d'associations ayant un tel but et rendre leurs règlements obligatoires pour tous les employeurs dans leur catégorie respective. Enfin, lorsqu'une réclamation est acceptée par la Commission, quelle que soit la durée de l'incapacité, l'ouvrier a droit à l'assistance médicale, chirurgicale et dentaire, à l'hospitalisation et aux services de gardes-malades diplômées.

La portée sociale de cette nouvelle loi des accidents du travail ne saurait être sous-estimée. Durant plus de vingt ans, cette Commission gouvernementale a dispensé rapidement et sans frais aux ouvriers accidentés une compensation toujours de plus en plus généreuse. Cette loi épargne aux ouvriers des recours parfois longs et coûteux devant les tribunaux civils. Elle leur assure encore des conditions essentielles de sécurité et d'hygiène sur les lieux de travail. Elle leur permet également d'espérer, en cas d'accident, une période de réadaptation qui leur permettra de reprendre normalement leur travail.

C'est en 1931 que le Département du Travail, rattaché au Ministère des Travaux publics et du Travail depuis plusieurs années, se transforma en un ministère indépendant, grâce à la Loi concernant le département du travail (21 Geo. V. Chap. 19). Cette loi prévoit pour le Ministre du Travail les fonctions suivantes qui sont demeurées les mêmes jusqu'à maintenant: "le ministre institue et dirige les enquêtes sur les questions industrielles importantes

ainsi que sur les conditions du marché de la main-d'oeuvre, peut recueillir les statistiques qui s'y rapportent et les transmettre au bureau des statistiques de Québec; il est chargé de la mise à exécution de toutes lois concernant: les émeutes dans le voisinage des travaux publics; les différends entre patrons et employés; les grèves et les contre-grèves municipales, les bureaux de placement; le salaire minimum des femmes; la sécurité dans les édifices publics; l'inspection des échafaudages; la protection du public contre les incendies; l'installation des paratonnerres; la sécurité et l'inspection des établissements industriels; les mécaniciens de machines fixes; le repos hebdomadaire des employés dans l'industrie; les accidents du travail et la commission des accidents du travail, et généralement, tout ce qui intéresse les artisans, les ouvriers, les journaliers ou manoeuvres " (citation tirée du texte de la loi).

Notons en passant qu'en février 1932, la Loi du salaire minimum des femmes fut complètement refaite (22 Geo. V. Chap. 48). Rappelons également que plusieurs lois, répondant à de nouveaux besoins, furent passées en l'année 1933. Il est évident que la formation d'un Ministère du Travail autonome a obligé les fonctionnaires qui en ont pris la direction à faire une étude particulière de tout notre système de réglementation du travail pour le rendre davantage conforme aux besoins d'alors. Notons quelques-unes de ces lois: la Loi relative à la limitation des heures de travail (23 Geo. V. Chap. 40); la Loi concernant les électriciens et les installations électriques (Chap. 70); la Loi des appareils sous pression (Chap. 71); et d'autres lois encore.

Divers autres amendements à des lois déjà existantes eurent lieu au cours des années 1933 et 1934, particulièrement en ce qui concerne les établissements industriels et commerciaux, le salaire minimum des femmes et les mécaniciens en tuyauterie.

5. Les années 1934 à 1943: la Loi relative à l'extension des conventions collectives.

C'est le 20 avril 1934 que fut sanctionnée la Loi relative à l'extension des conventions collectives de travail (24 Geo. V. Chap. 56). Cette initiative gouvernementale fut très utile parce qu'elle reconnaissait le principe de l'extension des conventions collectives aux tiers, principe actuellement agréé et appliqué dans une vingtaine de pays industriels. D'ailleurs, la province de Québec, qui a été une pionnière dans ce domaine, a vu, par la suite, cinq autres provinces adopter des lois semblables. Ces lois sont connues sous le nom de "Industrial Standards Act". Disons toutefois que ces dernières comportent des différences fondamentales.

Au milieu de la crise économique que traversaient alors la Province et le pays, cette nouvelle loi venait à son heure. Elle avait été réclamée avec instance par les principaux chefs du mouvement syndical catholique. En effet, les grands principes de cette loi avaient d'abord été élaborés par les dirigeants de la Confédération des Travailleurs catholiques du Canada et proposés, par l'intermédiaire des syndicats catholiques, aux corps publics et aux patrons. Après quelques années de propagande intense, le succès vint couronner les efforts de ceux qui suggéraient l'adoption d'une telle loi.

Cette loi avait pour but manifeste de favoriser davantage la négociation de conventions collectives de travail. Malgré les prescriptions de la Loi des syndicats professionnels de 1924, lorsqu'un syndicat ouvrier voulait entreprendre des négociations à l'échelle de l'industrie ou d'une région, il rencontrait de grandes difficultés parce qu'il y avait toujours des patrons qui refusaient de signer la convention collective. Par ailleurs, les employeurs qui étaient forcés par les circonstances de négocier une convention collective avec un syndicat ouvrier, se trouvaient dans une position désavantageuse par rapport à leurs concurrents.

C'est pour rectifier cette situation que les Chambres adoptèrent, en 1934, la loi relative à l'extension juridique des conventions collectives de travail. Cette loi permettait au Gouvernement de rendre obligatoires, pour tous les salariés et employeurs d'un même métier, d'une même industrie ou d'une même région, les dispositions d'une convention collective particulière en rapport avec les taux de salaires et la durée du travail, pourvu qu'elles puissent s'appliquer équitablement dans les circonstances. Ces dispositions rendirent inopérantes celles des contrats individuels de travail qui étaient moins généreuses.

Cette loi de 1934 prévoyait également la formation d'un comité conjoint chargé de surveiller la convention collective extensionnée (décret-loi) et d'en assurer l'application; c'est le comité paritaire. Le Ministre du Travail a ses propres représentants dans ce comité paritaire. Le comité peut organiser un bureau d'examineurs qui sera chargé de déterminer les qualités requises des ouvriers ou des apprentis voulant bénéficier des dispositions avantageuses contenues dans le décret-loi concernant telle ou telle catégorie d'employés.

La loi québécoise de la convention collective oblige les parties à signer d'abord une entente collective relativement à des conditions de travail spécifiques, tandis que les lois des autres provinces ne font qu'obliger le Gouvernement à tenir des conférences patronales-ouvrières, dans le but d'établir des normes acceptables surtout en ce qui a trait aux questions de salaires, d'heures de travail et de classement des employés.

Cette loi permet aussi aux parties contractantes d'établir un comité paritaire (comité conjoint) formant une corporation publique autonome à qui la Législature a conféré le droit de taxer les membres de la profession organisée pour assurer la surveillance adéquate de l'application d'un décret-loi (convention collective extensionnée).

Quels furent les effets de cette loi? D'abord de diminuer les grèves dans les industries qui bénéficiaient de la

protection d'un décret-loi; puis de favoriser grandement la négociation de conventions collectives de travail. Cette loi établissait également un contrôle des métiers et des conditions de travail dans certaines industries, protégeait les patrons contre une certaine concurrence déloyale et empêchait les ouvriers d'accepter de trop grandes diminutions de salaires à cause de la concurrence très serrée qui existait alors sur le marché du travail.

Dès 1935, cette loi de la convention collective avec extension juridique fut amendée (25, 26 Geo. V. Chap. 64) de façon à inclure les groupements ouvriers "bona fide" selon le jugement du Ministre du Travail, dans le groupe des associations professionnelles qui peuvent bénéficier des avantages de cette loi. Il s'agit ici évidemment des unions et des syndicats qui ne sont pas incorporés. Dans cette même année 1935, deux autres dispositions importantes de la convention collective particulière furent obligatoirement étendues: l'apprentissage, et le rapport, dans une entreprise donnée, entre le nombre des ouvriers qualifiés et celui des apprentis. Dès que cette loi fut votée, de nombreux groupements patronaux et ouvriers s'en prévalèrent et demandèrent au Gouvernement d'émettre des décrets en faveur de leurs entreprises.

En 1936, la Province était encore aux prises avec différents problèmes découlant de la crise économique. Celui du chômage, en particulier, se posait d'une façon aigüe et réclamait une solution immédiate. Le Gouvernement nouvellement élu décida de reviser et d'améliorer la législation sociale existante.

La législature amenda d'abord la Loi des accidents du travail pour permettre à la victime de faire elle-même le choix de son médecin, si elle le désirait (1 Ed. VIII, 2ième session, Chap. 40. art. 1). Cette disposition de la loi est encore en vigueur. De plus, le Gouvernement désigna un représentant de la classe ouvrière au sein de la Commission des Accidents du Travail.

Dans le domaine de l'assistance sociale, le Gouvernement passa la Loi des pensions de vieillesse. Cette loi, d'abord adoptée d'une façon hâtive, fut ensuite rendue plus satisfaisante (1 Ed. VIII, 2ième session, Chap. 5). A l'automne 1936, les pensions de vieillesse furent versées pour la première fois dans la province de Québec. Mais dans les autres provinces canadiennes, une telle législation existait déjà depuis plusieurs années. Le Gouvernement établit également un Ministère de la Santé qu'il dota d'une division de l'hygiène industrielle.

En 1937, la Législature adopta la Loi des salaires raisonnables (1 Geo. VI. Chap. 50). On doit noter qu'avant cette loi, il n'existait, dans les statuts de la province de Québec, aucune protection pour le petit salarié et l'ouvrier non spécialisé. En effet, la seule loi relative aux salaires, à l'exception de celle qui avait trait à l'extension juridique des conventions collectives, était la Loi du salaire minimum des femmes, dont il a été question antérieurement. Les travailleurs non syndiqués, sauf les femmes; ne bénéficiaient d'aucune protection légale quand à la fixation et au paiement de leurs salaires ou gages. C'est cette lacune que le Gouvernement voulut combler en passant sa Loi des salaires raisonnables.

Tous les salariés de la Province, hommes ou femmes, quelle que fut leur occupation, recevaient dorénavant la protection de la loi quant à la fixation de leurs salaires.

En 1938, le Gouvernement adopta l'Ordonnance No. 4, appelée depuis, la Grande Charte des petits salariés. En vertu de cette ordonnance, les salaires trop bas et les heures de travail trop nombreuses devenaient chose du passé. Évidemment, il ne s'agissait que de salaires minimum, mais ces derniers pouvaient servir de base à l'édification d'une échelle de salaires mieux équilibrée.

L'Office des Salaires raisonnables pouvait prélever une cotisation n'exécédant pas 1% des salaires indiqués sur la liste de paye des patrons, sauf s'il se faisait déjà un prélè-

vement par un comité paritaire formé en vertu des dispositions d'un décret-loi.

A la session de 1937 également, le Gouvernement abrogea et remplaça la Loi des conventions collectives par la Loi relative aux salaires des ouvriers (1 Geo. VI. Chap. 49). Celle-ci était plus élaborée et plus parfaite que l'ancienne loi. Son champ d'application était élargi. Les pouvoirs du comité paritaire, la compétence des salariés et l'exercice des réclamations étaient mieux définis. Bref, il s'agissait d'une reprise générale de l'ancienne loi.

Avant 1937, sauf les dispositions contenues dans la Loi des syndicats professionnels de Québec (14 Geo. V. Chap. 112), le libre droit d'association syndicale et la reconnaissance légale des syndicats ouvriers n'étaient consacrés par aucune loi de la Province.

A la session de 1937, la Législature de Québec, à l'occasion de l'adoption de la Loi relative aux salaires des ouvriers (1 Geo. VI. Chap. 49) et de la Loi des salaires raisonnables (1 Geo. VI. Chap. 50), reconnut le droit à l'association professionnelle pour les syndicats ouvriers.

En effet, l'article 39 de la Loi relative aux salaires des ouvriers se lisait comme suit: "Quiconque empêche, directement ou indirectement, un salarié de faire partie d'une association, commet un acte illégal et est passible, sur conviction sommaire, d'une amende n'excédant pas \$25.00 et les frais, pour la première offense, et d'une amende de pas moins de \$25.00, mais n'excédant pas \$50.00 et les frais, pour la deuxième offense ou pour toute offense subséquente. La poursuite peut être intentée par le Ministre, le comité ou toute personne munie d'une autorisation écrite du Procureur Général".

D'autre part, l'article 23 de la Loi des salaires raisonnables était ainsi conçu: "Quiconque empêche, directement ou indirectement, un salarié ou cherche à l'empêcher, par

menace de congédiement ou autres, de faire partie d'une association, commet un acte illégal et est passible d'une amende n'excédant pas \$25.00 et les frais pour la première offense, etc."

C'était l'introduction dans nos lois ouvrières de ce qu'on a appelé les "pratiques interdites", et plusieurs experts ont vu, avec raison, dans les textes cités plus haut, l'origine réelle de la reconnaissance syndicale, de la reconnaissance officielle de la liberté syndicale.

Notons cependant que le droit d'union, consacré dans la Loi relative aux salaires des ouvriers en 1937, fut supprimé en 1940 dans la Loi relative aux conventions collectives de travail.

A la session de 1937 encore, la Législature provinciale adopta la Loi instituant l'assistance aux mères nécessiteuses (1 Geo. VI. Chap. 81). Cette législation sociale avancée prévoyait le paiement d'allocations, comme son nom l'indique, aux mères nécessiteuses, veuves ou abandonnées. Les premières sommes furent versées le 10 février 1939. Le Gouvernement vota également la Loi de l'assistance aux aveugles (1 Geo. VI. Chap. 83). Enfin, il établit une législation spéciale concernant le salaire à être payé aux ouvriers de la forêt, qui est renfermé dans la Loi assurant des salaires raisonnables aux ouvriers travaillant dans les exploitations forestières (1 Geo. VI, Chap. 30). Les conditions de travail et d'hygiène dans les camps de bucherons étaient lamentables et cette loi réédiait ainsi à une situation sociale et économique très déplorable.

En 1938, la Loi relative aux salaires des ouvriers et la Loi des salaires raisonnables furent toutes deux modifiées dans le but de renforcer davantage les dispositions concernant la liberté d'association syndicale (2 Geo. VI, Chap. 52) et (2 Geo. VI, Chap. 53). Les pratiques interdites, dont nous avons déjà parlé, furent mieux précisées et exposées dans les deux lois en un texte identique. D'autre part, il convient de souligner ici la formation, en 1938, du service de conciliation et d'arbitrage provincial. Ce ser-

vice fut d'abord établi à Montréal, en raison de l'importance économique de la Métropole. Ce bureau débuta modestement, mais devint bientôt le centre de l'activité gouvernementale dans le domaine de la conciliation et de l'arbitrage des conflits de travail.

Une autre décision du Gouvernement fut d'interdire la grève dans les institutions de charité et dans les hôpitaux. La Législature adopta en effet, à la session de 1939, la Loi relative à l'arbitrage des différends entre certaines institutions de charité et leurs employés (3 Geo. VI, Chap. 60), qui interdisait la grève et la contre-grève comme mode de règlement des différends pouvant survenir entre les institutions de charité et leurs employés relativement aux salaires ou aux heures de travail.

Rappelons enfin, que le Parlement, à sa session de 1939, vota une Loi pour favoriser l'assurance-chômage (3 Geo. VI, Chap. 2). Le Gouvernement de la Province reconnaissait que le chômage était un fléau de caractère national et qu'il importait de coordonner l'activité des fonctionnaires du Gouvernement fédéral avec celle des fonctionnaires du Gouvernement provincial pour en arriver à une solution rationnelle de ce problème.

6. Les années 1940 à 1953: la Loi des relations ouvrières et des différends entre les services publics et leurs salariés.

Dans la période qui suivit, soit de 1940 à 1953, la province de Québec et le Canada tout entier traversèrent une période d'activité économique intense, qui s'est sensiblement maintenue jusqu'à maintenant.

Mais, le passage d'une économie de paix à une économie de guerre ne peut pas se faire sans créer de graves problèmes. Pour produire des armes, des munitions, des vêtements et des vivres, comme l'exige la guerre moderne, il fallait disposer d'une main-d'oeuvre très étendue.

A cette époque, près d'un demi-million de femmes envahirent le marché du travail. D'autre part, à cause de l'état d'urgence nationale, la juridiction et les pouvoirs du Gouvernement provincial dans les domaines du commerce et de l'industrie passèrent automatiquement aux autorités fédérales. La province de Québec, par son Ministère du Travail, a fourni à Ottawa sa plus entière collaboration.

De 1940 à 1944, les relations industrielles relèvent des lois fédérales, qui sont appliquées par des organismes fédéraux.

Dès le début de la guerre, la Loi fédérale des enquêtes sur les différends industriels, l'ancienne Loi Lemieux de 1907, modifiée en 1925, qui interdisait tout arrêt de travail dans les services publics avant la tenue d'une enquête conciliatrice, vit son application s'étendre à l'industrie de guerre (C.P. 3495). En juin 1940, l'arrêté fédéral C.P. 2685 consacrait le principe de la liberté syndicale et encourageait la signature de conventions collectives de travail.

De plus, en 1940, le Gouvernement fédéral définissait sa politique sur les salaires en temps de guerre, pour la gouverne des commissions de conciliation et d'enquête: l'arrêté ministériel C.P. 7440 plafonnait les salaires au niveau le plus élevé depuis 1926, encourageant le paiement d'une indemnité de vie chère correspondant à la hausse ou à la baisse du coût de la vie. La plupart de ces arrêtés n'avaient aucun caractère coercitif, mais leur influence créa peu à peu une certaine coutume industrielle.

La Loi fédérale de l'assurance-chômage, mise en vigueur en 1940, par le truchement de la Commission d'Assurance-Chômage, fut chargée du contrôle des bureaux de placement dans tout le pays, comme le stipulait la loi. Son rôle en fut un de coordination plutôt que de création. Dans le cas de la province de Québec en particulier, l'organisme fédéral profita au maximum de l'excellente organisation du Service provincial de Placement, dont il conserva l'essentiel de la structure et continua d'employer une partie du personnel.

En 1940, le Parlement provincial vote la Loi instituant le Conseil supérieur du Travail (4 Geo. VI, Chap. 37). Le Conseil ainsi créé est un organisme consultatif chargé d'étudier certaines questions sociales comme la protection des ouvriers, la rationalisation du travail, la convention collective, le salaire minimum, l'inspection du travail, la prévention des accidents du travail, l'apprentissage, l'orientation professionnelle, la réhabilitation des chômeurs, l'assurance et l'assistance sociales, la suppression des taudis, l'accession des travailleurs à la propriété. La même année, la Loi relative aux salaires des ouvriers datant de 1937 est abrogée et remplacée par la Loi de la convention collective (4 Geo. VI, Chap. 38). C'est cette loi qui nous régit encore aujourd'hui dans le domaine de l'extension juridique des contrats collectifs de travail.

C'est en 1940 encore qu'est adoptée une nouvelle Loi du salaire minimum (4 Geo. VI, Chap. 39), qui abroge et remplace la Loi des salaires raisonnables de 1937. Cette nouvelle loi complète la précédente. D'autres modifications sont apportées aux lois des pensions de vieillesse, des mères nécessiteuses, des aveugles, etc.

Le 24 octobre 1941, l'arrêté ministériel d'Ottawa C.P. 8253, qui remplace le décret C.P. 7440, et qui porte sur les salaires en temps de guerre et sur l'indemnité de vie chère, étend le contrôle des salaires à tous les employeurs. Les taux sont établis au niveau du 15 novembre 1941. De plus, cet arrêté établit un organisme permanent pour voir à son application, le Conseil national du Travail en temps de guerre, qui est composé de neuf conseillers régionaux.

Notons également qu'en l'année 1941 des amendements sont apportés à la Loi des syndicats professionnels, la Loi des conventions collectives et la Loi de l'assistance aux mères nécessiteuses.

A l'échelle nationale, la période de 1941 à 1943 est marquée par une recrudescence des conflits de travail. Les syndicats, dont les effectifs s'accroissent constamment, se plaignent

que la réglementation existante n'ait pas réussi, en pratique, à protéger efficacement le droit d'association des travailleurs et le droit de négociation collective pour les syndicats; les patrons, de leur côté, soutiennent qu'il leur est souvent difficile de déterminer quel syndicat doit être reconnu par leurs entreprises comme agent négociateur de la convention collective et représentant officiel de leurs employés, parce que très souvent plus d'une association ouvrière réclamait ce droit.

Tous ces faits et d'autres encore amènent la Législature fédérale à adopter des Règlements de relations ouvrières en temps de guerre (C.P. 1003), dont l'entrée en vigueur date du 17 février 1943.

Voici quelle était la portée de ce décret ministériel qui a eu tellement d'influence sur notre législation relative aux relations ouvrières (1944). Cet arrêté fédéral suspendait l'application de la Loi des enquêtes en matière de différends industriels et exigeait que les employeurs négocient de bonne foi des conventions collectives de travail avec les représentants des travailleurs officiellement reconnus comme tels par l'Etat. Un Conseil de Relations ouvrières était établi, composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des travailleurs. Il devait veiller à l'application des règlements institués par le Gouvernement. Les membres de ce conseil étaient autorisés également par le Ministre fédéral du Travail à désigner des conciliateurs et des commissions de conciliation chargés d'étudier et de résoudre les différends industriels. Si un différend n'était pas encore réglé après avoir passé par les stages de la conciliation et de l'arbitrage, toute grève ou contre-grève était interdite dans les quatorze jours suivant le dépôt entre les mains du Ministre du rapport de la commission de conciliation, chargée d'examiner le différend. Des règlements prévoyaient des sanctions très strictes dans le cas de pratiques déloyales de la part du patron ou des associations ouvrières. Cet arrêté ministériel ne couvrait pas les différends relatifs aux salaires. Ces derniers tombaient sous la juridiction de l'Ordonnance régissant les salaires en temps de guerre.

Notons qu'en vertu de ces règlements, le Gouvernement fédéral étendait sa juridiction aux relations de travail, normalement du ressort exclusif des provinces, afin d'englober l'industrie de guerre, mais sans chercher, semble-t-il, à toucher les industries qui n'ont aucun rapport direct avec la production de guerre. Les principales dispositions contenues dans le C.P. 1003 seront par la suite incorporées dans la Loi sur les relations industrielles et les enquêtes concernant les différends du travail parfois désignée sous le nom de Code fédéral du Travail.

Rappelons que cet arrêté C.P. 1003 s'inspirait fortement des dispositions de deux lois du travail américaines, soit le National Labor Relations Act et le Wagner Act. Ces deux lois consacraient le droit de négociation collective, interdisaient aux patrons l'usage de pratiques déloyales pour lutter contre la formation d'une union ouvrière dans leurs entreprises et les obligeaient à négocier de bonne foi une convention collective de travail avec toute union ouvrière reconnue par la loi.

La Loi des relations ouvrières de 1944 (8 Geo. VI, Chap. 30 insérée dans S.R.Q. 1941, Chap. 162A) changea radicalement le climat des relations de travail dans la province de Québec. Elle proclame la liberté syndicale déjà reconnue en 1937, et contenue dans la Loi des salaires des ouvriers, abrogée en 1940, et définit les pratiques déloyales interdites aux employeurs et aux employés à l'occasion de l'organisation d'un syndicat dans une entreprise. Cette loi oblige surtout l'employeur à négocier de bonne foi une convention collective de travail avec l'agent négociateur des salariés, reconnu comme tel par la Commission des Relations ouvrières, et qui représente officiellement la majorité au moins des employés d'une entreprise ou de plusieurs entreprises. C'est ce qu'on appelle l'unité de négociation.

Cette loi impose également le recours obligatoire à la procédure de conciliation et d'arbitrage en cas d'insuccès des négociations directes. Il y a alors suspension du droit de grève et de contre-grève, pour les employés et l'employeur, tant et aussi longtemps que les procédures prévues dans la loi ne sont pas termi-

nées, et qu'un délai de quatorze jours ne s'est pas écoulé à compter de la date de la réception de la sentence arbitrale par le Ministre du Travail. Ces procédures prévoient l'intervention d'un conciliateur du Ministère du Travail, si les négociations sont infructueuses. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre à ce stage, on doit avoir recours à un conseil d'arbitrage, constitué selon les dispositions de la Loi des différends ouvriers de Québec. La sentence arbitrale rendue par ce tribunal n'est pas obligatoire et après un délai donné, la grève ou la contre-grève peut avoir lieu.

Nous devons dire que la Loi des relations ouvrières de Québec a incontestablement contribué à l'établissement de la paix industrielle dans la Province, ainsi qu'à l'avancement du syndicalisme sous toutes ses formes.

A cette loi des relations ouvrières est liée la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés votée la même année (8 Geo. VI, Chap. 31, insérée dans S.R.Q. 1941, Chap. 169). Cette loi interdit la grève dans les services publics. Par ailleurs, pour compenser, elle rend la sentence arbitrale obligatoire pour l'employeur et donne des moyens de droit au syndicat ouvrier pour l'exécuter. Cette loi qui contient les mêmes dispositions que celle des relations ouvrières, stipule en outre que tout différend concernant les conditions de travail dans les services publics, les corporations municipales et scolaires, ainsi que dans les institutions d'assistance publique, etc., sauf dans le cas des chemins de fer sous la juridiction nationale et les services du Gouvernement de la Province, doit être soumis à l'arbitrage, selon la formule prévue dans la Loi des différends ouvriers ou dans la convention collective, s'il y en a une. La sentence arbitrale, unanime ou majoritaire, est obligatoire et peut être exécutée en procédant par action directe devant le tribunal compétent. Toute grève ou contre-grève est interdite, en toutes circonstances, dans les services publics.

La période de temps qui s'est écoulée entre l'année 1944 et l'année 1953 a été fertile en amendements de toutes sortes, amendements faits dans le but de compléter les lois ouvrières

existantes ou d'y ajouter des dispositions qui manquaient. Il serait trop long de faire ici une analyse de tous ces changements.

Mentionnons toutefois, l'adoption de la Loi de l'aide à l'apprentissage et de la mise en valeur du capital humain (9 Geo. VI, Chap. 41), qui fut passée à la session de 1945. Cette loi a rendu de grands services à la classe ouvrière de la province de Québec. Des écoles d'apprentissage et des écoles de réadaptation sociale et de réadaptation au travail, ont surgi dans la province, et ont exigé un personnel de plus en plus nombreux à cause de la popularité de leurs services.

Dès la session de 1945 également, la Législature > amenda la Loi des relations ouvrières dans le but de faciliter davantage l'organisation syndicale. En effet, l'article 4 de cette loi exigeait qu'un syndicat ouvrier groupât 60% des salariés de l'employeur pour que celui-ci fût tenu de le reconnaître comme représentant collectif de ses employés. Un amendement réduisit cette proportion de 60% à la majorité absolue, (9 Geo. VI, Chap. 44). Il serait intéressant, mais trop long, d'énumérer ici toutes les activités de la Commission des Relations ouvrières qui, chargée de l'application de la Loi des relations ouvrières depuis 1944, n'a pas cessé d'entendre des cas de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes.

Nous désirons faire remarquer, de même, qu'à la session de 1952-53, la Loi des relations ouvrières, la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés, et la Loi des différends ouvriers de Québec, étaient toutes trois de nouveau amendées par la Loi pour supprimer les retards dans le règlement des différends entre employeurs et employés, afin de renforcer davantage encore les articles empêchant l'émission des brefs de prérogatives contre la Commission des Relations ouvrières et les conseils d'arbitrage (1-2 Elizabeth II, Chap. 15) ou l'inscription à la Cour d'Appel pour contester la validité ou la légalité de leurs décisions.

La Commission du Salaire minimum a connu également une activité très grande de 1944 à 1953. De nombreuses ordonnances ont été passées concernant le surtemps, les vacances payées aux employés, et les salaires. Le gouvernement a aussi

modifié la Loi du salaire minimum par l'inclusion de plusieurs amendements.

Disons pour terminer que la Loi des accidents du travail a été amendée à plusieurs occasions pendant cette même période et que l'activité de la Commission des Accidents du Travail a été très étendue en ces dernières années. La Loi des accidents du travail, telle qu'elle est appliquée actuellement, rend d'immenses services à la classe ouvrière. Il faut souligner enfin le beau travail réalisé par la Clinique de réhabilitation instaurée par la Commission des Accidents du Travail, et l'importance de plus en plus grande qui a été donnée par le Gouvernement à la section de l'Hygiène industrielle, particulièrement en ce qui concerne l'étude des maladies industrielles.

CONCLUSION

La province de Québec possède un ensemble de lois du travail et de la sécurité sociale qui répond aux problèmes découlant de l'industrialisation et du développement des relations entre le capital et le travail organisé.

Cette législation n'est pas parfaite cependant. Elle a été grandement inspirée par les expériences de pays plus avancés que le nôtre au point de vue développement industriel et règlementation des relations entre patrons et ouvriers comme surtout la France, l'Angleterre et les Etats-Unis.

Par ailleurs, nos législateurs ont pris soin de donner à nos lois sociales un caractère original et de les adapter aux besoins du pays et de la Province, aux traditions et aux coutumes de notre vie économique, sociale et culturelle.

Toutefois, les administrateurs actuels de la Province ont reconnu la nécessité d'étudier la possibilité d'une synthèse de nos lois ouvrières et sociales, afin de supprimer les dispositions qui ne reçoivent plus d'application pratique et qui sont désuètes, d'éviter le chevauchement trop évident entre certaines lois et d'amender les articles qui ne répondent plus aux besoins économiques, sociaux et moraux de notre société industrielle moderne.

* * * * *

miques, sociaux et moraux de notre société industrielle moderne.

C'est pourquoi, les législateurs de la Province ont décidé par une loi spéciale de former un comité parlementaire de relations industrielles, composé de représentants de tous les partis qui détiennent des sièges à la Chambre. Ce Comité entend les représentations et les suggestions des associations professionnelles, ouvrières, patronales ou autres, et examine les amendements à apporter aux lois afin de les améliorer.

Cette initiative de la Législature actuelle mérite d'être soulignée et apportera, sans nul doute, des résultats positifs qui ne tarderont pas à justifier cette mesure du Gouvernement.

Tous les problèmes qui touchent la sécurité et le bien-être social, et ceux des travailleurs en particulier, méritent d'être sérieusement étudiés afin de leur apporter non pas une solution arbitraire et incomplète, mais juste et équitable pour toutes les parties intéressées. L'étude de toutes ces questions, et des moyens à utiliser pour établir la paix sociale et industrielle, doit être faite objectivement et il incombe naturellement aux représentants du peuple d'accomplir un tel travail, au moins au stade primaire, alors que se décide la ligne de conduite à suivre et que se prépare l'orientation de la future législation sociale.

JEAN-H. GAGNE, avocat. -

D E U X I E M E P A R T I E

LA LEGISLATION DU
TRAVAIL

DANS LA PROVINCE DE
QUEBEC

par

Me Gérard Trudel, c.r.

P R E S E N T A T I O N

A la demande de la Commission, Me Gérard Trudel, C.R., avocat au Barreau de Montréal, a préparé une étude comparative de la législation ouvrière dans le Québec, les autres provinces du Canada et différents pays.

Licencié en Droit de l'Université de Montréal en 1932, Me Trudel fut proclamé Docteur en Droit de la même institution en 1937, après la présentation d'une thèse sur l'Action Paulienne.

A la suite de travaux scientifiques dans le domaine du droit civil, il écrivit trois volumes du "Traité de Droit Civil du Québec", les deux premiers en 1942 et le troisième en 1947. Il a agi comme secrétaire de la Commission gouvernementale pour l'étude de la réforme du Code de procédure civile. Il est vice-président de la Commission de Revision des lois d'assurance de la province de Québec et membre de la Commission de Refonte des statuts de la province. Il a également agi comme président du Comité juridique de la Commission de rédaction des lois ouvrières de la province de Québec.

Nous lui sommes reconnaissants de sa contribution au travail de la Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels. Nous devons, cependant, noter que les opinions qu'il émet dans cet appendice lui sont personnelles et n'engagent pas la responsabilité de notre Commission Royale.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE
SUR LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

LA LEGISLATION DU TRAVAIL DANS QUEBEC

Les rapports juridiques qui ont pour objet le travail de l'homme relèvent évidemment des droits civils sur lesquels l'Article 42 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, attribue aux provinces le pouvoir législatif exclusif. Personne n'en saurait douter depuis que le Conseil Privé, en 1937, a annulé toute une législation fédérale qui, pour des préoccupations sociales, avait cru valablement régenter ces relations humaines (1937 - 1 D.L.R. pp. 673, 684).

L'on ne saurait trop insister sur l'importance de cette juridiction. Le contrat de travail - sous des formes variables - est le gagne pain de la grande majorité de la population du Québec. C'est dire son rôle économique de premier plan.

Mais toute législation du travail dépasse aujourd'hui les sphères économiques. Partout, dans un monde en bouleversement, elle est le champ clos où s'affirment et s'affrontent les philosophies sociales et politiques qui, dans les temps contemporains, vont du libéralisme au communisme, de l'individualisme au collectivisme. Le législateur y exprime là, plus clairement et avec plus de réalisme que dans tout autre domaine, ses dogmes politiques et sociaux. Alors que la révolution communiste s'agite et s'attaque à toutes nos institutions, l'on sent ce que cette juridiction législative a d'essentiel, de vital.

Si importante et assurée soit-elle, cette juridiction législative se maintiendra et se justifiera dans la mesure où elle s'exerce au profit des citoyens de cette province et où elle est un principe d'enrichissement pour la nation canadienne. La constatation de ces faits exige l'inventaire de notre droit industriel en regard de l'économie législative des autres provinces dans le même secteur. Tel sera l'objet de cette étude.

* * * * *

- I -

Ce bilan, pour être exact et complet, doit aussi tenir compte d'une législation sociale, dont le but a toujours été de corriger certaines insuffisances du salariat et de parer à des problèmes auxquels l'ouvrier moyen ne peut sans assistance trouver une solution facile. A ce point de vue, notre législation est imposante. Il suffit d'énumérer les lois suivantes, qui ont vraiment donné au régime du salariat un climat d'humanité et de bien-être:

Insaisissabilité partielle des salaires.
(Code de procédure civile - art. 599)

Pensions aux mères nécessiteuses.
(Ch. 180 - S.R.Q. 1941)

Loi de l'Assistance publique.
(Ch. 187 - S.R.Q. 1941)

Cliniques de réhabilitation pour accidentés du travail, fondées en 1947 en vertu de l'Article 51, Ch. 160 - S.R.Q. 1941.

Facilités d'instruction: bourses d'étude, écoles techniques, d'arts et métiers, en vertu de plusieurs lois qui relèvent surtout du Ministère du Bien-Etre social et de la Jeunesse: Ch. 70-a S.R.Q. 1941, adopté en 1946 par la loi 10 - Geo. VI - Ch. 22.

Il convient d'observer de plus près celles de ces lois sociales qui sont le plus intimement reliées au travail, pour voir comment et pourquoi elles ont été adoptées par notre législature. Voyons donc ce qui est ainsi survenu au sujet de l'Acte des Manufactures, de la loi des Accidents du Travail, et de celle du Salaire Minimum.

Acte des Manufactures, 1885

Nous assistons, depuis environ soixante-quinze ans, à une transformation radicale du milieu social québécois. Traditionnellement agricole, la population, depuis le dernier quart du 19^{ème} siècle, se transporte peu à peu vers les villes; cette émigration de nos campagnes se transforme en exode depuis le début du 20^{ème} siècle. Ces exodes, fruits de la révolution industrielle, créent des problèmes économiques et sociaux que l'Etat doit régler.

Dès avant 1880 se font sentir les effets du libéralisme économique prêché par Adam Smith. Les manufactures se remplissent d'une main-d'oeuvre à bon marché dont les femmes, les jeunes filles et les enfants ne sont pas exclus.

Les conditions de travail sont devenues, à cette époque, si malsaines et dangereuses que la Législature adopte en 1885, l'Acte des Manufactures (48, Vict. Ch. 32), pour interdire "de tenir une manufacture de manière que la vie de qui que ce soit qui y est employé soit en danger, ou de façon que la santé... soit en danger d'être ... compromise".

Cet édit représentait pour l'époque un grand pas: tout se faisait alors à l'aide de la vapeur; et il n'était pas rare que les bouilloires, chauffées par des mains inexpertes, éclataient et blessaient de nombreux ouvriers. La nouvelle loi prévoyait la nomination d'inspecteurs pour en surveiller l'application en vue d'améliorer le sort des travailleurs. Elle venait après une loi ontarienne de 1884, laquelle s'était fortement inspirée de la loi anglaise: Factory and Workshop Act, 1878.

La loi des Accidents du Travail, 1909

Dans le domaine des accidents de travail, il n'existait aucune législation vraiment protectrice au siècle dernier. Les articles du Code Civil concernant la responsabilité civile exigeaient que celui qui réclame l'exécution d'une obligation prouve son droit. L'ouvrier devait donc, à la suite d'un accident, prouver la faute ou négligence causale du patron ou de son préposé. La théorie de la faute délictuelle régissait les accidents du travail.

Le Code Civil datait de 1866. La vague d'industrialisation le suivit de près. L'on constata qu'il était de fait impossible à l'ouvrier de faire valoir ses droits en prouvant la faute du patron, lequel pouvait souvent d'ailleurs alléguer cas fortuit ou force majeure.

D'autres fondements de la responsabilité furent alors suggérés en Europe. La théorie de la faute contractuelle présumait que le patron n'a pas rempli ses obligations envers son employé lorsqu'un accident survenait à ce dernier. Notre cour de revision en 1900 et 1907 refusa de l'accepter. La théorie de la faute objective présume la faute du patron du fait de la garde des instruments ou machines dont l'employé se sert. Nos tribunaux, dès 1896, accueillaient cette théorie proposée par Saleille et Josserant.

En 1907, la Législature crée la Commission Globensky pour étudier et reviser les bases juridiques de la responsabilité dans les accidents de travail. Se basant sur le rapport de cette Commission, les chambres législatives, en 1909, obligèrent l'employeur à indemniser ses employés pour tout accident de travail qui n'avait pas été provoqué intentionnellement par l'ouvrier ou qui n'était pas dû à force majeure (8, Geo. V, Ch. 71). C'était adopter la théorie du risque professionnel, telle qu'appliquée en France depuis 1898. Le patron est responsable, non parce qu'il est en faute, mais parce que l'accident est arrivé par " le fait et à l'occasion du travail " (Article 15). L'employé se voyait désormais " assuré " par son patron contre les risques de son travail.

Le Québec était l'une des premières provinces canadiennes à adopter la théorie du risque professionnel. La Colombie Anglaise l'avait déjà incorporée à sa législation en 1902 (ch. 74) et l'Alberta en 1908 (ch. 12). Le Manitoba ne suivra ces exemples qu' en 1910 (ch. 81), et l'Ontario en 1914 (ch. 25).

Mais l'évolution du droit des accidents de travail ne fait que commencer. Jusque là, ce sont les tribunaux qui, sur poursuite de l'accidenté, fixent l'indemnité payable par l'employeur. Bientôt l'on cré des commissions spéciales dont la fonction

est de déterminer promptement cette indemnité, et d'établir, à cette fin, des échelles de compensation. L'Ontario adopte ce système en 1914, suivi de la plupart des provinces de droit anglais. Le Québec en vient à la même solution en 1928 (c'h. 80).

Notons le bien: la responsabilité reste encore personnelle à l'employeur, qui a d'habitude recours à des compagnies d'assurance pour se protéger. Cette responsabilité se limite aux accidents proprement dits et exclut les maladies " industrielles ", comme la silicose ou l'amiantose qui peuvent à la longue résulter de l'exercice de certaines occupations. L'Ontario en 1914 édicte le chapitre 25 de ses statuts annuels où deux principes nouveaux sont affirmés. La responsabilité collective des employeurs pour les accidents survenus dans l'industrie remplace la responsabilité personnelle, et elle est mise en pratique par la création de fonds administrés par des commissions auxquelles les employeurs contribuent obligatoirement en proportion du risque d'accidents de leurs industries. En outre, certaines maladies industrielles sont, pour les fins d'indemnisation, assimilées à des accidents. Le Québec a adopté les mêmes principes en 1931 (ch. 100).

Depuis, le sort des accidentés du travail s'est considérablement amélioré dans le Québec par la hausse des taux de compensation, par le plus grand nombre de maladies industrielles contre lesquelles l'ouvrier est protégé, par une assistance médicale automatique et enfin par la création, en 1947, d'une clinique de réhabilitation physique à Montréal.

Législation du salaire minimum. 1919.

Nous avons déjà fait allusion au travail des femmes et des enfants dans les établissements industriels. La libre concurrence voulant que l'industriel réduise le prix de son produit en abaissant le coût de la main-d'oeuvre, il était fatal qu'il engage à prix avili des femmes et des enfants. C'est ainsi que, d'une mer à l'autre, femmes et enfants envahirent usines et ateliers, acceptant des salaires dérisoires et se courbant à

des conditions de vie qui nous semblent aujourd'hui impossibles.

Pendant que s'amélioraient lentement les conditions sanitaires et physiques du travail, depuis l'avènement du service d'inspection (1885) et d'un conseil d'hygiène (en 1894), le législateur se tourne donc vers cet autre abus: les salaires et les heures de travail imposés aux femmes. Dès 1918, le Manitoba y remédie. L'année suivante, trois autres provinces, dont le Québec (1919, 9, Geo. V, ch.11) adoptaient des lois protectrices. Selon notre loi, une Commission de trois membres devait enquêter sur les conditions de travail faites aux femmes et convoquer en conférence patrons et employés pour discuter des taux qui devraient être payés. La Commission fixait ensuite les taux minima du salaire féminin et voyait à faire observer les décrets ministériels qui les sanctionnaient. Cette commission ne fut fondée qu'en 1925.

En 1925, la Colombie Anglaise étendait le principe de la loi du salaire minimum aux ouvriers masculins. Dans les autres provinces, la crise économique de 1929-1934 vit apparaître des lois semblables. Le Québec en 1937 édicta dans ce sens la Loi des Salaires Raisonables (1, Geo. VI, ch.50). A cette époque, l'extension de convention collective était déjà au service des petits salariés, mais la grande majorité d'entre eux, n'étant pas syndiqués, ne bénéficiaient pas d'une protection efficace. Le Rapport Stevens de 1935 dévoilait que des hommes d'expérience ne gagnaient encore que cinq cents de l'heure dans l'industrie du vêtement, 10 cents dans le textile et onze cents dans la chaussure (Rapport Stevens, pp. 118, 121, 127. Min. Travail, p.179). L'Office des Salaires Raisonables fixe désormais les taux et les heures de travail maxima, en procédant par zones et par genre d'industries, de commerce ou de services. L'Office, à ces fins, rédige des ordonnances qui sont mises en vigueur par arrêté-en-conseil : des milliers de travailleurs sont désormais protégés car une équipe d'inspecteurs voit à ce que les ordonnances soient respectés.

En 1946, la Commission du Salaire Minimum étend sa juridiction au surtemps et aux vacances payées (Loi du Salaire Minimum, 10, Geo. VI, ch.39). Lentement, mais sûrement,

les taux de salaires minima s'élèvent : ainsi, l'Ordonnance générale No. 4 a vu les taux minima augmenter en moyenne de 103 % de 1942 à 1952. Si, en comparaison des salaires stipulés aux conventions collectives et aux décrets d'extension, l'échelle des salaires minima paraît basse, l'on doit songer qu'il s'agit là d'un plancher au-dessus duquel s'établissent les taux réels de salaire.

Ces cheminements de la législation sociale au Canada montrent que le législateur québécois s'est souvent appuyé sur un précédent posé par une autre législature provinciale. Ce fait témoigne déjà en faveur de la division des pouvoirs législatifs et de la répartition, au niveau des parlements provinciaux, de la juridiction sur les matières qui touchent de très près les droits et le mode de vie des individus. L'un des bienfaits de notre système fédératif est de faciliter cet échange d'expérience entre les provinces. Chacune, devant un problème qui surgit, peut adopter la solution qui lui dicte les circonstances et proposer ainsi du même coup, un préventif à semblable problème qui apparaîtrait dans une autre province. Dans notre monde en révolution sociale et économique, il y a avantage évident de pouvoir tenter dans les cadres provinciaux des expériences de législation, sans avoir à les généraliser prématurément à tout le pays. Chaque législature, instruite par ces précédents et utilisant ses propres observations, peut ainsi rédiger au cours des années une loi qui réponde mieux aux besoins de ses citoyens. Il ne faut pas sous-évaluer cette osmose des législations provinciales. Le Canada en général bénéficie ainsi du maintien de l'autonomie des provinces.

La suppression de la juridiction provinciale n'aurait-elle pas pour conséquence la disparition de ces champs d'expérience, de ces emprunts de solution d'une province à l'autre ? N'en arriverions-nous pas à voir appliquer au Québec des normes qui sont étrangères à ses conditions ethniques, à ses conceptions philosophiques et à ses convictions ?

* * * * *

- II -

Le but essentiel de la législation du travail est de favoriser des relations harmonieuses entre patrons et salariés. L'activité économique sera ainsi rendue plus productive et servira mieux le bien public dont nos gouvernants sont les gardiens. C'est dire que le plus significatif ici, par son objet et ses conséquences, se ramène aux lois sur le contrat de travail, personnel ou collectif, qui sont maintenant l'objet de cette étude.

La province de Québec a depuis toujours édicté des lois sur le contrat de travail. La première en date et en importance est évidemment le Code Civil. Les articles sur le louage d'ouvrage et de services en forment la structure juridique nécessaire.

Si l'on veut maintenant dégager les grandes dates où notre législature a, depuis, imprimé au contrat de travail un aspect nouveau et un caractère important, la chronologie suivante est à retenir.

1901 - La loi des Différends Ouvriers -

En 1900, lors d'un conflit dans l'industrie du cuir à Québec, patrons et salariés demandèrent à l'Archevêque du diocèse, Mgr. Bégin, d'intervenir. La décision écrite de l'Archevêque de Québec affirmait d'abord le droit naturel d'association des ouvriers, selon les principes posés en 1891 dans l'encyclique Rerum Novarum. Puis, l'Archevêque proposait aux parties un système de conciliation et d'arbitrage volontaire dont la sentence finale serait exécutoire, pour trancher leurs différends actuels ou futurs.

Dès 1901, la Législature adoptait la Loi des Différends ouvriers (1, Ed. VII, ch. 31) en s'inspirant visiblement de la solution proposée par Mgr. Bégin pour l'industrie

du cuir. Elle pose le principe que les mésententes sur les conditions collectives de travail se régleront par le recours à un arbitrage, si les parties le veulent. Deux tribunaux d'arbitrage sont formés, en permanence, dont les membres nommés pour deux ans, restent ré-éligibles. Les conflits ouvriers relèvent donc de l'un d'eux, toujours le même, selon qu'il s'agit d'un différend survenu dans les chemins de fer ou dans un autre genre d'entreprise. A l'expérience, cette formule ne s'est pas avérée heureuse, et le système a été modifié en 1909 par la loi 9, Edouard VII, chap. 32, qui pourvoit à la formation d'un tribunal d'arbitrage spécial à l'occasion de chaque conflit.

Certains exégètes, trop impressionables par les précédents historiques étrangers, ont exagéré l'influence qu'a pu avoir sur notre première loi des différends ouvriers, une loi que la Nouvelle-Zélande avait adoptée en 1894, puis amendée en 1896 et 1898, pour la refondre en 1900. Il est bien vrai que la Nouvelle-Zélande avait expérimenté ainsi l'arbitrage des conflits industriels. Ceci n'est quand même pas la démonstration de l'exactitude du "post hoc ergo propter hoc". Au contraire, il semble que notre législation, dès ce moment, s'inspire, à travers Mgr Bégin, de principes qui sont conformes à une philosophie sociale bien particulière à Québec.

Véritablement, notre législateur a refusé le principe fondamental de cette loi de la Nouvelle-Zélande, où l'arbitrage des conflits industriels était obligatoire et entraînait une décision ayant force exécutoire entre les parties intéressées. La loi du Québec tenait à respecter le plus possible la liberté; elle offrait simplement aux intéressés un mode facultatif de trancher leurs différends en recourant à l'un des conseils d'arbitrage constamment disponibles.

Une autre différence substantielle séparait d'ailleurs ces deux lois. Le président du conseil d'arbitrage Néo-Zélandais avait une autorité conditionnelle, subordonnée à un désaccord entre les deux autres membres du conseil, représentants respectifs des groupements patronaux et ouvriers. La loi québécoise a affirmé dès l'origine l'autorité absolue du président d'un conseil d'arbitrage; il a un pouvoir égal à celui des autres

membres du conseil pour résoudre le conflit qui leur est soumis. Il ne semble donc pas que l'analyse comparée, ni les faits historiques n'autorisent de voir dans la loi antérieure de la Nouvelle-Zélande, une influence qui dépasse la forme ou les dispositions techniques de notre loi de 1901.

1921 - Loi des Grèves et contre-grèves municipales

La législature du Québec par la loi des grèves et contre-grèves municipales (11, Georges V. chap. 46) limite le droit de grève et de contre-grève dans les services publics. En 1944, cette loi sera remplacée par la loi des différends entre les services publics et leurs salariés: (8, Georges VI. chap. 31); la restriction devient alors une prohibition absolue de toute grève ou contre-grève dans les services publics.

Dans la recherche des causes de ces lois, nous apercevons les grèves des pompiers et des policiers de Montréal en 1919, des employés aux pompes de l'aqueduc de Montréal en 1920, et des pompiers et policiers de Québec en 1921. Ces malaises ont rendu aiguë la nécessité d'assurer le fonctionnement stable des grands services publics; d'où ce principe de la réglementation des grèves et des contre-grèves dans l'administration municipale. Plus tard, une recrudescence de grèves, en 1943, à Montréal, dans les principaux services publics: employés civiques, pompiers, policiers, employés de tramway, a forcé la législature à constater l'insuffisance de cette première loi. La législation de 1944 affirme donc la préséance absolue de l'intérêt public sur l'intérêt particulier des employés ou des employeurs dans tous services publics. La grève et la contre-grève sont prohibées en toutes circonstances et la solution des conflits est confiée à un tribunal d'arbitrage dont la sentence est obligatoire.

1924 - La loi des syndicats professionnels (14, Georges V, chap. 112) permet aux syndicats ouvriers d'accéder à la personnalité civile et juridique. Pour la première fois, le contrat de travail cesse d'être essentiellement individuel: le syndicat pour ses membres peut faire une convention collective avec un employeur et, complé-

tant ainsi les conditions de l'engagement individuel, conférer aux ouvriers, membres du syndicat, le droit de réclamer les salaires qui y sont prévus.

La législature du Québec posait là un précédent canadien. Il faut attendre les années 1937 à 1943 pour que les autres provinces reconnaissent officiellement l'existence et la validité de la convention collective. (1)

1934 - L'extension juridique de la Convention collective
(24, Geo. V, ch. 56).

En 1934, on cherchait à stabiliser la situation économique de notre industrie, à y uniformiser les conditions de travail et éviter une concurrence injuste à certains employeurs qui, ayant signé des conventions collectives, se voyaient dans l'obligation d'augmenter leur prix de vente. Pour atteindre ces buts, la législature s'est inspirée d'expériences européennes et a adapté à nos institutions le principe de l'extension des conventions collectives. C'était cependant une création originale adaptée à nos besoins. On ne trouve rien d'exactly semblable dans les autres provinces canadiennes, encore moins aux Etats-Unis. Cette loi marque une étape très importante. C'est le débordement du cadre contractuel, tel qu'étendu aux membres d'un syndicat contractant sous la loi des syndicats professionnels. Dès lors, le contrat de travail collectif peut dépasser les normes ordinaires de la formation et de l'application des conventions. En vertu des effets juridiques d'un décret ministériel, il peut lier juridiquement des tiers, patrons et salariés d'une même industrie ou d'une région, à l'observance des taux de salaire et des heures de travail, arrêtés à l'origine entre les parties à une convention collective. Le même principe demeure toujours dans nos lois. Il a été conservé jusqu'à la loi actuelle de la convention collective (4, Georges VI, chap. 38) après avoir été étendu en 1937 par la loi relative aux salaires des ouvriers (1, Geo. VI, chap. 49) à toutes clauses dont l'objet est l'apprentissage, le nombre et la proportion des employés qualifiés et des apprentis, les congés

(1) NOTE : Colombie, 1937, c. 31; Nouvelle-Ecosse, 1937, c. 6; Alta., 1938, c. 57; Nouv. Brunswick, 1938, c. 68; Saskatchewan, 1938, c. 87; Ontario, 1943, c. 4.

payés, les allocations familiales, la classification des opérations, la définition des catégories de salariés ou d'employeurs, et, généralement, toute autre condition que le lieutenant-gouverneur en conseil estime, selon l'esprit de la loi, devoir généraliser.

Ainsi, ce décret ministériel peut rendre obligatoires pour tous les employeurs et salariés d'une industrie, d'un métier, ou d'une " zone " économique, ces stipulations d'une convention collective particulière. Pour que l'extension de ces dispositions soit décrétée, elles doivent avoir une " signification et une importance prépondérantes " dans la région où la convention a été conclue. Ceci permet des résultats fort justes pour les parties en cause.

Au Québec revient donc l'honneur d'avoir adopté, pour la première fois au Canada, cette mesure ingénieuse et éminemment sociale. Il ne faudrait pas croire, cependant, que les provinces de droit anglais sont totalement dépourvues de mécanismes par lesquels elles puissent uniformiser les conditions de travail dans une région déterminée. Ces provinces adoptèrent à tour de rôle les " conférences on Industrial Standards ". Ce système s'apparente plutôt dans ses méthodes à notre procédure de fixation des Salaires Minimums; elle ne se relie pas aux principes du droit contractuel. L'Etat convoque, à la demande des salariés ou des employeurs, une conférence ouvrière-patronale où l'on discute des standards qui devraient prévaloir dans une industrie et dans une région déterminée. Une fois ces standards fixés sous l'oeil de l'Etat, ce dernier leur donne une force exécutoire par des arrêtés ministériels sanctionnant les " schedules " qui les énumèrent en détail. L'Ontario et l'Alberta adoptèrent cette réglementation avec quelques variantes, dès 1936, et les autres provinces suivirent bientôt à l'exception de la Colombie et de l'Île du Prince-Edouard. (2)

(2) NOTE: Québec - 1934, c. 56: Extension juridique;
 Alberta - 1935, c. 47: "Industrial Standard Act";
 Ontario - 1935, c. 28;
 Nouv. Ecosse - 1936, c. 3;
 Saskatchewan - 1937, c. 90;
 Manitoba - 1937, 1938, c. 15
 Nouveau-Brunswick, 1939, c. 57;
 Terre-Neuve - 1950, c. 6.

1944 - Loi des Relations Ouvrières .

La convention collective s'affirmait de plus en plus comme l'instrument commode pour régler les différends entre ouvriers et patrons. D'où l'idée de généraliser cette méthode d'entente, d'obliger les employeurs à négocier avec une association groupant la majorité de leurs ouvriers. Ce second jalon est d'abord posé en 1937-1938 par les provinces de Colombie, d'Alberta et de Nouvelle-Ecosse; puis par l'Ontario en 1943 et le Québec en 1944 par sa Loi des Relations Ouvrières, (8, Geo. VI, c. 30). Cette loi met l'accent sur l'organisation syndicale et son rôle dans les relations juridiques du travail. Le droit et la liberté d'association sont affirmés. La grève devient un acte juridique, un droit reconnu à un groupement ouvrier et dont l'exercice est réglementé. Elle cesse d'être un simple fait économique. Une autorité est donnée aux syndicats représentant la majorité des employés (60%); et cette autorité se prouve, à toutes fins juridiques et à l'égard des employeurs surtout, par la possession d'un certificat de reconnaissance décerné par la Commission des Relations Ouvrières.

Car avant d'obliger un patron à traiter avec ses employés collectivement, il fallait établir le caractère représentatif du groupement des ouvriers. Quelques provinces avaient, en 1937, confié aux tribunaux le soin de déterminer ce fait et d'accorder à qui de droit la reconnaissance syndicale sous forme d'un certificat. Durant la dernière guerre, vers 1944, le gouvernement fédéral trouva bon, dans son arrêté-en-Conseil C.P.1003, de créer une Commission des Relations Ouvrières qui remplirait cette fonction. C'était s'inspirer de la Commission américaine créée en 1935 par la loi Wagner. Presque toutes les provinces incorporèrent vite l'Arrêté-en-Conseil dans leurs status respectifs. Le Québec préféra rédiger son propre texte: cette loi des relations ouvrières, qui reproduit les points essentiels de l'arrêté ministériel fédéral.

La convention collective, jusque là régie par la loi des syndicats professionnels de 1924, et limitée aux seuls membres du syndicat, devient maintenant accessible de droit à tout groupement ouvrier, détenant un certificat de reconnaissance syndicale émis par la Commission des Relations Ouvrières. Cette convention collective bénéficie non seulement aux membres du groupement ouvrier signataire, mais encore à tous les salariés de l'employeur qui font partie du groupe désigné dans le certificat de reconnaissance syndicale. Ce certificat est un mandat que le syndicat doit exécuter au bénéfice de tous les salariés, sans distinction.

Mais enfin et surtout, selon un principe nouveau, l'employeur a l'obligation de négocier une convention collective avec le syndicat qui, représentant la majorité de ses employés, détient ce certificat de la Commission des Relations Ouvrières.

Depuis 1946, un progrès est marqué dans l'usage de lois ouvrières. Chaque année, sont de plus en plus nombreux les recours aux modes collectifs de compléter les contrats individuels de travail. Cette législation est définitivement entrée dans nos moeurs et devient inséparable de notre régime juridique du travail.

* * * * *

Cette revue chronologique suggère deux observations. Les modifications de nos lois du travail reflètent une double évolution qui a eu lieu dans notre province. Les dates importantes de notre législation ouvrière marquent en effet les jalons de la révolution économique du Québec depuis la fin du siècle dernier. Ce n'est pas simple coïncidence; c'est le signe que nos législateurs ont été attentifs aux problèmes créés dans la province par les faits économiques et sociaux.

Sur le plan juridique, un changement notable doit s'observer. Jadis, exclusivement personnel, le contrat de travail se caractérise maintenant par l'acte d'un groupement, agis-

sant pour le salarié. Cette évolution du concept traditionnel d'un contrat est importante. Elle a permis une technique juridique nouvelle, qui enrichit le droit en permettant une plus grande protection au travailleur dans l'établissement de ses conditions de travail. C'est un actif important de l'institution. Il faut toutefois prendre garde que ce progrès a été réalisé dans une époque où universellement les droits de l'individu sont battus en brèche. Partout la personne humaine perd son ascendance devant des institutions dont le rôle essentiel est pourtant de la protéger, de favoriser son épanouissement. L'individu s'enlise dans les groupes; les droits de la personne humaine risquent de disparaître ou de s'avilir dans la mesure où prédominent les exigences nouvelles des masses plus ou moins anonymes. Faut-il donc être prudent; que cette extension du contrat n'aille pas jusqu'à desservir l'homme même qu'elle veut aider. Et ce danger réside dans le principe même de la préséance du rôle donné au groupement dans la formation d'un contrat.

S'il s'est éloigné des préceptes de notre code civil, le droit actuel du travail dans le Québec a puisé dans le fonds de civilisation chrétienne et française pour échapper à des exigences trop matérialistes de l'économie moderne. Il conserve donc encore la primauté de la personne humaine. Cette économie juridique est centrée sur la personne du salarié dont on cherche à promouvoir ou à protéger les droits.

Ainsi les codes ont multiplié les causes supplétives du contrat de travail et facilité son exécution. Des clauses de même nature peuvent maintenant s'y ajouter par le moyen de la convention collective, du décret d'extension; et le salarié est aidé dans le recouvrement de ses dus par les comités paritaires. Toutes ces protections ont une stabilité commune leur venant de la nullité de toute convention qui tenterait d'y contrevenir.

Cette juridiction législative a donc permis au Québec de régler à sa manière, avec plus d'efficacité, les problèmes économiques et sociaux qui se sont présentés dans le monde du travail. L'industrialisation accélérée des dernières années laisse voir que le présent et l'avenir sont remplis d'autres problèmes,

dont notre législature devra s'occuper. L'importance de la juridiction en ce secteur particulier n'a certes pas diminué depuis 1867.

La somme de ces lois du travail est un produit type de notre législation québécoise, qui reste dans sa méthode et dans son expression une oeuvre de synthèse. On a pu l'observer: ces lois ont toujours dépassé les contingences immédiates d'un problème particulier. Le législateur québécois, de par sa tradition et son mode de pensée, s'exprime instinctivement par la généralisation d'une règle. Cette méthode de législation est caractéristique de notre civilisation française et constitue un apport original et important du groupe français dans la nation canadienne.

Notre législation du contrat de travail a maintes fois servi d'exemple aux autres législatures canadiennes. Cette contribution du Québec est notable, nous l'avons vu. Il reste que, seule encore, notre province affirme le principe général de la préséance de l'intérêt public sur celui d'un groupe en interdisant, sans exception, toute grève ou contre-grève dans les services publics. Tel paraît bien être le seul moyen d'assurer l'efficacité permanente des services indispensables à nos populations modernes. Jusqu'ici pourtant, les autres pouvoirs publics canadiens n'ont pas proclamé, ni sanctionné un principe semblable. Tout au plus, une loi ontarienne de 1947 (1950 Q.R.S., ch. 138) a-t-elle, dans le cas particulier des services d'incendie, ordonné l'arbitrage avec décision obligatoire dans les conflits de travail en vue d'éviter des grèves ou des lockout. En 1952, le Parlement Canadien (14-15 Geo. VI - ch. 1) a réglé la grève des employés des chemins de fer en ordonnant la reprise du travail et en référant le conflit à un tribunal d'arbitrage dont la décision était finale et exécutoire. On le voit bien; ces lois sont dans des cas particuliers le recours au principe de la loi québécoise qui n'y est cependant pas exprimé. En août 1954, l'application du même principe, sans qu'aucune loi ne soit adoptée, a permis de nouveau d'éviter la grève des employés de chemin de fer canadien. Méthode bien différente de notre législation, où les cas particuliers sont tous d'avance réglés par l'affirmation d'un principe général.

* * * * *

- III -

On l'a déjà observé, les lois du travail ne prêtent pas au Canada à des controverses sur la juridiction des pouvoirs législatifs. Cette juridiction paraît être clairement établie en faveur des législations provinciales. Un problème d'ordre constitutionnel existe cependant mais qui vient d'un fait extérieur: la présence d'un organisme international qui a été chargé, sous le droit des gens, de tracer les voies législatives et d'énoncer des principes juridiques en matière de droit du travail, et dans le domaine social qui lui est le plus connexe. Car tel est le rôle de l'Organisation Internationale du Travail. Le problème constitutionnel que pose l'activité de cet organisme n'est cependant pas propre au Canada; il est commun à tout état fédératif, où le pouvoir de faire des traités et celui d'énoncer la législation qui y donnerait effet, n'appartiennent pas à la même autorité.

L'Organisation Internationale du Travail fut créée en 1919, en vertu de la Partie XIII du Traité de Versailles. Son but est de hausser les normes de justice sociale chez les Etats qui en sont membres, afin de promouvoir l'établissement de la paix universelle. On aurait tort de ne voir là que des mots car l'Organisation et son Bureau, s'ils n'ont pu empêcher le dernier conflit, ont néanmoins contribué efficacement à hausser les standards de la vie ouvrière à travers le monde. Avec la fin récente de la trente-septième session de la Conférence Internationale tenue à Genève, on peut compter 103 conventions et 98 recommandations à son crédit. Depuis 1919, grâce à des sessions annuelles où se rencontrent, en nombre égal, les représentants des gouvernements, des ouvriers et des employeurs, grâce à de multiples conférences spéciales et au travail patient du Bureau de Genève, chaque année a vu apparaître de nouvelles normes, qui étaient proposées aux quelque 73 états membres. L'Organisation croit que c'est en s'attachant avec patience à l'amélioration du sort du travailleur, de quelque pays qu'il soit, qu'elle fera sa part pour faire disparaître les injustices sociales qui sont l'une des causes de conflits internationaux.

L'O.I.T. avait eu un prédécesseur: en 1900, l'association Internationale pour la Législation ouvrière, formée d'économistes et de sociologues venus d'au moins 25 pays, dont le Canada, avait commencé l'oeuvre de l'Organisation. C'est à cette association que l'O.I.T. doit, pour une bonne part, son existence. Durant la seconde guerre, l'Organisation transporta son Bureau de Genève à Montréal et établit ses quartiers-généraux à l'Université McGill jusqu'à 1948. Depuis la fin du conflit, elle a mis sur pied des services nouveaux: à la demande d'un pays membre, elle peut mettre à sa disposition des équipes d'experts en services d'emploi, en formation professionnelle, en migrations de travailleurs, etc.

L'Organisation est un groupement d'Etats souverains; elle ne peut donc obtenir des résultats que si chacun de ses membres consent à mettre en vigueur les normes qu'elle formule. Les pays membres participent aux sessions annuelles représentés de façon égale par leur gouvernement, leurs ouvriers et leurs industriels. Les conventions sont adoptées à la majorité des représentants, et doivent ensuite être ratifiées par les Etats membres avant que ces derniers ne soient liés par les normes ainsi établies. Procédure longue, mais nécessaire pour sauvegarder la souveraineté des Etats. Après cette ratification, l'Etat doit adopter une législation nationale pour mettre en vigueur les dispositions de la Convention. Une recommandation est une décision de l'O.I.T. qui n'a aucune force obligatoire. Elle contient ordinairement des principes généraux destinés à guider chaque pays dans l'élaboration de sa politique ouvrière et sociale. Quelquefois, elle sert d'avant-garde à une convention future ou précise et interprète une convention antérieure.

Aussi donc, un problème est toujours posé par la ratification de ces conventions par les Etats fédératifs (Canada, Etats-Unis, Brésil, Mexique, Argentine, etc.). Suivant l'attribution de l'autorité en cette manière entre les corps législatifs de la fédération, c'est au pouvoir central ou aux multiples pouvoirs locaux que revient le devoir de ratifier chaque convention et le pouvoir d'y donner effet.

Au Canada, dont le caractère fédératif a été consacré par l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord de 1867, les provinces possèdent la juridiction de base en matière de législation ouvrière; mais le gouvernement fédéral seul peut signer un traité ou une convention internationale.

La Constitution de l'O.I.T. prévoit cependant une procédure bien précise pour les Etats fédératifs où cette division des pouvoirs existe: l'art. 19 (7) (b) veut que le gouvernement fédéral réfère aux provinces, au plus tard 18 mois après la clôture de la session internationale, tout projet de convention ou toute recommandation dont l'objet tombe clairement sous la juridiction provinciale. De plus, le pouvoir fédéral doit, d'accord avec les provinces, mettre sur pied un système de consultation périodique afin de faciliter l'orientation des diverses législations du pays. Il fait, chaque année, rapport des mesures prises pour appliquer les conventions, ratifiées ou non. Ces rapports doivent décrire toute mesure législative ou administrative qui s'harmonise avec la norme internationale, et noter les progrès accomplis grâce aux conventions collectives de travail, aux arbitrages, etc.

Les complications de procédure et les exigences constitutionnelles que peut poser l'application du traité à l'intérieur d'un pays, ne sont tout de même pas des problèmes de grande importance en soi. La seule chose qui compte est que, par des voies faciles ou ardues, les citoyens d'un pays bénéficient de la législation la plus avantageuse et la mieux adaptée à leur milieu. Il faut s'assurer qu'au Canada, les exigences de notre constitution fédérative n'ont pas valu à nos citoyens des conditions inférieures à celles qu'ils auraient pu espérer trouver dans un mode d'application plus facile des conventions internationales adoptées par l'O.I.T.

Il faut le dire sans détour: c'est un truisme, qu'en Amérique et au Canada, en particulier, le niveau général des travailleurs est très au-dessus de la moyenne internationale. Les visées de l'O.I.T. ne sont certes pas dirigées d'abord vers l'amélioration des conditions de vie et de travail en Amérique. Bien d'autres pays ont tellement à faire pour approcher nos conditions de travail et de vie, que les Conventions Internatio-

nales tendent surtout à promouvoir ailleurs les minimum qui se trouvent sur notre continent. Toutefois cette constatation, qui saute aux yeux de tous, reste une vérité qui ne se prouve pas toujours par un texte législatif. Elle se retrouve plutôt dans les modes de vie qui dépassent, précèdent et, par conséquent, très souvent contredisent ou rendent inutile un texte législatif. Malgré tout, il faut dresser le bilan de ce que l'O.I.T. recommande d'une façon générale pour rendre raisonnables les conditions de travail et ce que notre législation édicte sur les mêmes sujets.

Cette étude fera une comparaison entre les conventions et recommandations internationales concernant le salaire minimum, la durée des heures de travail, le droit d'association, le droit à la négociation collective, le bien-être et la sécurité des salariés industriels, d'une part, et les dispositions des lois québécoises.

Nous omettrons les matières qui relèvent de la juridiction fédérale et ne ferons donc aucun commentaire sur les quelques trente-cinq conventions concernant les gens de mer, les immigrants, les chemins de fer, l'assurance-chômage et autres sujets relevant de l'article 91 de l'A.A.N.B. Nous ferons silence aussi sur les conventions ou recommandations qui n'intéressent en aucune façon le Canada: le travail forcé, les territoires non métropolitains, etc. Encore écarterons-nous certains sujets qui n'entrent pas dans le cadre de notre étude: comme la dizaine de conventions sur l'agriculture. Il restera celles touchant la liberté syndicale, le droit d'organisation et de négociation collective, les conditions de travail dans les établissements industriels (mines, manufactures de toutes sortes, construction et transport), les établissements commerciaux ou autres, de même que la sécurité et la santé des travailleurs.

Ce serait cependant fausser la comparaison que de ne l'établir qu'au niveau de la législation québécoise. Là où un résultat est déjà acquis ou en bonne voie d'acquisition, la Législature n'a pas besoin de légiférer. De même, le mouvement syndicaliste a obtenu, par les conventions collectives, des standards plus élevés que ceux que l'on trouve dans la législation. La comparaison s'établira donc pour être plus exacte, entre les nor-

mes de l'O.I.T. et les conditions faites dans la province par la législation, les règlements, les ordonnances, les coutumes et standards établis en réalité dans les domaines industriel et social.

Voici les grandes divisions où cette comparaison sera faite:

- I - Liberté syndicale, droit d'association et de négociation collective.
- II - Placement et orientation professionnelle.
- III - Protection du salaire, salaire minimum.
- IV - Conditions de travail, santé et sécurité des travailleurs.
- V - Sécurité sociale des travailleurs.

I - Liberté syndicale, droit d'association et de négociation collective.

Entre 1948 et 1952, l'O.I.T. a porté son attention sur les problèmes de base du monde ouvrier: la liberté syndicale, le droit d'organisation et la négociation des conventions collectives.

Pour facilité de rédaction, (C) signifie Convention Internationale, et (R) Recommandation de l'O.I.T.

La Convention No. 87 (1948) stipule que travailleurs et employeurs, sans distinction, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, et de s'affilier à des groupements plus vastes. Ces organisations, ajoute l'article 3, ont le droit d'adopter leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et de formuler leur programme d'action. Dès 1924, notre loi des Syndicats Professionnels reconnaissait le droit d'or-

ganisation des travailleurs. En 1937, le droit de l'ouvrier à la liberté syndicale était consacré dans la législation du Québec à l'Article 39 de la Loi relative aux Salaires des Ouvriers. Ce principe est réaffirmé par la Loi des Relations Ouvrières de 1944.

En 1949, une nouvelle Convention (C. 98) apportait des précisions à la précédente: les travailleurs doivent être protégés contre tout acte de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale. L'on devait aussi encourager et promouvoir la négociation volontaire de conventions collectives. La province possédait déjà des dispositions semblables dans sa Loi des Relations Ouvrières depuis 1944.

En 1951, une longue recommandation (R. 91) complétait la Convention No. 98 en suggérant certaines procédures de négociation et en indiquant les effets juridiques que devraient avoir les conventions collectives: lier les signataires, annuler toute stipulation au contraire dans les contrats individuels; on suggérait aussi l'extension des conventions collectives et un système de conciliation et d'arbitrage des différends résultant de l'interprétation d'une convention. Toutes ces choses étaient alors déjà en vigueur depuis longtemps dans le Québec.

II - Placement, orientation professionnelle et apprentissage.

Deux conventions de 1933 et 1949 (C. 34, C.96) prévoient une suppression progressive des bureaux de placement à fin lucrative dans les plus brefs délais possibles, et un contrôle strict, sous forme de licence annuelle, des bureaux de placement qui exigent des cotisations, sans être des entreprises commerciales. La Recommandation No. 42 (1933) suggérait l'établissement de bureaux publics et gratuits.

La Convention No. 88 (1948), complétée de la Recommandation No. 83, s'attache au problème de l'organisation du service de placement. Cette Convention, ratifiée par le gouvernement canadien, veut la création d'un organisme national, qui

aura un réseau de succursales suffisantes, et des commissions consultatives assurant la coopération entre employeurs et travailleurs. Tel système existe au Canada depuis la création, en 1940, de la Commission d'Assurance-chômage, dont l'un des rôles est de placer le plus grand nombre possible de travailleurs. Ce réseau fédéral s'est d'ailleurs superposé au divers services provinciaux de placement qui existaient déjà dans le Québec depuis 1911, alors que nos gouvernants prenaient au Canada l'initiative de ce service. Les bureaux de placement payants sont depuis longtemps disparus, et la loi des Bureaux de Placement (ch. 16, S.R.Q. 1944) est conforme aux désirs de l'O.I.T. dans ce domaine.

Dans le Québec, le service de formation professionnelle relève surtout du Ministère de la Jeunesse et du Secrétariat de la Province, qui dirigent et administrent de nombreuses écoles techniques et des centres d'apprentissage.

Quant à l'apprentissage, il y est pourvu par la Loi de l'Aide à l'Apprentissage, depuis 1945 (ch. 41). La Recommandation No. 60 reconnaît comme satisfaisante la réglementation de l'apprentissage par voie de convention collective. La plupart des métiers spécialisés ont déjà réglementé l'apprentissage dans leurs conventions collectives. De nombreux comités paritaires s'occupent activement de l'apprentissage et de la formation technique. L'apprentissage et la formation professionnelle sont en fait organisés dans la province d'une manière plus soignée que ne le suggère l'O.I.T.

III - Salaire Minimum, protection du Salaire.

En 1928, la Conférence Générale adopte la Convention No. 26 et la Recommandation (R. 30): ces textes ne prétendent évidemment pas fixer des salaires minima dans tous les pays; ils suggèrent à chaque pays d'adopter les méthodes les plus appropriées d'y parvenir.

Le principe fondamental de la Convention No. 26 est

mis en application par notre loi du Salaire Minimum, où l'on retrouve l'esprit et la lettre de la Convention No. 26. Toutes les suggestions applicables de la Recommandation No. 30 se retrouvent dans la loi ou dans la pratique, sauf la dernière clause qui, répétant l'Article 427 du Traité de Versailles, énonce que les hommes et les femmes devraient recevoir la même rémunération pour un travail d'égale valeur, dans le but d'éviter dans l'industrie le remplacement massif des hommes par des femmes dont le travail est bon marché. En 1951, le principe "à travail égal, salaire égal" fut l'objet d'une convention spéciale (No. 100) et d'une recommandation (No. 90). Aucune loi québécoise n'affirme ce principe. D'autre part, les taux de salaire minimum fixés par la Commission s'appliquent indifféremment aux hommes et aux femmes, sauf indication contraire. Il en est d'ailleurs ainsi dans tout le pays. Seul, l'Ontario a récemment introduit dans sa législation un article donnant effet au principe de l'égalité de rémunération. Il ne paraît pas que ce principe, admissible dans le monde strictement économique, soit ailleurs pleinement valable à cause des répercussions sociales qu'il peut avoir par l'attrait accru pour la femme de rester hors du foyer.

La Convention No. 95 (1949), énonce un certain nombre de règles relatives à la façon dont les salaires doivent être payés, aux retenues, aux saisies, etc. Une recommandation de 1951 (No. 85) complète ces dispositions.

Rappelons-nous des articles 599 et 697 du Code de Procédure Civile, des privilèges octroyés par les articles 1994, 2006, 2009 et 2013d du Code Civil et des dispositions de l'Ordonnance No. 4 de la Commission du Salaire Minimum. Ces textes sont l'application de la Convention No. 95 et de la Recommandation No. 85 et le plus souvent ils ont été édictés avant elles.

IV. - Conditions de travail, de santé et de sécurité physiques des travailleurs.

1. - Conditions de travail

Dans l'expression "conditions de travail", nous groupons tout ce qui se rapporte aussi à l'âge d'admission au travail, à la durée du travail tant le jour que la nuit, au repos hebdomadaire, aux congés annuels payés et à l'utilisation des loisirs.

L'âge minimum d'admission au travail industriel

Dès 1919, l'une des premières conventions concerne l'âge minimum d'admission aux travaux industriels (C.5), définis comme comprenant mines, carrières, manufactures, construction et transport. L'Article 2 énonce la règle suivante:

" Les enfants de moins de quatorze ans ne peuvent être employés ou travailler dans les établissements industriels, publics, ou privés, ou dans leurs dépendances... "

En 1936, la Convention No. 59 pousse la limite d'âge à 15 ans. L'Article 5 ajoute que dans les emplois dangereux pour la vie, la santé ou la moralité des travailleurs, la législation nationale doit fixer un âge plus avancé d'admission.

Dans le Québec, la Loi des établissements industriels et commerciaux fixe à 14 ans l'âge d'admission des garçons et jeunes filles dans les manufactures, fabriques, chantiers et ateliers de tous genres. A la lettre, notre législation rencontre la norme de la convention de 1919 (C.5) mais non celle de la convention de 1937 (C. 59) pour l'âge minimum général. Elle observe encore la norme internationale de 1937 (C. 59) dans les établissements dangereux ou insalubres, en fixant l'âge minimum d'admission à 16 ans pour les garçons et à 18 ans pour les filles.

Ajoutons ce complément d'ordre général: notre législation exige l'âge minimum de 16 ans pour ceux qui ne savent pas lire ni écrire; en celà, elle surajoute aux termes des conventions internationales.

Durée du travail.

La réduction de la durée du travail dans l'industrie a toujours été l'une des premières préoccupations du Bureau International. La première Convention adoptée par l'O.I.T. (C. 1), dès 1919, tendait à limiter à 8 heures par jour et à 48 heures par semaine le travail dans les établissements industriels. Des exceptions étaient prévues pour les établissements familiaux, les travaux d'urgence ou les postes de surveillance et de contrôle. L'Article 6 permettait d'autres dérogations, permanentes ou temporaires, dans des cas particuliers, après consultation entre organisations ouvrières et patronales. Les heures supplémentaires emportaient une majoration de 25% du taux de salaire. En 1940, les mêmes règles étaient étendues au travail dans le commerce et les bureaux (C. 30).

En 1935, 1936 et 1937, trois conventions furent adoptées pour réduire la durée du travail dans les verreries à bouteilles (c. 49), les travaux publics (C. 51) et l'industrie textile (C. 61). Seule la première était en vigueur le 1er mars 1954, ayant alors été ratifiée par le nombre requis de pays signataires. La semaine de quarante heures y est adoptée; mais le travail continu par équipes est prévu et, dans ce cas, la semaine de travail peut être de 42 heures.

Qu'en est-il dans le Québec ?

Notre législation sur le sujet est très éparse. La Loi des Etablissements industriels et commerciaux fixe ainsi la durée maximum du travail pour les garçons de moins de 18 ans, les jeunes filles et les femmes: 10 heures dans une même journée, 55 heures dans une même semaine. La journée ne peut commencer avant 6 heures a.m. ni se terminer après 6 heures p.m.

La Commission du Salaire minimum fixe la durée maximum du travail, dans certains cas. L'Ordonnance No. 4, qui vise la généralité des travailleurs assujettis à cette loi, prévoit diverses "Semaines normales" de travail. Certaines entreprises ont une semaine normale de 60 heures (laiteries, crèmèries, transports); d'autres, une semaine de 54 heures, (vente au détail, boucheries, conserveries, buanderies, filatures, manufactures de portes, chassis, etc.). Certaines occupations ne possèdent aucune "semaine normale" (v.g. clubs de sport). En règle générale, les industries non spécialement exemptées ou autrement traitées sont soumises à la semaine de 48 heures. Pour les heures supplémentaires, l'employé a droit au taux normal de salaire, majoré de 50%. Cette structure est très complexe, surtout si l'on tient compte des multiples exceptions qui criblent chaque catégorie de "semaines normales".

Mais pour être réaliste, il faut aussi et surtout tenir compte des conventions collectives qui sont généralisées dans notre monde industriel. Maintes conventions réduisent à 48, 44 et même à 40 heures par semaine la durée du travail. La loi de la convention collective permettant l'extension de ces normes à diverses régions ou industries, les standards de la province s'en trouvent sensiblement améliorés. 8.9% environ des travailleurs du Québec sont astreints à une semaine de travail excédant 48 heures.

Travail de nuit: femmes et enfants.

La "nuit", selon la Convention No. 89 (1948) est une période d'au moins onze heures consécutives, commençant après 10 heures du soir. Les femmes, sans exception, ne peuvent travailler la nuit dans aucun établissement industriel qui n'est pas strictement familial. Cette Convention avait été précédée en 1919, de la Convention No. 4 et, en 1934, de la Convention No. 41 qui affirmaient le même principe, mais différaient quelque peu sur le sens du mot "nuit".

La Convention No. 90 (1948) veut que les enfants de moins de 18 ans ne travaillent pas la nuit dans les entreprises industrielles. Dans le cas de force majeure, ou de circonstances graves affectant l'intérêt public, les plus de seize ans sont exemp-

tés des effets de la convention.

La législation québécoise observe la norme internationale: la Loi des établissements industriels et commerciaux stipule que la journée des garçons de moins de 18 ans, des jeunes filles et des femmes ne doit pas commencer avant 6 heures a.m. ni se terminer après 6 heures p.m. Les registres requis pour fins de contrôle sont aussi exigés.

Repos hebdomadaire

La Convention No. 14, en 1921, pose le principe que tout employé d'un établissement industriel doit, sous réserve des quelques exceptions prévues, jouir, au cours de chaque période de sept jours, d'un repos minimum de 24 heures consécutives. Ce repos doit, autant que possible, coïncider avec le jour observé comme tel par les usages et traditions du lieu.

Ici, l'Ordonnance générale No. 4, de la Commission du Salaire Minimum, exige qu'un repos de 24 heures ou deux périodes de 18 heures soit accordé à tous les employés. La plupart des ordonnances spéciales contiennent des dispositions semblables. En outre, la loi du repos hebdomadaire, ch. 166 S.R.Q. 1941, bénéficie aussi aux employés d'hôtels, de restaurants ou de clubs dans les centres comptant une population d'au moins 3,000 âmes.

Le principe de la Convention No. 14 est donc favorablement appliqué dans le Québec, où en pratique, d'ailleurs, la semaine de 5 jours tend à s'imposer, comme d'ailleurs elle devient de plus en plus générale au Canada.

Congés annuels payés

En 1936, l'O.I.T. adopte la Convention No. 56 au sujet des congés payés. Ainsi, l'employé d'établissement industriel, commercial, ou de bureau, aura droit, après un an de service continu, à un congé annuel payé d'au moins 6 jours ouvrables. Le but est de donner au travailleur un repos propice à la récréation et au développement de ses facultés. L'employé pour cette vacance doit

recevoir (a) soit sa rémunération habituelle, (b) soit celle qui est fixée par convention collective. Quiconque entreprend un travail rétribué durant ce congé payé peut être privé de sa rémunération. Les personnes de moins de 16 ans auront un congé d'au moins 12 jours. Les jours fériés ou chômés ne sont pas comptés dans le calcul de ce congé.

La Recommandation No. 47 complète cette convention et suggère certaines modalités pour protéger l'employé contre le fractionnement de son congé, ou toute manoeuvre qui irait à l'encontre du but visé. On suggère l'accroissement progressif du congé, "de manière à atteindre un minimum déterminé après un certain nombre d'années, par exemple, douze jours ouvrables après sept ans de service".

La dernière conférence de l'Organisation, à Genève, adopta une seule Recommandation (R. 98) concernant les congés payés. Elle s'applique à toutes les personnes employées (sauf les gens de mer, les travailleurs agricoles et ceux des entreprises familiales). On y souhaite que le congé payé soit généralement d'au moins deux semaines par 12 mois de service, et plus long encore pour les jeunes travailleurs de moins de 18 ans.

Dans le Québec, on réglemente les congés rémunérés par décret d'extension ou par ordonnance sous la Loi du Salaire Minimum, Les Ordonnances No. 3 et 3a, en vigueur depuis 1946, donnent droit à une semaine de congé payé après un an de service, et pourvoient au règlement des difficultés causées en ce domaine par des emplois successifs de moins d'un an.

La grande majorité de nos travailleurs, en vertu de divers décrets d'extension et de conventions collectives, ont des conditions plus avantageuses que celles prévues par ces ordonnances. Les normes internationales sont donc en général respectées dans notre législation et appliquées amplement dans la pratique. Quant à la recommandation toute récente qui suggère deux semaines de vacances par 12 mois de service, nous en sommes encore éloignés, dans les textes législatifs.

2. - Santé et sécurité physiques des travailleurs

Quelques conventions et de multiples recommandations concernent la santé des travailleurs et leur protection contre les risques de l'emploi industriel. Rappelons-le, la portée d'une convention n'est pas celle d'une simple recommandation: alors qu'un Etat est lié par une convention qu'il a ratifiée, nul ne l'est par une recommandation. L'évaluation de notre législation en regard de cette norme internationale est donc plus précise si nous nous en tenons aux seules conventions, Mais elles sont plutôt rares dans le domaine que nous abordons.

Dès 1919, l'Organisation se préoccupe des dangers les plus graves pour la santé des femmes et des enfants. La Recommandation No. 4 traite de la prévention du saturnisme et suggère que l'emploi des femmes et des jeunes gens de moins de 18 ans soit interdit dans les travaux de réduction du minerai de zinc ou de plomb, etc. Tel danger est maintenant disparu à toutes fins pratiques.

L'on conseillait (R.5) la création d'un service public d'hygiène et un système d'inspection efficace des usines et des ateliers.

En 1935, la Convention No. 45 prohibe le travail féminin dans les mines, sauf dans les services sanitaires et sociaux.

En 1946, la Convention No. 77 veut que les enfants de moins de 18 ans ne travaillent pas dans une entreprise industrielle à moins qu'un examen médical, renouvelé annuellement, ne les déclare aptes à cet emploi. Lorsque la santé du jeune travailleur est très exposée, l'examen se renouvellera jusqu'à ce qu'il atteigne au moins 21 ans.

Ici se greffe la Recommandation No. 97, sur la protection de la santé des travailleurs à leur travail. Formulée en 1953, elle fournit des standards récents. Une première partie traite des techniques de protection contre divers risques industriels et des conditions générales de salubrité. On conseille l'élimination des substances et procédés nocifs, des radiations dangereuses, des poussières et des fumées; on recommande un système de venti-

lation, des vêtements de protection, etc... La deuxième partie concerne les examens médicaux pour les travailleurs exposés à des risques particuliers. Ces examens ont en vue de dépister les premiers signes d'une maladie professionnelle. Une troisième partie traite des maladies professionnelles. La quatrième partie recommande l'installation de postes de secours et de premiers soins. La prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles avait, en 1929, été l'objet des recommandations Nos. 31 et 32: mise sur pied d'un système de recherche des causes des accidents; collaboration entre patrons et travailleurs pour atteindre une plus grande sécurité; interdiction d'installer des machines non pourvues de dispositifs de sécurité.

Voilà, exposé sommairement, l'ensemble des mesures recommandées pour la santé et la sécurité du travailleur industriel. En trouvons-nous l'équivalent dans notre législation provinciale? Le Ministère de la Santé comprend une Division d'Hygiène Industrielle depuis 1936. Dès 1937, elle commençait ses enquêtes et procédait à l'examen clinique et radiologique des mineurs. La silicose et l'amiantose commençant à révéler l'étendue de leurs ravages, la Commission des Accidents du Travail s'attacha bientôt des experts dans ces domaines. Le Ministère du Travail et celui de la Santé se mirent méthodiquement à l'oeuvre pour dépister les maladies industrielles, éliminer les poussières nocives et prescrire des mesures de prévention. C'est un domaine où il est difficile d'opérer efficacement sans la coopération des employeurs; et un excellent moyen de promouvoir cette coopération est de contraindre ces derniers à verser des indemnités aux victimes de la silicose ou de l'amiantose: ce fut l'objet de certains amendements à la Loi des Accidents du Travail.

En 1950, des cliniques médicales furent établies à Noranda et à Bourlamaque afin de surveiller l'admission des travailleurs dans les mines de l'ouest du Québec. En 1946, les compagnies d'amiante des Cantons de l'Est établissent des cliniques à Thedford et, en 1948, à Asbestos, afin de prévenir l'amiantose. Récemment, le sanatorium de Rosemont, dans son Institut Lavoisier, se vouait à la recherche scientifique en matière de maladies industrielles.

Dans les industries textiles et métallurgiques, la Commission des Accidents du Travail s'est efforcée d'améliorer les conditions de travail. Depuis 1949, elle étudie aussi le problème de la fatigue industrielle.

Ajoutons les lois de prévention de l'incendie dans les établissements industriels et commerciaux, celles relatives aux appareils sous pression, etc. La Loi des établissements industriels et commerciaux exige que soient assurés par divers moyens la sécurité, la propreté, le bon éclairage, la ventilation, etc.

Sous l'autorité de cette loi, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peut aussi interdire l'emploi des femmes, jeunes filles et garçons dans certains établissements dangereux pour la santé.

La sécurité dans l'industrie du bâtiment, est surtout affaire de technique (C. 62, R. 53, 54 et 55). Nos codes de sécurité dans la construction sont bien à la page.

On ne saurait parler de la sécurité et de la santé des travailleurs sans étudier les services d'inspection qui veillent à l'observance de la loi.

Une première recommandation, (R. 20) en 1923, énumérait les principes généraux de l'organisation de ces services. (R. 20). L'objet de l'inspection, y dit-on, est d'assurer l'application des lois et des règlements pour la protection des travailleurs (durée du travail, salubrité, sécurité, etc.). Le droit de visite et d'enquête des inspecteurs doit être affirmé par la loi.

Déjà en 1915, l'inspection des établissements industriels et des édifices publics occupait, à Montréal, 10 inspecteurs et deux employés de bureau; à Québec, trois inspecteurs, etc. En tout, le personnel d'inspection groupait 23 personnes. Notre service précédait donc les vœux de l'Organisation.

En 1947, l'O.I.T. s'occupe encore de l'inspection et, dans la Convention No. 81 et les Recommandations Nos. 81 et 82, traite des moindres détails de l'inspection dans l'industrie et le commerce.

Dans la Province, le service d'inspection est multiple. Selon qu'il s'agit d'hygiène, d'heures de travail ou d'accidents industriels, l'inspecteur relèvera soit du Ministère du Travail, de celui de la Santé, de la Commission du Salaire Minimum, ou de la Commission des Accidents du Travail. Pour les appareils sous pression ou les installations électriques, d'autres services spéciaux sont chargés de l'inspection. Le plus important en notre matière, est le Service d'inspection des établissements industriels et commerciaux et des édifices publics, chargé de surveiller l'application de la Loi concernant les établissements industriels et de la Loi concernant la Sécurité dans les édifices publics. En 1952-53, le Service a procédé à 18,255 inspections, 14,258 enquêtes et 2,213 vérifications.

Les inspecteurs ont les pouvoirs exigés par la norme internationale: droit de visite, d'accès aux registres, d'enquête, etc. Une description du mécanisme de l'inspection serait fastidieuse; disons que dans la Province la norme contenue dans la Convention No. 81 est bien appliquée.

V - Sécurité sociale des travailleurs.

La "sécurité sociale" s'entend ici des diverses méthodes employées par l'Etat pour assister les citoyens dans la maladie, la vieillesse ou le décès, ou encore, plus particulièrement pour les travailleurs, dans les accidents et maladies du travail, le chômage, etc.

L'O.I.T. a un concept de la sécurité sociale qui reflète une philosophie qui est à l'avant-garde des thèses de socialisme étatique.

C'est ainsi que l'O.I.T., dans certaines conventions et recommandations, surtout depuis la dernière guerre, déborde le monde du travail et vise le régime social de tous les citoyens. La Recommandation No. 67 de 1944, concernant la "garantie des moyens d'existence", en est une bonne illustration: la Conférence y recommande l'application progressive des principes suivants: l'Etat

devrait contribuer à "prévenir l'indigence, soulager le besoin, en rétablissant jusqu'à un niveau raisonnable les moyens d'existence perdus en raison de l'incapacité de travailler... ou d'obtenir un emploi rémunérateur ou en raison du décès du soutien de famille". Les moyens à employer sont l'assurance sociale obligatoire pour tous et l'assistance sociale pour pallier aux autres besoins que l'assurance n'arrive pas à couvrir. La maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse, le décès du soutien de famille, le chômage, les dépenses exceptionnelles et les lésions résultant de l'emploi, tels sont les cas où l'assistance doit être observée selon un "code" de suggestions qui est annexé à cette recommandation.

On sait qu'au Canada, la constitution peut diviser la juridiction en ces domaines entre les pouvoirs fédéral et provincial, tel par exemple, l'assurance-chômage et la compensation des accidents du travail. D'autres matières, comme les pensions de vieillesse, sont l'objet de compromis et de participation entre les deux États.

Le partage entre l'état provincial et l'état fédéral de la juridiction dans l'un ou l'autre de ces domaines a été étudié par la Commission Montpetit, en 1933, surtout quant à la protection de l'enfance, l'assistance aux mères nécessiteuses, les allocations familiales, l'assurance du vieil âge, l'assurance-maladie-invalidité, etc.

Voyons maintenant quelles normes internationales sont formulées de façon précise, sans nous arrêter aux généralités de certaines recommandations et comment notre législation provinciale s'y compare, là où sa juridiction existe.

La réparation des accidents et des maladies du travail. - Réhabilitation.

Les Conventions 17 et 18 de 1925 et 42 de 1934, traitent de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. A quoi il convient d'ajouter la Partie VI de ce véritable code de sécurité sociale qu'est la Convention 102, de 1952.

La Convention No 17 (1925) demande qu'une indemnité soit payée à la victime ou à ses ayants-droit sous forme de rente,

dans le cas de décès ou d'incapacité permanente résultant d'un accident du travail. Cette indemnité est exigible dès le cinquième jour après l'accident. Les victimes ont droit à l'assistance médicale, chirurgicale ou pharmaceutique nécessaire. La Recommandation No. 22 ajoute qu'en cas d'incapacité totale permanente, la rente doit égaler $2/3$ du salaire annuel; en cas d'incapacité totale temporaire, cette rente est calculée en proportion de la réduction du gain; l'incapacité totale temporaire donne lieu à une allocation périodique égale aux $2/3$ du salaire de base, et, l'incapacité partielle temporaire à une fraction adéquate du gain antérieur. En cas de décès de l'accidenté, ses ayants-droit seront le conjoint, les enfants de moins de 18 ans, ou sans limite d'âge s'ils sont atteints d'infirmité, les ascendants (parents ou grands-parents) s'ils sont sans ressources et s'ils étaient à charge du de cujus, les petits-enfants, et les frères et soeurs de moins de 18 ans dont les parents sont incapables d'assurer la subsistance. La Recommandation No. 23 (1925) suggère divers modes de régler les litiges sur la compensation: création de tribunaux spéciaux, de commissions arbitrales, etc.

La Convention No. 42 (1934) place les maladies professionnelles sur le même pied que les accidents du travail quant aux taux de compensation. Elle dresse une liste des maladies que les pays signataires s'engagent à considérer comme maladies professionnelles: silicose, intoxications par le plomb, le mercure, le phosphore, l'arsenic, les benzènes, troubles pathologiques dus aux substances radioactives, etc. La Recommandation No. 24 souhaite une procédure simple pour tenir cette liste à jour, compte tenu des progrès techniques.

La Partie VI de la Convention No. 102 s'occupe des prestations, des soins médicaux complets et des services de réadaptation et de rééducation professionnelles. La Recommandation No. 88 (1950) concerne la formation professionnelle des invalides.

On s'en souvient, notre Loi des Accidents du Travail affirme et applique la responsabilité collective des entreprises pour les accidents et maladies résultant de l'emploi industriel. Notre législation rencontre les exigences de la norme internationale; elle est même plus avantageuse sur certains points. Au cas de décès de l'accidenté, les ayants-droit touchent \$175.00 pour frais funéraires; la veuve reçoit \$100.00 et \$45.00 par mois; les enfants de moins de 18 ans, \$10.00 par mois; s'ils sont invalides, la Commission continue les paiements aussi longtemps que, selon elle, l'accidenté aurait contribué à les faire vivre; les orphelins de moins de 18 ans reçoivent \$15.00 par mois; les autres personnes à charge reçoivent une somme raisonnable, en proportion de leur perte.

L'indemnité maximum ne peut excéder 70% des gains du de cujus. Dans les cas d'incapacité totale ou partielle, la Recommandation No 22 (1935) est moins généreuse que notre loi, selon laquelle l'accidenté reçoit 70% de son gain antérieur ou 70% de la différence entre sa capacité de gain avant et après l'accident, avec un minimum de \$15.00 par semaine. Inutile d'aller plus loin dans les détails.

Pour des maladies industrielles, nous en sommes à un stade moins avancé. La silicose et l'amiantose ont été l'objet d'études spéciales et d'attention constante car ces maladies professionnelles sont ici les plus fréquentes, à cause du type d'industries du Québec. Les autres maladies industrielles, et le problème de la fatigue, sont l'objet de recherches depuis quelques années.

L'ouvrier blessé dans un accident de travail possède le choix de son médecin et la Commission fournit toute l'assistance médicale requise.

Depuis 1947, le Ministère du Travail a établi à Montréal une clinique de Réhabilitation sous le contrôle de la Commission des Accidents du Travail. Les traitements les plus variés (électrothérapie, actinothérapie, etc.) sont ainsi à la disposition des travailleurs accidentés qui, dans bon nombre de cas, peuvent retourner au travail. A cette clinique s'ajoute, depuis 1945, un Service de Réhabilitation sociale qui, en 1952, a fait retrouver le travail à 903 accidentés.

Il appert donc que, dans la pratique, la Convention No. 42 (1934) et la partie VI de la Convention No. 102 (1950) sont appliquées dans la Province.

L'Assurance obligatoire

L'O.I.T. commença très tôt à prêcher l'assurance sociale obligatoire et aussi universelle que possible. La Convention No. 24 et la recommandation No. 29 traitaient d'assurance-maladie; en 1933, six conventions réclamaient l'assurance-vieillesse-inva-

lité-décès obligatoire pour les salariés des entreprises industrielles et commerciales, pour les professions libérales ainsi que pour les travailleurs à domicile. Les conditions économiques créées par la crise rendaient alors plus aigu le besoin de pareilles mesures.

La Convention No. 35 stipule que l'assuré "aura droit à une pension de vieillesse, à un âge qui sera fixé par la législation nationale et qui ne pourra dépasser 65 ans accomplis". Les prestations sont subordonnées à un stage ou au versement d'un nombre minimum de cotisations. Le montant de la pension est fixe ou est un pourcentage du salaire assuré. Le système peut être établi sur une base de prime ou sur une base non contributive. La partie V de la Convention No. 102 (1950) est une mise au point de ce système, où apparaît la réserve qu'un âge supérieur à 65 ans peut être établi par la législation nationale, eu égard à la capacité de travail des gens du pays.

Les pensions de vieillesse, au Québec, ont été instituées pour la première fois en 1936. Le système repose sur une entente fiscale avec le gouvernement fédéral et les prestations ne sont pas à base d'assurance, mais à base de taxation. Il est amplement conforme aux standards internationaux qui sont satisfaits de tout système de pensions non contributives, qui rencontre par ailleurs les exigences de la convention (Art. 15, C. 35).

La Convention No. 37 (1933) propose un système d'assurance-invalidité sur une base semblable à celle de l'assurance-vieillesse: "L'assuré aura droit à une pension d'invalidité lorsqu'il sera atteint d'une incapacité générale de gain le mettant hors d'état de se procurer par son travail une rémunération appréciable" (Art. 4). Ce texte contient plusieurs termes ambigus, même sur des données de base. Dans Québec, sauf pour les aveugles, nulle pension d'Etat n'est assurée au travailleur qui devient invalide, lorsque la cause n'est pas d'un accident du travail, ni une maladie industrielle. La loi fédérale de l'Assurance-chômage n'aide pas non plus le travailleur qui perd son emploi pour invalidité ou maladie: l'une des conditions essentielles à l'obtention de la prestation de chômage étant que l'assuré soit disponible pour le travail.

La Convention No. 39, concernant l'assurance-décès obligatoire, n'a aucun équivalent dans notre législation. Les diverses compagnies d'assurance peuvent, sur une base facultative, assurer une pension à la veuve et aux enfants du travailleur décédé. Le recours à ces types d'assurances comme à l'assurance-maladie ou invalidité sont faciles dans notre milieu économique; et chacun reste libre d'y accéder et de choisir les termes, conditions et bénéfices qui sont le mieux adaptés à son cas.

La norme minimum de sécurité sociale

La norme minimum de sécurité sociale, en général, a été tracée par une convention très élaborée, adoptée en 1952, par l'O.I.T. Elle propose un système complet de sécurité sociale, comme celui instauré en Angleterre par la loi concernant l'Assurance Nationale. Ainsi la Partie II propose un système d'assurance-santé tendant "à préserver, à rétablir ou à améliorer la santé de la personne protégée, ainsi que son aptitude à travailler..." Rien de tel au Canada.

Les Parties III et IV concernent les indemnités de maladie et de chômage. La première pourvoit aux prestations en cas de maladie: dans des dispositions qui n'ont pas d'équivalent dans notre législation, sauf pour certaines maladies industrielles. La partie IV pourvoit à une indemnité en cas de suspension de gain par l'impossibilité pour l'assuré d'obtenir un emploi convenable: la personne doit être capable de travailler et disponible pour le travail (Art. 20). Le système d'assurance-chômage fédéral remplit les exigences de la Partie IV, et a été maintes fois cité en exemple par l'O.I.T.

Les Parties V et VI concernant les pensions de vieillesse et d'accidents du travail ont déjà été étudiées.

La Partie VII accorde des prestations aux familles qui ne peuvent fournir à leurs enfants le logement, le vêtement ou la nourriture. L'Article 42 prévoit même des séjours de vacances et l'assistance ménagère. La Partie VIII établit des prestations en cas de maternité pour soins médicaux et compensation pour per-

La Convention No. 39, concernant l'assurance-décès obligatoire, n'a aucun équivalent dans notre législation. Les diverses compagnies d'assurance peuvent, sur une base facultative, assurer une pension à la veuve et aux enfants du travailleur décédé. Le recours à ces types d'assurances comme à l'assurance-maladie ou invalidité sont faciles dans notre milieu économique; et chacun reste libre d'y accéder et de choisir les termes, conditions et bénéfices qui sont le mieux adaptés à son cas.

La norme minimum de sécurité sociale

La norme minimum de sécurité sociale, en général, a été tracée par une convention très élaborée, adoptée en 1952, par l'O.I.T. Elle propose un système complet de sécurité sociale, comme celui instauré en Angleterre par la loi concernant l'Assurance Nationale. Ainsi la Partie II propose un système d'assurance-santé tendant "à préserver, à rétablir ou à améliorer la santé de la personne protégée, ainsi que son aptitude à travailler..." Rien de tel au Canada.

Les Parties III et IV concernent les indemnités de maladie et de chômage. La première pourvoit aux prestations en cas de maladie; dans des dispositions qui n'ont pas d'équivalent dans notre législation, sauf pour certaines maladies industrielles. La partie IV pourvoit à une indemnité en cas de suspension de gain par l'impossibilité pour l'assuré d'obtenir un emploi convenable: la personne doit être capable de travailler et disponible pour le travail (Art. 20). Le système d'assurance-chômage fédéral remplit les exigences de la Partie IV, et a été maintes fois cité en exemple par l'O.I.T.

Les Parties V et VI concernant les pensions de vieillesse et d'accidents du travail ont déjà été étudiées.

La Partie VII accorde des prestations aux familles qui ne peuvent fournir à leurs enfants le logement, le vêtement ou la nourriture. L'Article 42 prévoit même des séjours de vacances et l'assistance ménagère. La Partie VIII établit des prestations en cas de maternité pour soins médicaux et compensation pour per-

te de revenu toujours sur une base d'assurance contributoire. La Partie X traite de l'indemnité payable à la veuve et aux orphelins au décès du soutien de famille. Notre législation, comme partout ailleurs où les juridictions sont partagées, ne peut pas dans une seule loi mettre sur pied un système semblable à ce que recommandent ces trois Parties. Des lois particulières doivent s'occuper des cas particuliers. Telle la Loi de l'Assistance aux Mères Nécessiteuses, depuis 1937, vient en aide à la veuve ou à la mère dont le mari est absent depuis cinq ans ou totalement invalide et hospitalisé.

La Partie IX suggère des prestations d'invalidité en cas d'inaptitude à exercer une activité professionnelle lorsque l'inaptitude semble permanente ou qu'elle continue après le temps où était reçue l'indemnité de maladie prévue par la Partie III. Sauf les cas prévus par la loi des Accidents du Travail, nous n'avons pas de législation en ce domaine.

A première vue, notre système de sécurité sociale semble ne pas correspondre à toutes les exigences internationales où s'affirme et se généralise le principe de la socialisation des assurances d'une manière non encore acceptée en Amérique. Toutefois, l'Article 2 de la Convention No. 102 ne réclame l'application que de trois de ces parties pour qu'un Etat puisse la ratifier dans l'ensemble. Système bizarre, qu'explique le fait que cette convention générale de la sécurité sociale est surtout une entreprise de codification de conventions et recommandations antérieures sur le même sujet. A la lettre, les exigences de cet article 2 sont observées dans la province par l'action conjuguée des gouvernements fédéral et provincial: assurance-chômage, compensation des accidents du travail, pensions de vieillesse, aide aux veuves et mères nécessiteuses. Ceci donne donc en quelques cas mieux que ce que l'on trouve aux Parties IV, V et VI de la Convention No. 102.

CONCLUSIONS

Que se dégage-t-il de l'inventaire de nos lois ouvrières et de leur comparaison avec les desiderata de l'O.I.T. ?

Tout d'abord, il faut le répéter, nos concitoyens bénéficient en ce domaine d'une législation et de conditions de travail qui sont parmi les plus avantageuses. Les difficultés d'ordre constitutionnel ne sont donc pas des inconvénients pour eux. Il existe, en effet, une méthode efficace pour les gouvernements canadiens - fédéral et provinciaux - de mettre en vigueur les lois ouvrières ou sociales qu'ils estiment nous convenir: c'est la collaboration des parlements et la coordination des mesures adoptées par chacun dans la limite de ses attributions législatives. Telle était bien la méthode observée déjà et suggérée en même temps par le Conseil Privé dans ses décisions de 1937, à l'occasion de cette Référence sur la légalité des lois fédérales qui cherchaient à mettre en vigueur au Canada les Conventions Internationales 1, 14 et 26.

Nul ne peut espérer en ces choses une uniformité qui ne serait que la reproduction aveugle de toutes les décisions de l'O.I.T. Dans notre pays souverain, le jugement politique appartient à nos parlements, qui ne doivent ni ne peuvent le déléguer, ni l'abdiquer. Compte tenu de certaines lois complémentaires édictées par Ottawa dans sa juridiction fédérale, la province de Québec possède un corps de lois ouvrières et sociales qui respecte et exprime sa philosophie de la vie et valent à ses citoyens des conditions de travail enviables.

L'on observe, depuis les quelques dernières années surtout, une tendance de l'O.I.T. à envahir le domaine social, à ne pas limiter ses édits aux frontières des relations humaines, dans le champ du travail. Le but reste toujours de parfaire le bien-être du travailleur en améliorant les conditions générales du milieu où il vit, et en lui épargnant les risques les plus fréquents, les plus fâcheux aussi, qui résultent du salariat. L'entreprise ne manque pas de noblesse. Mais l'on doit cependant aussi observer que les moyens suggérés pour la réaliser procèdent tous uniformément de

l'Etat; l'on doit comprendre le paternalisme de l'Etat. Toujours sous-jacentes à ces Conventions et Recommandations, se sent et se tient une théorie socialiste, se croyant elle-même tellement indispensable qu'elle supprime jusqu'aux occasions de se justifier. Tout ensuite n'en est que corollaire ou déduction.

Il est certain qu'en Amérique, cette philosophie de l'Etat contient une bonne part de contradiction avec les concepts de gouvernement qui animent nos institutions publiques, surtout dans la province de Québec. C'est un motif nouveau et très essentiel pour que la juridiction législative dans ce domaine du travail soit totalement conservée par la Province. Notre législature peut bientôt devenir le seul rempart qui nous sauverait de la marée envahissante d'un socialisme sournois, dont les équivoques et les ambiguïtés ne sont souvent qu'un prélude à la médiocrité générale engendrée par le communisme. Car il faut bien se garder de confondre uniformité et perfection, décret international et législation optimum. Loin d'être synonymes, ces termes sont souvent contradictoires. L'uniformité est l'ennemi des lois, qui par essence sont des règles de vie adaptées aux circonstances particulières d'une société. Montesquieu n'a pas à refaire la démonstration de cette vérité. Elle reste inéluctable, même si elle prive certains beaux esprits des plaisirs de la généralisation facile et complique leurs jeux intellectuels. Là n'est pas le but ni la raison d'être des lois, qui sont des modes pratiques de faciliter la vie sociale d'un groupe. Notre législature doit donc rester une gardienne vigilante et nous défendre contre les envahissements injustifiés de l'Uniformisation.

MONTREAL, le 30 décembre 1954

GERARD TRUDEL, c.r.

