

Comité d'experts sur le statut des camionneurs-propriétaires

Résumé du rapport

Dans un communiqué de presse conjoint du 26 octobre 1998, les ministres du Transport et du Travail annonçaient la mise sur pied d'un comité d'experts chargé, en respectant les autres éléments du mandat décrit en annexe, de « proposer des scénarios d'encadrement et en évaluer l'applicabilité aux relations de travail des camionneurs-propriétaires avec les donneurs d'ouvrage ».

- Le contexte et les travaux du Comité d'experts

Cette annonce faisait suite aux engagements pris par le gouvernement dans le cadre d'une entente conclue le 25 octobre avec les représentants du Syndicat des routiers autonomes du Québec inc. (SRAQ) affilié à la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) et l'Association nationale des camionneurs artisans inc. (ANCAI), aux dernières heures d'une séance marathon de négociations de presque trois jours. Les échanges avaient alors permis au gouvernement de se convaincre, comme en font foi certains des entendus de l'accord, de la nécessité de porter une attention particulière aux difficultés vécues par les camionneurs-propriétaires, dans un contexte de déréglementation et d'ouverture des marchés.

En effet, à compter du 1er janvier de l'an 2000, toute l'industrie du transport par camion au Canada se trouvera déréglementé ce qui signifie, entre autres que ce secteur deviendra ouvert à la concurrence entre transporteurs de toutes les provinces.

Le ministre des Transports a désigné comme experts, M. Jean Bernier, professeur au Département des relations industrielles de l'Université Laval et président du Comité, M^e Georges Marceau, de l'étude Melançon, Marceau, Grenier et Sciortino, expert proposé par les camionneurs-propriétaires et M^e Michel Towner, de l'étude Byers, Casgrain, expert proposé par les donneurs d'ouvrage, qui a émis une dissidence quant à certaines constatations et conclusions du Comité laquelle est également résumée à la fin du présent document.

Afin de respecter au mieux les délais qui lui étaient impartis, le Comité a dû se concentrer d'abord sur l'élément qui lui paraissait central et essentiel, à savoir l'élaboration de scénarios d'encadrement et l'évaluation de leur applicabilité aux relations de travail des camionneurs-propriétaires avec les donneurs d'ouvrage, de même que sur les éléments qui y sont directement rattachés.

C'est ainsi qu'en plus d'élaborer de tels scénarios et de les proposer aux parties pour fin de discussion, le Comité a également évalué, dans la législation actuelle sur le travail et sur les transports au Québec ainsi que dans les autres administrations canadiennes et américaines, les dispositions qui pourraient servir de modèles.

Il a aussi évalué la problématique reliée aux compétences fédérales-provinciales dans les domaines du droit du travail et du droit du transport de même qu'il a pris en compte le cadre nouveau défini par les accords commerciaux que sont l'ALÉNA et l'ACI et évalué la conformité des propositions retenues par rapport à ces différents accords et traités économiques.

Il a également proposé une définition du camionneur-propriétaire en vue de la mise en place d'un modèle d'encadrement des relations du travail.

À deux occasions, les 25 et 26 janvier ainsi que le 18 février 1999, ce comité a dû, selon les termes mêmes de son mandat, valider les scénarios et les recommandations auprès d'un groupe consultatif de représentants de onze groupements ou associations (quatre de donneurs d'ouvrage, sept de camionneurs-propriétaires)¹ et d'un représentant du gouvernement du Canada². Au surplus, des rencontres informelles eurent lieu, entre les représentants de chacun des deux grands groupes et leur représentant désigné au sein du comité d'experts. En plus de ces rencontres, le comité d'experts a tenu une douzaine de réunions et il a bénéficié des connaissances et de l'expertise de personnes ressources mises à sa disposition par les ministères du Travail et du Transports.

- La reconnaissance du droit d'association et de négociation

Le Comité d'experts estime que le droit de s'associer en vue de négocier leurs conditions de travail devrait être reconnu aux camionneurs-propriétaires qui sont des artisans au sens habituel du terme, à savoir ceux qui sont propriétaires de leur camion et qui le conduisent eux-mêmes.

La déréglementation à venir en l'an 2000 entraîne avec elle la disparition du minimum de protection dont pouvaient bénéficier les camionneurs-propriétaires eu égard à leurs conditions de travail (par

¹ Ces associations sont les suivantes : l'Association de camionnage du Québec (ACQ); l'Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec (AMBSQ); l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTO); l'Association canadienne du transport industriel (ACTI); la Centrale des syndicats démocratiques (CSD); la Centrale des syndicats nationaux (CSN); la Fédération des travailleuses et travailleurs du Québec (FTQ); le Syndicat des routiers autonomes du Québec (SRAQ-CSD); l'Association nationale des camionneurs-artisans indépendants du Québec (ANCAI); la Coop des camionneurs (COOP); l'Association des propriétaires de camions-remorques indépendants du Québec (APCRIQ); un représentant du gouvernement du Canada.

exemple, l'exigence d'un contrat-type) ainsi que celle des structures minimales de dialogue entre les parties au plan collectif.

Cet état de fait engendre une situation de grande incertitude et d'insécurité chez les camionneurs-propriétaires, visés par cette déréglementation, laquelle semble plus vivement ressentie chez ceux qui sont les plus vulnérables, c'est-à-dire chez ceux qui s'identifient davantage au statut du travailleur autonome ou d'entrepreneur dépendant, que chez ceux qui se considèrent comme de véritables entrepreneurs.

Dans ce contexte, il apparaît opportun de rechercher pour ceux-là une voie qui permette d'institutionnaliser le dialogue entre les intéressés et de définir, pour eux-mêmes, les conditions propices à l'exercice de leur métier, tout en tenant compte du contexte nouveau créé par une concurrence accrue du fait de la déréglementation prochaine.

Selon la lecture que le Comité fait de la réalité de l'industrie, le défaut de chercher des moyens d'institutionnaliser le dialogue entre les parties intéressées augmentera le mécontentement constaté et la menace de recourir à des moyens de pression, ce qui ne peut qu'être néfaste non seulement aux camionneurs mais à l'industrie elle-même. Les événements récents de même que la détermination observée chez les camionneurs d'obtenir une structure de dialogue institutionnalisée incitent à redoubler d'imagination pour mettre en place un modèle qui puisse à la fois satisfaire les aspirations légitimes des camionneurs-propriétaires sans mettre en danger pour autant leur position concurrentielle ni celle de l'industrie elle-même.

Ce qui distingue ces artisans de ceux que l'on peut considérer comme des entrepreneurs indépendants, c'est l'absence à peu près totale de contrôle sur leurs conditions de travail, si ce n'est le fait qu'ils ont toujours le loisir de refuser d'effectuer un transport si les conditions faites ne leur conviennent pas, avec les conséquences que cela est susceptible d'entraîner à court comme à plus long terme.

Il a été longuement expliqué et répété que, dans ce contexte et compte tenu de la concurrence dans laquelle se trouvent les camionneurs-propriétaires, le seul choix, que le camionneur-propriétaire a, est d'accepter ou de refuser de faire le travail aux conditions définies dans le contrat que le donneur

² Un représentant de Transport Canada a assisté à titre d'observateur à la rencontre du Groupe consultatif du 25 janvier. Lors de la rencontre du 18 février, un représentant de Développement des ressources humaines Canada s'était joint à celui de Transports Canada qui était également présent.

d'ouvrage lui propose. Il est raisonnable de croire que ce contexte ne laisse guère de place à une véritable négociation des conditions du contrat si ce n'est, peut-être, le tarif.

Cette forme d'organisation du travail est un phénomène des temps nouveaux. Elle n'est pas le propre des camionneurs-proprétaires mais caractérise toute une nouvelle classe de travailleurs en émergence qu'on appelle les travailleurs autonomes. Ceux-ci ont en commun de travailler le plus souvent, pour plusieurs employeurs successifs, de ne pas avoir de contrôle sur leurs conditions de travail et d'échapper très souvent à la législation du travail ou à certaines législations à caractère social qui ont d'abord été conçues en fonction de relations de travail stables qualifiées par le lien de salariat et la subordination juridique.

Ce que ces camionneurs réclament ainsi que certaines des associations qui les représentent, c'est la reconnaissance, dans un cadre légal approprié, d'un droit fondamental, celui de s'associer, duquel découle celui de négocier leurs conditions de travail.

Ce droit leur est reconnu depuis longtemps par le droit international du travail, notamment par les conventions No. 87 de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et No. 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. À cet égard, la convention No. 87 ratifiée par le Canada reconnaît aux travailleurs le droit de s'organiser en syndicat et ce, « sans distinction d'aucune sorte ». « Elle n'autorise notamment aucune distinction fondée sur la profession ou l'emploi : elle couvre aussi bien (...) les travailleurs indépendants que les travailleurs salariés ».³

La question n'est pas tant de savoir s'il y a lieu ou non de permettre aux camionneurs-proprétaires de s'associer afin de pouvoir engager des négociations sur leurs conditions de travail mais plutôt de savoir selon quelles modalités cela devrait se faire.

- Les modalités de sa mise en œuvre

Le Comité croit que cette question du droit d'association et de négociation des camionneurs propriétaires s'inscrit dans la problématique plus large de celle des travailleurs autonomes.

³ Voir Nicolas Valticos, DROIT INTERNATIONAL DU TRAVAIL, deuxième édition, Dalloz, 1983, 682 pages, à la page 248.

1- Une voie à privilégier

C'est pourquoi, le Comité propose de privilégier la voie de la modification du *Code du travail*. En effet, puisque la ministre du travail s'est engagée, à la mi février à faire étudier cette question en priorité par le Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre (CCTM), il convient de laisser cet organisme poursuivre sa réflexion et proposer les solutions qui lui paraîtront les plus appropriées pour l'ensemble des travailleurs autonomes, ce qui dépasse largement le mandat du présent Comité d'experts.

Quant aux modalités de l'exercice de ce droit, le Comité d'experts estime qu'elles devraient être définies dans le *Code du travail* à l'issue des discussions qui ont présentement lieu au CCTM sur la question des travailleurs autonomes.

En effet, cette voie est celle qui semble la plus prometteuse en ce qu'elle permettrait d'éviter de créer un régime particulier pour une catégorie spécifique de travailleurs autonomes. À cet égard, elle comporte l'avantage de s'intégrer dans des dispositions communes visant l'ensemble des travailleurs autonomes.

Quelques balises à respecter

Sans vouloir présumer des conclusions auxquelles pourra en arriver le CCTM et éventuellement la ministre du Travail, le Comité d'experts définit certaines balises imposées par certaines caractéristiques de l'industrie du camionnage ainsi que par les accords commerciaux qui lient le Canada et le Québec, notamment l'ALENA et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI).

Il importe d'abord de rappeler que l'industrie du camionnage n'est pas un secteur homogène mais qu'elle est très diversifiée en termes d'acteurs et d'activités. Les multiples secteurs qui la composent constituent autant de marchés différents, obéissant parfois à des règles de répartition du travail et à des conditions d'exécution qui leur sont propres.

- a- Pour cette raison, le Comité estime qu'un regroupement des camionneurs propriétaire dans une seule entité pour fins de négociations paraît peu approprié.
- b- Il doit s'agir également d'un régime fondé sur l'adhésion volontaire des camionneurs laquelle doit être assurée par un mécanisme approprié.

De plus, comme des camionneurs-propriétaires sont appelés à effectuer des opérations pour plusieurs donneurs d'ouvrage successifs, le régime mis en place à l'intérieur du *Code du travail* devrait comporter les caractéristiques minimales suivantes⁴.

- c- Pour avoir le droit de négocier, une association des camionneurs-propriétaires devrait être reconnue et pour cela, elle devrait démontrer qu'elle regroupe la majorité absolue des camionneurs-propriétaires d'un secteur ou d'un sous-secteur donné, soit au niveau de l'ensemble du Québec, soit au niveau d'un territoire donné.
- d- Le régime devrait prévoir un mode approprié de regroupement des employeurs pour fins de négociations.
- e- Quant aux critères de détermination des sous-secteurs et compte tenu de la diversité de ces derniers et afin d'éviter des débats interminables devant le commissaire du travail ou d'autres instances judiciaires, il y aurait lieu que le législateur, après avoir consulté les parties intéressées, définisse, dans la loi elle-même, les sous-secteurs appropriés pour fins de négociation.

2- Une voie accélérée

Toutefois, dans le cas où pour une raison ou pour une autre, le Gouvernement ne serait pas en mesure de présenter en temps utile des modifications au *Code du travail* définissant les modalités de l'exercice du droit syndical et du droit de négociation pour les travailleurs autonomes dans l'ensemble dont les camionneurs-propriétaires, nous croyons qu'à cause de l'urgence relative qu'impose l'échéance de l'an 2000, il y aurait lieu alors d'introduire dans le *Code du travail* des dispositions particulières pour ce secteur d'activité⁵ suffisamment tôt pour rencontrer cette échéance.

Un tel régime devrait satisfaire à tout le moins aux conditions minimales définies à la section précédente.

De plus, il devrait préciser également la portée des ententes éventuellement conclues eu égard aux donneurs d'ouvrage liés. En effet, il devrait, dans cette hypothèse, être possible pour ces derniers de se regrouper en association pour fin de négociations.

Dès lors, si une entente était conclue par une association reconnue de donneurs d'ouvrage, elle lierait tous les donneurs d'ouvrage du secteur ou sous-secteur. Et si l'entente était conclue par une association non reconnue, seuls les donneurs d'ouvrage membres de celle-ci seraient liés.

⁴ Il va de soi que l'ensemble des dispositions du *Code du travail*, qui ne sont pas incompatibles avec ces caractéristiques minimales s'appliquent aux parties *mutatis mutandis*.

⁵ Rappelons que le Gouvernement fédéral a lui-même introduit, dans le *Code canadien du travail*, en 1973, des dispositions particulières pour l'industrie du camionnage.

Il importe de réaliser que jusqu'à maintenant, particulièrement dans le sous-secteur du transport en vrac, un minimum de protection a pu être assuré aux camionneurs-propriétaires par la législation, par diverses mesures réglementaires et par certaines ententes intervenues entre le ministère des transports du Québec et les représentants des camionneurs. Mais cette réglementation disparaîtra le 1^{er} janvier de l'an 2000 créant un vacuum face auquel se retrouveront les camionneurs-propriétaires.

C'est pourquoi, même s'il privilégie une approche intégrée par voie de modifications au *Code du travail* visant l'ensemble des travailleurs autonomes, le Comité croit qu'il y aurait lieu, devant l'impossibilité d'intégrer en temps utile de telles modifications, d'adopter des dispositions spécifiques pour ces travailleurs.

- Des modèles étrangers et les accords commerciaux

Sur ce premier point, il n'y a pas, à proprement parler, ni au Canada ni aux États-Unis, de modèles législatifs spécifiques aux camionneurs-propriétaires. Néanmoins, il demeure que, dans plusieurs administrations canadiennes et américaines, on reconnaît à ceux que l'on désigne comme des entrepreneurs dépendants, le droit de s'associer et de négocier leurs conditions de travail. Lorsque cette possibilité existe, soit par une définition large du terme salarié, soit par une définition spécifique de l'entrepreneur dépendant, c'est dans le cadre du régime général des rapports collectifs du travail qu'elle est reconnue. À cet égard, même si les balises que nous proposons comportent des éléments qui en font un modèle original, l'approche se situe à l'intérieur d'un courant déjà existant en vue de reconnaître à ces travailleurs autonomes que sont les camionneurs-propriétaires ce droit fondamental qu'est le droit d'association.

Sur le deuxième point, à savoir la conformité des propositions retenues avec les accords commerciaux notamment l'ALENA et l'ACI, il est apparu clairement au terme de notre analyse que ces instruments ne sauraient en aucune façon être interprétés comme limitant en quelque manière le droit d'association et le droit à la négociation des conditions de travail à moins que les lois et les règlements qui encadrent l'exercice de ces droits ne viennent eux-mêmes définir des conditions moins favorables pour les fournisseurs de services d'une autre partie à l'accord que celles dont profiteraient les camionneurs-propriétaires québécois.

Opinion dissidente d'un des membres du Comité d'experts

Tout en se disant partiellement, en accord avec la principale conclusion de ce rapport, soit de privilégier la voie de la poursuite de la réflexion déjà engagée au CCTM pour la révision du Code du travail, M^e Michel Towner, expert proposé par les donneurs d'ouvrage, exprime sa dissidence.

Après avoir rappelé l'historique de la réglementation dans le transport et le contexte de déréglementation créé par l'ALENA et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) de même que la protection dont a pu bénéficier par voie réglementaire une partie du camionnage, il fait valoir qu'il est compréhensible que certaines personnes cherchent à conserver ou à maintenir cette protection par d'autres moyens que la réglementation afin de continuer à échapper aux règles de la libre concurrence, mais cela ne se justifie pas dans le contexte que nous connaissons.

Il se demande également comment le Comité peut proposer des balises au CCTM et suggérer au Gouvernement une voie accélérée alors qu'il ne connaît pas « dans son ensemble et de façon objective » les conditions de travail des camionneurs-proprétaires et qu'il n'a pas étudié tous les aspects du mandat confié au Comité.

Par ailleurs, tout en reconnaissant que le droit de certaines provinces du Canada de même la législation fédérale prévoit l'accréditation multipatronale, sous certaines conditions très restrictives. Il précise que, dans une province, l'accréditation multipatronale peut se faire sans l'accord des employeurs concernés mais ajoute qu'aucune province ni le fédéral ne permettent la représentation par une association syndicale d'un regroupement de personnes d'un secteur ou d'un sous-secteur d'une activité économique pour fins de négociation collective de conditions de travail.

Il souligne que certains des scénarios qui avaient été soumis aux parties lors de la consultation pourraient contrevenir à certaines dispositions de l'ACI.

Enfin, il ajoute que les camionneurs-proprétaires sont des entrepreneurs et que ceux qui ne le sont pas sont déjà couverts par le Code du travail.

De plus, il souhaite que l'on permette à la nouvelle Loi 430 d'accomplir les buts pour laquelle elle a été édictée.

Québec, 14 avril 1999

ANNEXE

Le mandat du Comité d'experts

Le Comité d'experts a pour mandat:

1. D'évaluer, dans la législation actuelle sur le travail et sur les transports au Québec ainsi que dans les autres administrations canadiennes et américaines, les dispositions qui pourraient servir de modèle à cet encadrement.
2. D'évaluer la problématique reliée aux compétences fédérales-provinciales dans les domaines du droit du travail et du droit du transport.
3. De proposer des scénarios d'encadrement et en évaluer l'applicabilité aux relations de travail des camionneurs-proprétaires avec les donneurs d'ouvrage.
4. D'examiner la nature des liens contractuels entre les sous-traitants et les donneurs d'ouvrage, dans le cadre de l'application de la loi 430 (le partage des responsabilités).
5. De définir les critères de qualification pour l'obtention du statut de camionneur-proprétaire qui assurent une transition harmonieuse pour les titulaires de permis de camionnage en vrac.
6. D'analyser les conditions de travail des camionneurs-proprétaires (tarifs, charte de sous-traitance, rémunération des chauffeurs, heures de travail, etc.).
7. D'évaluer l'application du statut du camionneur-proprétaire à une petite entreprise de camionnage en vrac.
8. D'évaluer la conformité des propositions retenues par rapport aux différents accords et traités économiques (ALÉNA, ACI).
9. D'évaluer la compatibilité des propositions législatives avec l'Accord sur le commerce intérieur et, s'il y a lieu, avec les conditions à réunir pour justifier les mesures destinées à réaliser un objectif légitime, dont le bien-être des travailleurs.
10. De proposer des avenues de solution qui pourront impliquer une intervention du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral.
11. De déposer son rapport au plus tard le 1^{er} mars 1999⁶.

⁶ Le Comité a été réuni pour la première fois le 10 décembre 1998 et il a déposé un rapport préliminaire le 25 février 1999, un délai lui ayant été consenti jusqu'au 1er avril pour poursuivre ses travaux. Finalement, la date du dépôt du rapport fut fixée au 9 avril.