

COMMENTAIRES

LES LOIS SPÉCIALES DE RETOUR AU TRAVAIL ADOPTÉES AU QUÉBEC - DESCRIPTION ET FONDEMENT

*par Me Jean-Louis DUBÉ**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	361
PREMIÈRE PARTIE: Description des lois de retour au travail adoptées au Québec	361
I - Interprétation	363
II - Maintien ou reprise des services	363
III- Conditions de travail provisoires et règlement du différend	363
IV- Infractions et peines	364
DEUXIÈME PARTIE: Négociation collective et intérêt public	365
I - La négociation collective	366
II - L'intérêt public	366
III- Éléments d'une solution	368
CONCLUSION	369

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

INTRODUCTION

Comme le sujet de notre discussion comporte assurément une multitude d'aspects, il me fallait donc faire un choix. J'ai fait ce dernier en fonction surtout du domaine de spécialisation de mes collègues. Laissant de côté le droit de grève comme tel, je m'attarderai d'abord à faire une brève description des lois de retour au travail que nous avons connues au Québec depuis 1967, c'est-à-dire depuis l'illustre Bill 25. Pour les fins de nos échanges, il m'apparaît en effet souhaitable d'avoir une certaine connaissance du texte de ces lois.

Par la suite, j'évoquerai les principaux éléments du conflit entre les notions de négociation collective et d'intérêt public, conflit qui est normalement la source des lois spéciales de retour au travail¹.

PREMIÈRE PARTIE

DESCRIPTION DES LOIS DE RETOUR AU TRAVAIL ADOPTÉES AU QUÉBEC

Bien que le thème que nous étudions soit le droit de grève et les lois spéciales de retour au travail, aucune des lois en question n'emploie l'expression "retour au travail" ou "suspension du droit de grève". Certaines poussent même la coquetterie juridique jusqu'à

1. Le lecteur voudra bien tenir compte du fait que ce texte a été fait uniquement en vue d'une communication et n'a donc pas toute la rigueur exigée d'un article publié dans une revue scientifique.

Il faut aussi ajouter que depuis la date de cette communication, l'Assemblée nationale du Québec a adopté trois lois pertinentes au sujet traité. Ce sont la *Loi modifiant le Code du travail et la Loi du Ministère du travail et de la main-d'oeuvre* (Projet de loi no 45, 2e session, 31e Législature), la *Loi modifiant le Code du travail* (Projet de loi no 59, 3e session, 31e Législature) et la *Loi sur l'organisation des parties patronale et syndicale aux fins des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux* (Projet de loi no 55, 3e session, 31e Législature). Les deux dernières lois ont été adoptées à la suite du *Rapport Martin-Bouchard*, Québec, Éditeur officiel, 1978.

l'hypocrisie. Une telle affirmation s'illustre bien par l'énumération exhaustive suivante des lois de retour au travail adoptées au Québec depuis 1967:

- 1967: *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire*²;
*Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission de transports de Montréal*³;
- 1969: *Loi assurant le droit à l'éducation des élèves de la Commission scolaire régionale de Chambly*⁴;
- 1970: *Loi concernant l'industrie de la construction*⁵;
- 1972: *Loi assurant la reprise des services dans le secteur public*⁶;
*Loi sur les services essentiels de l'Hydro-Québec*⁷;
- 1975: *Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission de transports de la Communauté urbaine de Montréal*⁸;
- 1976: *Loi concernant le maintien des services dans le domaine de l'éducation et abrogeant une disposition législative*⁹.

Si les premières parmi ces lois apparaissent comme ayant été confectionnées sur mesure pour les litiges qu'elles avaient à régler, les plus récentes ont beaucoup plus l'allure de pièces d'une collection de prêt-à-porter. En effet, bien que le tissu et la coupe puissent être plus ou moins rudes et harmonieux, le législateur utilise maintenant la plupart du temps le même patron. C'est de ce modèle que sera maintenant faite la description.

-
2. *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire*, S.Q. 1966-67, c. 63 (Bill 25).
 3. *Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission de transports de Montréal*, S.Q. 1967-68, c. 1.
 4. *Loi assurant le droit à l'éducation des élèves de la Commission scolaire régionale de Chambly*, L.Q. 1969, c. 62.
 5. *Loi concernant l'industrie de la construction*, L.Q. 1970, c. 34.
 6. *Loi assurant la reprise des services dans le secteur public*, L.Q. 1972, c. 7.
 7. *Loi sur les services essentiels de l'Hydro-Québec*, L.Q. 1972, c. 9.
 8. *Loi assurant aux usagers la reprise des services normaux de la Commission de transports de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1975, c. 56.
 9. *Loi concernant le maintien des services dans le domaine de l'éducation et abrogeant une disposition législative*, L.Q. 1976, c. 38.

I - INTERPRÉTATION

Presque toujours, une première section intitulée "interprétation" donne des définitions des personnes, morales ou physiques, que la loi veut atteindre, ainsi que de certains instruments juridiques utilisés. C'est ainsi que l'on précise les notions de salarié, employeur, association, grève, convention collective, etc...

II - MAINTIEN OU REPRISE DES SERVICES

Une deuxième section traitant du maintien ou de la reprise des services, ordonne soit le retour au travail pour une heure précise, soit l'interdiction de faire grève pendant un certain temps. En outre, on enjoint à l'employeur d'organiser la reprise des services à partir du même moment, et aux syndicats de prendre tous les moyens appropriés pour que leurs membres obéissent à la loi. Enfin, habituellement en guise d'absolution conditionnelle, une disposition stipule que l'employeur ne peut prendre des mesures disciplinaires en raison de la grève ou d'actes posés pendant la grève contre des salariés qui se conforment à la loi.

III - CONDITIONS DE TRAVAIL PROVISOIRES ET RÈGLEMENT DU DIFFÉREND

Une section de ces lois est consacrée aux conditions de travail devant prévaloir jusqu'au règlement du différend. Généralement, on indique que les dernières conventions collectives continueront d'être en vigueur, complétées cependant par les ententes écrites partielles jusque-là conclues et par les dernières offres patronales concernant certaines conditions de travail parmi lesquelles apparaissent toujours les salaires.

Une autre section porte sur le règlement du différend. Comme les moyens habituels ont échoué pour régler le différend qui oppose les parties, la loi impose certains mécanismes spéciaux de règlement. Dans ce domaine, on observe cependant une grande variété. Bien que ce soit l'exception, il arrive que l'on détermine dans la loi elle-même certaines conditions de travail. Les autres procédés utilisés sont les suivants:

- conciliation et arbitrage comportant une décision finale;
- commission parlementaire et décret si on n'arrive pas à la conclusion d'une convention collective;
- commission d'enquête devant faire un rapport aux parties.

IV - INFRACTIONS ET PEINES

Il va de soi que ces lois de retour au travail ne sauraient être efficaces, si elles n'étaient assorties d'une série de sanctions pénales. Le salarié qui contrevient à ces lois est passible d'une amende allant de \$50. à \$250. par jour ou partie de jour que dure l'infraction. Pour l'employeur, ces sommes sont de \$5,000. à \$50,000. Ce sont les mêmes sommes pour les associations de salariés, leurs agents, administrateurs ou employés.

Dans cette dernière série de cas, on adopte habituellement les dispositions suivantes:

Art. 14. "Toute association ainsi que toute union, fédération ou confédération à laquelle adhère une association qui autorise, encourage ou incite une personne à contrevenir à l'article 2 ou à participer à une grève interdite ou qui contrevient à l'article 4, commet une infraction et est passible d'une amende de \$5,000. à \$50,000. pour chaque jour ou partie de jour pendant lequel dure la contravention.

Lorsqu'une de ces associations, unions, fédérations ou confédérations a commis une infraction prévue à l'alinéa précédent, chacun de ses dirigeants, administrateurs, employés, agents ou conseillers qui a participé à l'accomplissement de l'infraction ou qui y a acquiescé, est réputé être partie à l'infraction et est passible de la peine prévue pour l'infraction, que l'association, l'union, la fédération ou la confédération ait ou non été poursuivie ou déclarée coupable."

Art. 15. "Tout dirigeant, administrateur, employé, agent ou conseiller d'une association, union, fédération ou confédération visée à l'article 14, qui autorise, encourage ou incite une personne à contrevenir à l'article 2 ou à participer à une grève interdite, commet une infraction et est passible d'une amende de \$5,000. à \$50,000. pour chaque jour ou partie de jour pendant lequel dure cette contravention.

L'association, l'union, la fédération ou la confédération visée à l'article 14, dont un dirigeant, administrateur, employé, agent ou conseiller commet une infraction prévue à l'alinéa précédent, est partie à cette infraction et passible de l'amende prévue au même titre que cette personne"¹⁰.

Un lecteur non averti pourrait avoir tendance à croire que le deuxième alinéa de l'article 14 crée une présomption irréfutable de culpabilité des agents syndicaux pour des actes commis par

10. *Supra*, note 8.

l'association, sans que ces agents n'aient vu leur culpabilité prouvée devant le tribunal. En fait, il n'en est absolument rien. Le seul but d'une telle disposition est de permettre la condamnation, après une preuve hors de tout doute raisonnable, de l'auteur secondaire, c'est-à-dire l'agent syndical, sans que son association, l'auteur principal, ait été au préalable poursuivi ou déclaré coupable. Une telle disposition est nécessaire, car selon les principes traditionnels de *common law* relatifs à la notion de partie à l'infraction, l'auteur secondaire ("accessory") ne peut être condamné si l'auteur principal ne l'a pas été au préalable. Quant au deuxième alinéa de l'article 15, il ne constitue pas une dispense de preuve de la part des autorités publiques; il s'agit plutôt tout simplement d'une disposition stipulant la responsabilité pénale pour autrui.

Enfin, au chapitre des peines, on trouve parfois des sanctions inhabituelles très dommageables pour les syndicats. Ainsi, dans la loi de 1976¹¹, il est prévu que le procureur général peut ordonner que cesse la retenue des cotisations syndicales s'il estime qu'un groupe substantiel de personnes d'une association accréditée ne s'est pas conformé aux ordres de retour au travail.

Dans la loi de 1975¹², on prévoit même que le commissaire-enquêteur en chef doit révoquer l'accréditation d'une association dont moins de 70% des membres se sont conformés à l'ordre de retour au travail. On ajoute même qu'une telle association ou toute autre association de même affiliation ne peut obtenir l'accréditation dans les douze (12) mois de cette révocation; elle ne le peut non plus tant que les amendes imposées à la partie syndicale, agents ou associations, n'ont pas été entièrement payées. Il semble que cette arme législative soit particulièrement efficace, compte tenu des principes généraux de l'accréditation et du défaut de militantisme dans certains syndicats. Je soumets cependant qu'elle a un effet néfaste à long terme, en plus d'être socialement et politiquement inopportune.

DEUXIÈME PARTIE

NÉGOCIATION COLLECTIVE ET INTÉRÊT PUBLIC

Les lois de retour au travail posent le problème de la conciliation entre deux valeurs reconnues dans notre société: la négociation

11. *Supra*, note 9.

12. *Supra*, note 8.

collective d'une part, et l'intérêt public d'autre part. Après avoir rappelé la première, je tenterai de préciser la seconde pour ensuite donner quelques éléments de solution du conflit¹³.

I - LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La négociation entre l'employeur et le syndicat accrédité est depuis 1944 un postulat de notre droit du travail. L'option fondamentale de notre législateur est non seulement de ne pas intervenir d'autorité pour déterminer les conditions de travail, non seulement de laisser les parties libres de déterminer ces dernières, mais encore de les obliger à négocier de bonne foi sous peine de sanction pénale. C'est le pari de notre société que le bien commun n'en sera que mieux atteint.

II - L'INTÉRÊT PUBLIC

Quant à la notion d'intérêt public, mon objectif est de dégager certains critères permettant d'identifier les conflits nécessitant une intervention particulière et directe de la part de l'État: loi spéciale, arbitrage ou autres modes d'intervention. Il s'agit en somme de faire une brève revue de l'opinion des auteurs sur le sujet et en tirer une certaine conclusion.

Avant d'aborder les critères proprement dits, il s'impose de faire quelques remarques préliminaires. Les conflits que l'on entend viser constituent une catégorie particulière des conflits menaçant l'intérêt public. Il va de soi que le débat dépasse les belligérants pour affecter un secteur de la population ou la population entière. Cependant, l'intervention de l'État ne sera justifiée que si cette menace à l'intérêt public atteint une certaine gravité. Il est d'ailleurs intéressant de souligner qu'il n'existe peut-être pas de notion plus mal utilisée que celle de l'intérêt public. En effet, c'est souvent en son nom que des groupes particuliers ou des corps intermédiaires défendent en fait leurs intérêts propres: syndicat, Barreau, professeurs d'université, instituteurs...

13. La suite du texte ne sera pas appuyée à chaque étape par une référence à des textes ou documents. Il est suffisant de mentionner les sources suivantes: Pierre VERGE, *Les critères des conflits créant une situation d'urgence*, Ottawa, Équipe spécialisée en relations de travail, Étude no 23, 1967; James McCASHIN, "Industrial Disorder and the Public Interest", (1971-72) *Queen's Law Journal* 311.

De plus, il faut ajouter que la formulation de critères pose certaines difficultés en raison du contexte politique qui entoure les conflits de travail et aussi en raison du particularisme de chacun de ces conflits. En effet, ce n'est un secret pour personne que la conduite des gouvernements lors de conflits de travail graves peut être souvent dictée par les pressions exercées sur lui et le désir de se maintenir au pouvoir. On assiste alors souvent à une vaste campagne de séduction des citoyens et la seule véritable mesure de la nécessité de l'intervention de l'État devient l'opinion publique.

Enfin, il est vrai qu'il n'est pas facile de dégager des critères dans un domaine où il y a tant de variétés selon les secteurs économiques et aussi selon les circonstances de temps et de lieu.

Malgré toutes ces précautions et réserves, il existe cependant un consensus dans l'admission de certains critères. D'ailleurs, l'opinion généralement admise se résume en peu de mots. On retient habituellement comme norme l'atteinte à la santé et à la sécurité publique, alors que l'on rejette la simple incommodité pour la population, celle-ci étant en fait le prix à payer pour avoir accès au bienfait de la libre négociation. On précise ordinairement que la santé et la sécurité publique correspondent à une notion minimum de l'intérêt public. En d'autres mots, l'arrêt de travail qui met en péril la santé ou la sécurité publique est celui qui prive la société de biens ou de services essentiels. Bien que l'on rejette la simple incommodité, il va de soi qu'il peut souvent être difficile de dresser une frontière entre cette notion et celle de la santé et de la sécurité publique. À titre d'exemple seulement, il semble que la fermeture d'un hôpital dans la région de Montréal ne crée qu'une simple incommodité; mais combien faut-il d'hôpitaux fermés pour que la santé et la sécurité publique soient atteintes?

Il ne faudrait pas cependant restreindre la notion de santé et de sécurité publique au domaine des services publics. En effet, il peut arriver qu'un conflit du secteur dit privé crée une telle désorganisation de l'économie nationale ou régionale qu'il porte atteinte à la santé et à la sécurité publique. Inversement, beaucoup de conflits survenant dans des services publics ne créent nullement une menace à la santé et à la sécurité publique; il en serait peut-être ainsi pour certains conflits affectant le transport en commun ou pour d'autres qui portent atteinte à l'éducation d'un groupe d'élèves.

Rappelons enfin que l'intervention étatique peut très bien survenir alors qu'un conflit n'est qu'appréhendé.

En droit positif québécois, c'est d'ailleurs cette notion de santé et de sécurité publique qui prévaut non seulement pour interdire la grève à certains salariés (les policiers et pompiers municipaux en

vertu de l'art. 93 du Code du travail), mais aussi pour déterminer une intervention plus particulière des appareils gouvernemental et judiciaire dans le cadre de l'article 99 du Code du travail.

III - ÉLÉMENTS D'UNE SOLUTION

Comme nous l'avons déjà dit, il est généralement accepté dans notre société de laisser les parties négocier pour en arriver à une convention collective, et ce avec le minimum d'intervention de la part de l'État. D'autre part, il est aussi vrai que cette société ne saurait tolérer que l'on porte atteinte à la santé et à la sécurité publique, c'est-à-dire au contenu minimum de sa raison d'être. Comment concilier ces deux valeurs? Telle est la question.

Que l'État intervienne au moyen de mécanismes de conciliation ou de médiation, cela peut sûrement être utile. Que l'on aille cependant jusqu'à imposer l'arbitrage de différend, sans distinguer les conflits, cela n'est pas opportun car il est presque unanimement reconnu qu'une telle politique ne donne aucun résultat avantageux.

En définitive, ce qui n'est pas négociable, c'est la santé et la sécurité publique. Dès lors, la solution s'impose d'elle-même. Il s'agit d'adopter comme principe la liberté de la négociation et d'instituer un mécanisme qui assure les services essentiels, c'est-à-dire la santé et la sécurité publique. Comment y arriver? En imposant le mécanisme de la négociation continue, on pourrait dans un premier temps laisser aux parties le soin de déterminer ces services essentiels, une telle détermination devant comprendre non seulement une énumération de fonctions ou de tâches mais aussi une liste provisoire des salariés qui devraient en cas de conflit assurer de tels services. Ensuite, si les parties ne peuvent s'entendre, un organisme public aurait la tâche de déterminer ces services essentiels, et de rendre une décision à ce sujet au moins six mois avant le jour d'acquisition du droit de grève.

Il va de soi cependant que dans certains secteurs, la loi peut déclarer que tous les services sont essentiels et ainsi nier le droit de grève à certains salariés. De plus, il est certain qu'une étude méticuleuse devrait être faite pour mettre en place toutes les pièces du mécanisme de négociation et de détermination forcée de ces services essentiels. À ce sujet, la *Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail*¹⁴ ne

14. *Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail*, L.Q. 1975, c. 52.

constitue nullement un modèle à suivre, ni dans sa formulation, ni dans son application. Sans définition de l'expression "services essentiels", adoptée au milieu d'un conflit, cette loi n'est qu'une illustration de la panique d'un gouvernement sans imagination et négligent.

Enfin, il restera toujours des cas où on ne respectera pas les ententes ou les décisions portant sur ces services essentiels. Il subsistera donc toujours des situations où l'on devra émettre des ordres spéciaux de retour au travail. Comme dans ces cas, l'intérêt supérieur de la Nation est en cause, il semble que ce soit à l'Assemblée nationale que revient cette tâche en adoptant des lois de retour au travail et non pas au lieutenant-gouverneur en conseil, à un juge, à une commission, ou encore à un arbitre qui édicterait des règlements ou émettrait des injonctions.

CONCLUSION

En définitive, je n'ai fait qu'explorer les principales caractéristiques des conflits de travail d'une gravité particulière. En fait, tout reste à faire. Il faut se mettre résolument au travail pour que les partenaires sociaux s'entendent sur un minimum de faits, établissent un langage commun, dialoguent beaucoup et enfin, agissent avec efficacité afin que l'Assemblée nationale soit le moins souvent possible contrainte d'adopter des lois de retour au travail.

Enfin, une dernière question mérite d'être posée. Nos gouvernements ont-ils une véritable volonté politique de proposer à l'Assemblée nationale une loi générale rendant vraiment exceptionnel le recours aux lois de retour au travail? C'est peut-être trop demander à un gouvernement de s'interdire à lui-même de "politiser" les conflits de travail.