

ÉLEMENT
DES CONFLITS
D'INTÉRÊTS
EN RELATIONS
DU TRAVAIL
DANS LA PROVINCE
DE QUÉBEC



GÉRARD DION
Mgr ALPHONSE-MARIE PARENT
JEAN-RÉAL CARDIN
GILLES BEAUSOLEIL
ROGER CHARTIER
GUILLAUME GEOFFRION
RENÉ R. MANKIEWICZ
GUY MERRILL-DESAULNIERS
H.D. WOODS
ADOLF STURMTHAL

Les Presses Universitaires Laval
Québec



Bibliothèque Nationale du Québec

LE
RÈGLEMENT
DES CONFLITS
D'INTÉRÊTS
EN RELATIONS
DU TRAVAIL
DANS LA PROVINCE
DE QUÉBEC

Rapport du treizième congrès des relations industrielles, organisé par le Département des relations industrielles, Faculté des sciences sociales, Université Laval.

GÉRARD DION

Mgr ALPHONSE-MARIE PARENT

JEAN-RÉAL CARDIN

GILLES BEAUSOLEIL

ROGER CHARTIER

GUILLAUME GEOFFRION

RENÉ R. MANKIEWICZ

GUY MERRILL-DESAULNIERS

H.D. WOODS

ADOLF STURMTHAL

Les Presses Universitaires Laval
Québec

KEQ

659

A66

1958

Le Département des relations industrielles de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval n'assume pas la responsabilité des opinions exprimées lors du Congrès des relations industrielles.

PRÉFACE

La solution des conflits qui surviennent dans les relations du travail est une préoccupation qui, à bon droit, retient l'attention de l'ensemble de la population comme celle de tous ceux qui sont investis de responsabilités sociales.

Aussi, c'est la deuxième fois que le Département des relations industrielles de Laval inscrit au programme de ses Congrès un sujet qui lui est rattaché.

En 1954, les travaux avaient porté sur le règlement des conflits de droit. Cette fois, nous étudierons le règlement des conflits d'intérêts.

Cette distinction entre conflits de droit et conflits d'intérêts n'est pas arbitraire: elle repose sur des réalités différentes qui amènent des modes de règlement différents.

Il n'est pas inutile, au début de ce Congrès, pour fixer clairement les frontières des études qui seront présentées, de rappeler très brièvement ce qui caractérise ces genres de conflits.

Les conflits de droit en relations du travail sont ceux qui sont relatifs à l'interprétation et à l'exécution d'une loi, d'un règlement ou d'une convention collective. Ils portent essentiellement sur un droit déjà défini et non pas à élaborer.

Les conflits d'intérêts (appelés en anglais « bargaining conflicts » ou conflits dans les négociations) portent sur des questions qui n'ont pas encore été ou ne peuvent pas être résolues par une règle juridique quelconque. Ils se

présentent à la suite d'une divergence d'opinion dans la recherche d'intérêts différents sur un commun objet. Ainsi qu'on peut le constater, le champ où les conflits d'intérêts peuvent naître est très vaste et il est impossible d'entrer dans tous les détails.

Aussi, au cours de ce Congrès, si nous négligeons de porter notre attention sur les causes qui provoquent les conflits d'intérêts de même que sur les conditions psychologiques et morales qui en rendent la solution plus facile, ce n'est pas parce que nous n'attachons pas d'importance à ces questions. Bien au contraire, mais cela nous aurait conduits trop loin. Nous avons préféré nous arrêter à évaluer le système de règlement qui existe à l'heure actuelle dans notre province. Déjà le sujet est assez vaste pour le temps que nous avons à notre disposition.

Avant cependant d'entreprendre cette étude, je crois nécessaire, en guise d'introduction, de soumettre à votre attention quelques remarques que je considère comme très importantes pour éclairer la perspective dans laquelle les travaux seront donnés.

Contrairement à ce que l'on est communément porté à croire, au sein des entreprises, les conflits d'intérêts ne se présentent pas seulement dans les relations du travail. En fait, ils se retrouvent dans toutes les relations qu'entretient la direction avec les éléments extérieurs, que ce soit les consommateurs, les fournisseurs et les institutions financières, etc.

De plus, les conflits d'intérêts dans les relations du travail, pour spectaculaires qu'ils apparaissent parce qu'ils se transforment souvent en des conflits sociaux, ne sont pas toujours ceux qui affectent le plus sérieusement l'entreprise dans sa vie même. On n'a qu'à jeter un coup d'oeil sur le nombre d'entreprises qui, chaque année, ferment leurs portes ou déclarent faillite soit à cause des résistances des consommateurs soit surtout à cause d'une décision prise froidement derrière la porte du bureau d'un gérant de banque. Mais les discussions, les menaces et surtout les ultimatum des hommes de la finance, même

s'ils sont inexorables, n'ont pas l'habitude de créer de commotions dans l'opinion publique. Ce genre de conflits d'intérêts est accepté comme un phénomène tout à fait normal dans une économie libre.

Pourquoi alors se scandaliser des conflits d'intérêts se rapportant aux relations du travail? N'entrent-ils pas, eux aussi, comme une conséquence logique d'un système économique dans lequel la liberté d'entreprise, la liberté de contrat et la liberté d'association forment les pièces maîtresses?

Nous pouvons même aller plus loin. Quel que soit le régime économique dans lequel on se trouve, quelle que soit la forme d'entreprise que l'on adopte, il y aura toujours, entre la direction de l'entreprise et les travailleurs au-dessous d'un bien commun à tous, des intérêts légitimes divergents, — donc susceptibles de dégénérer en conflits, — dans les questions se rapportant au partage des fruits produits par leur activité conjointe et aux relations autorité-subordonnés.

Nier cela, c'est se refuser à reconnaître la nature humaine, c'est verser dans l'utopie ou simplement afficher de l'hypocrisie.

Sur ce point, la différence qui existe entre les régimes économiques dans lesquels est respectée la liberté et les autres où règne le totalitarisme c'est que, dans le premier cas les conflits apparaissent extérieurement, alors que, dans le second, ils sont refoulés par la force et l'Etat se charge de les étouffer en imposant ses volontés.

Voilà pourquoi il faut donc distinguer entre les conflits d'intérêts en relations du travail et leur manifestation. Les conflits sont toujours là; leur manifestation peut ou ne peut pas éclater extérieurement.

Si elle est permise, il faut alors considérer les effets que celle-ci entraîne sur ceux qui y sont directement impliqués, comme sur l'ensemble de la vie économique et sociale.

Parce qu'il n'y a pas possibilité d'éviter les conflits et qu'il n'y a pas lieu de supprimer leur manifestation,

admettant que l'on accepte la démocratie, il reste à rechercher des moyens susceptibles de réduire l'aire de leur étendue, d'atténuer leur vigueur et de limiter leurs effets nocifs tout en conservant le stimulant qu'ils apportent à la vie économique et sociale.

Ce n'est pas la place ici d'exposer comment ceci peut être réalisé. Qu'il suffise de dire que tous doivent s'ingénier à faire naître une structure spontanée et formelle de collaboration où les conflits qui surgissent pourront trouver leur solution par voie de composition et de compromis à l'intérieur du bien commun.

C'est ce à quoi depuis longtemps se sont attachés les syndicats ouvriers, les associations patronales et les gouvernants dans tous les pays qui rejettent le totalitarisme.

Les systèmes qu'ils ont établis à divers moments de l'évolution de l'économie et du développement des institutions en relations du travail restent toujours sujets à des évaluations, à des révisions et à des adaptations constantes. Tout blocage quelconque, pour quelque motif que ce soit, serait extrêmement périlleux pour le bien de la communauté. Il serait de nature à accroître le nombre des conflits et, ce qui est encore plus grave, à créer un climat de lutte des classes entraînant la désagrégation sociale.

Bien qu'il s'agisse d'une question des plus délicates pour des raisons qui nous sont complètement étrangères, le Département des relations industrielles l'a inscrite au programme de ce Congrès. En évitant les querelles de coteries et avec toute l'objectivité à laquelle invite une tribune universitaire, nos conférenciers analyseront le système de règlement des conflits d'intérêts du Québec, ils en feront l'évaluation et présenteront les suggestions qu'ils croient valables pour l'améliorer.

Nous leur avons laissé entière liberté d'expression et ils prennent la responsabilité de leurs avancés.

GÉRARD DION,
directeur du Département
des relations industrielles.

Table des matières

Préface	3
GÉRARD DION	
Table des matières	7
Allocution	9
MGR ALPHONSE-MARIE PARENT	
Programme	12

I

Exposé des régimes contemporains

a) Dans la province de Québec	15
JEAN-RÉAL CARDIN	
b) Dans d'autres états	30
GILLES BEAUSOLEIL	

II

Jugements sur le régime québécois

a) Equivoques du régime québécois	49
ROGER CHARTIER	
b) Corrections à apporter au régime québécois	74
GUILLAUME GEOFFRION ET GÉRARD PICARD	

III

Le cas des services publics

- a) Le règlement des conflits collectifs de travail dans les services publics et dans les entreprises d'intérêt général 87

RENÉ H. MANKIEWICZ

- b) Corrections à apporter au régime québécois 139

GUY MERRILL-DESAULNIERS

IV

Les remèdes proposés — Proposed Remedies 151

H. D. WOODS

V

- L'intervention de l'Etat dans le règlement des conflits d'intérêts 169

ADOLF STURMTHAL

- Liste des congressistes 193

Allocution d'ouverture

MGR ALPHONSE-MARIE PARENT, P.A.,
Recteur de l'Université Laval

Au nom de l'Université Laval, je suis très heureux de souhaiter la bienvenue aux invités d'honneur, aux délégués et à tous les participants à ce 13^e Congrès des relations industrielles de Laval qui s'ouvre présentement. Notre Université se réjouit profondément de pouvoir ainsi grouper chaque année, sous l'égide du Département des relations industrielles de sa Faculté des sciences sociales, un nombre aussi imposant de représentants autorisés du monde patronal et du monde ouvrier. Elle éprouve la satisfaction bien légitime d'être utile à la société en travaillant à rendre meilleures et plus chrétiennes les relations entre le capital et le travail.

L'Université Laval sent aussi le besoin de vous remercier bien vivement, Messieurs les Congressistes, de la fidèle collaboration que vous lui assurez et de la contribution précieuse et indispensable que vous apportez aux discussions et aux délibérations de ces journées d'études annuelles. Je pense ici non seulement aux conférenciers qui vous feront bénéficier de leur science et de leur expérience et à tous les spécialistes ou aviseurs techniques qui animeront et éclaireront vos discussions, mais à tous les chefs d'entreprises et à tous les dirigeants de mouvements ou d'organisations qui, par l'envoi de délégués, ont manifesté l'intérêt qu'ils portent à la solution des graves problèmes qui figurent à votre ordre du jour.

Au cours de votre Congrès vous vous proposez, en effet, d'étudier le « Règlement des conflits d'intérêts dans

les rapports collectifs du travail ». Il s'agit là de questions très sérieuses que vous aurez à coeur, j'en suis sûr, d'étudier avec sérénité et en toute objectivité. Je ne doute pas que votre expérience de la vie économique-sociale et les connaissances techniques que vous avez acquises dans le domaine des relations industrielles vous aideront à trouver et à proposer des solutions heureuses et fécondes.

Mais lorsque l'on parle, comme vous allez le faire au cours de ce Congrès, de négociation des conditions de travail, les conflits d'intérêts qui surgissent ne sont plus seulement d'ordre matériel et technique, mais ils relèvent aussi de la psychologie et de la morale. Tant il est vrai que la nature humaine et la fin surnaturelle de l'homme ne permettent pas de faire abstraction de l'ordre spirituel et moral dans l'établissement des normes du travail.

C'est cette vérité que Sa Sainteté le Pape Pie XII rappelait dans une allocution prononcée le 10 janvier dernier devant les délégués de la Commission consultative internationale des entrepreneurs de l'industrie chimique d'une douzaine de pays réunis à Rome. « Sans aucun doute, dit-il, devez-vous tendre à l'amélioration des conditions de travail, à la sécurité la plus grande possible de la main-d'oeuvre... c'est là un devoir commun à tous les dirigeants d'industrie... Mais le problème de la sécurité ne constitue qu'un aspect de celui, plus large, des conditions humaines du travail en usine ».

« Le patron, continue le S. Père, veut naturellement augmenter le rendement de la main-d'oeuvre par une meilleure organisation de la production, tandis que l'ouvrier aspire à une participation plus large au fruit de ses efforts, matérialisé par le salaire. Mais les chefs d'industrie, éclairés par une connaissance plus exacte des exigences réelles du travail humain, de ses facteurs psychologiques individuels et sociaux, en viennent de plus en plus à subordonner les éléments purement économiques de la production aux impératifs issus de la nature spirituelle de l'homme, des

légitimes aspirations de son esprit et de ses dispositions affectives ».

Et Notre Saint Père le Pape termine son allocution par ce vibrant appel: « N'ayez de cesse, Messieurs, que vos entreprises puissent assurer à tout leur personnel les moyens de s'épanouir comme travailleurs et comme hommes, dans un effort productif sans doute, mais aussi profondément éducatif, qui leur donne la conscience de leur rôle social, de leur importance, de l'efficacité de leur collaboration à l'oeuvre commune. Ainsi vous approcherez-vous davantage de l'idéal proposé par l'Evangile à ceux qui sont investis d'une responsabilité sociale, l'idéal de la charité qui n'est point condescendance occasionnelle, mais souci constant du bien d'autrui et de son accomplissement personnel et social dans l'ordre voulu par Dieu ».

Il ne me reste plus, en terminant, qu'à demander au Saint-Esprit, comme nous l'avons fait ensemble tout à l'heure, d'éclairer vos discussions et d'inspirer à chacun des groupements que vous représentez des formules et des attitudes qui assureront graduellement l'établissement d'une véritable paix sociale.

PROGRAMME

Lundi, le 5 mai 1958

AVANT-MIDI

9.00 — *Inscription* des congressistes au foyer de l'Amphithéâtre de la Faculté de Commerce, Cité Universitaire.

9.30 — *Allocutions*

Mgr Alphonse-Marie Parent, recteur de l'Université Laval.

Jean-Marie Martin, doyen de la Faculté des sciences sociales.

M. l'abbé Gérard Dion, Directeur du Département des relations industrielles.

10.00 — *Exposé du régime actuel*

Me Jean-Réal Cardin, B.C.L. (McGill), maître en relations industrielles (Université de Montréal), études graduées en économie, sociologie et relations industrielles à l'Université de Chicago, directeur de la Section des Relations Industrielles de l'Université de Montréal.

10.30 — *Comparaison avec d'autres régimes*

Gilles Beausoleil, M.Sc.Soc. de l'Université Laval, études graduées en Economique, (Massachusetts Institute of Technology).

Discussion.

APRÈS-MIDI

2.30 — *Equivoques du régime actuel*

Roger Chartier, M.Sc.Soc. (rel. ind.) de l'Université Laval, études graduées en Sociologie à l'Université de Chicago, professeur au Département des relations industrielles de Laval.

3.00 — *Critique du régime actuel : I*

Me Guillaume Geoffrion, LL.L., Université de Montréal, membre de l'Etude légale Geoffrion et Prud'homme, Montréal.

3.45 — *Critique du régime actuel : II*

Gérard Picard, B.A., O.B.E., président général de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada.

Discussion

Mardi, le 6 mai 1958

AVANT-MIDI

9.30 — *Exposé du régime dans le cas des services publics.*

René H. Mankiewicz, docteur en droit; ancien Maître de Recherches au C.N.R.S. et à l'Institut du Droit comparé de Lyon, conseiller juridique à l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, Montréal.

10.15 — *Critique du régime dans le cas des services publics.*

Guy Merrill-Desaulniers, B.A., (Ste-Marie), avocat, spécialiste du Droit du Travail, Montréal.

Discussion.

APRÈS-MIDI

2.30 — *Les remèdes proposés.*

H. D. Woods, M.A., directeur du Centre de relations industrielles de l'Université McGill, Montréal.

3.15 — *Forum général*

Equipe de discussion :

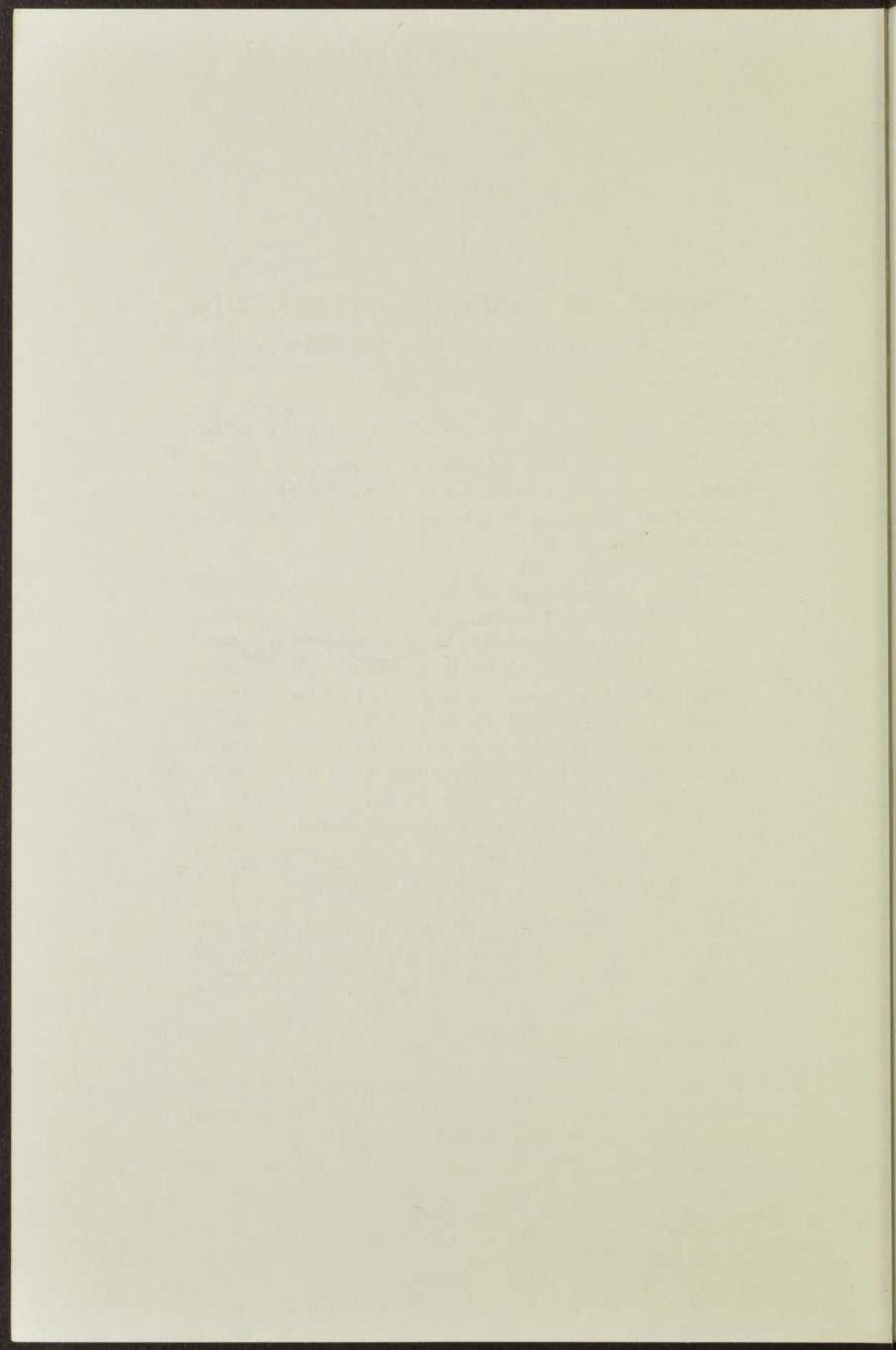
Jean-Réal Cardin
Gérard Picard
Guy Merrill-Desaulniers
H. D. Woods
Gérard Dion
Emile Gosselin

7.00 — *Dîner-causerie au Château Frontenac*

Hommage des congressistes à l'occasion du 20^e anniversaire de fondation de l'Ecole des sciences sociales, économiques et politiques de Laval, du 15^e anniversaire de fondation de la Faculté des sciences sociales et du Département des relations industrielles de Laval.

Conférence : L'intervention de l'Etat dans le règlement des conflits d'intérêts.

Adolf Sturmthal, Ph.D. (Economie), professeur de Relations Industrielles à l'Université Columbia et de Syndicalisme international au Roosevelt College, auteur de nombreux volumes sur le syndicalisme et la négociation collective au plan international.



I

Exposé des régimes contemporains

A — Dans la province de Québec

JEAN-RÉAL CARDIN

Le thème général du présent Congrès nous indique que l'attention des participants se portera tout particulièrement sur les problèmes impliqués par le règlement des conflits d'intérêts dans les relations industrielles.

Avant d'aborder la discussion de ces problèmes, il importe d'abord de bien situer la discussion en dégagant aussi clairement que possible la notion de conflits d'intérêts dans les rapports collectifs du travail, puis de considérer d'une façon analytique le contenu de notre législation relative au règlement de cette sorte de conflits. Enfin, il s'agit de souligner les idées maîtresses qui informent le régime actuel de règlement de ces conflits dans le Québec.

C'est la tâche qu'il m'incombe d'accomplir ce matin devant vous. Afin de satisfaire au plan général établi pour le Congrès, je m'en tiendrai à l'exposé du régime actuel dans le Québec en délaissant autant que possible tout élément d'appréciation ou de comparaison avec d'autres systèmes, autant de points qui feront précisément l'objet des exposés subséquents.

Notion de conflits d'intérêts

Evidemment, il ne sera question ici que de conflits collectifs, et non pas de conflits individuels, d'abord parce que le présent Congrès entend bien traiter des conflits « collectifs » d'intérêts; puis parce que les modes de solu-

tion pacifique que nous étudierons ici s'appliquent en définitive à cette sorte de conflits.

La distinction entre conflits individuels et collectifs a d'ailleurs été bien établie par Me Marie-Louis Beaulieu lors du neuvième Congrès des Relations Industrielles tenu en 1954.

Qu'est ce qu'un conflit d'intérêts dans les rapports collectifs du travail? Une littérature relativement abondante a déjà répondu à cette question depuis un certain nombre d'années. Nous n'avons qu'à consulter les publications du Bureau international du Travail ainsi que les différents manuels sur le Droit du Travail en passant par Rouast et Durant jusqu'à Rivéro et Savatier pour y trouver la comparaison maintenant classique entre conflits de droit et conflits d'intérêts, quelle que soit la terminologie qu'on emploie à leur égard. De plus, nombre d'articles de revue et de rapports de sessions d'étude nous fournissent matière suffisante à réflexion sur le sujet.

Il ne s'agit pas pour nous de reprendre la discussion de tout ce qui a été dit et écrit là-dessus mais bien de tenter de définir ce qu'on doit entendre par conflit d'intérêts ou conflits économiques dans le contexte actuel des relations du travail.

Le conflit d'intérêts est donc celui qui, au contraire de ce qu'on appelle conflit de droit, n'a pas source dans l'application ou l'interprétation d'un droit déjà existant, mais tire plutôt son origine d'attitudes non encore réconciliées selon lesquelles les parties ne s'entendent pas quant au marché à conclure. Autrement dit, la loi n'est pas encore faite, la convention n'est pas intervenue, le marché n'est pas conclu. C'est ce qu'on appelle souvent des conflits de négociations, c'est-à-dire où le droit n'est pas encore créé mais plutôt à *créer*, car le résultat de toutes négociations aboutissant à une convention est justement de créer un droit s'appliquant aux parties contractantes.

On a souvent dit de cette sorte de conflits qu'ils étaient « économiques » parce que portant sur des revendications d'ordre économique telles que salaires, heures de travail, mode de rémunération, etc... Ceci est en pratique vrai pour une très large part, mais ce serait limiter quelque peu la notion de conflits d'intérêts que de ne retenir que cet aspect particulier. Sont donc conflits d'intérêts, à notre sens, tous les différends susceptibles de conduire à une épreuve de force entre les parties et ayant trait à la négociation de matières sur lesquelles aucun droit existant n'a autorité, qu'il s'agisse de droit créé par une convention collective existante, de règlements, de droit statutaire ou autre.

On voit donc, que cette notion est plus vaste que la seule notion « économique ». On peut donc avoir des conflits d'intérêts partout où la volonté des parties est souveraine, qu'il s'agisse d'avantages pouvant se monnayer ou non. Car un syndicat, pas plus qu'une entreprise d'ailleurs, ne transige exclusivement sur des questions d'ordre pécuniaire ou susceptibles de s'exprimer en chiffres. La convention collective telle qu'on la négocie actuellement a une envergure souvent beaucoup plus vaste, ce qui signifie que l'éventail des conflits d'intérêts possibles s'étend en proportion.

Ceci nous amène à penser toutefois que plus le législateur intervient dans les relations du travail, moins celles-ci sont de nature à donner naissance à des conflits d'intérêts. Ce qui auparavant était libre de toute entrave juridique devient de plus en plus sujet de droit et par conséquent soustrait aux négociations libres entre les parties.

Est-ce à dire que nous pourrions concevoir une époque plus ou moins lointaine où les conflits collectifs de travail ne seraient que des conflits de droit où tout serait sujet d'application ou d'interprétation de canons juridiques pré-établis sous forme de statuts, règlements ou autre-

ment? Un tel état de chose signifierait, il va sans dire, la fin du régime de la convention collective tel qu'on l'a connu jusqu'à maintenant et impliquerait du même coup la disparition du système économique actuel fondé sur les principes de l'entreprise libre, de l'association professionnelle volontaire et de la concurrence sur le marché du travail avec les sanctions économiques qui l'accompagnent.

Cependant, afin de demeurer optimiste, soulignons que si d'une part le secteur des conflits d'intérêts tend à se rétrécir, par ailleurs ce même secteur tend à s'élargir au fur et à mesure que, comme le remarque Chamberlain, nombre de fonctions réservées jadis à la seule direction de l'entreprise sont maintenant et de plus en plus, matières à négociations avec l'organisation syndicale et entrent dans le champ de la convention collective de travail.

Avant de clore ces remarques sur les conflits d'intérêts, qu'il me soit permis d'en faire une dernière quant au vocable même dont on se sert pour désigner cette sorte de différends industriels. Nul doute que dans leur phase finale de règlement, qui souvent est la grève ou le lock-out, il peut finir par s'agir d'un véritable conflit, quoique encore là, faudrait-il peut-être nuancer. Cependant la connotation du terme « conflit » ne prête-t-elle pas à un pessimisme exagéré lorsqu'il s'agit simplement « d'un manque à s'entendre » sur les termes d'une négociation, ceux d'un renouvellement de convention, ou encore de révision d'une convention existante? Est-ce qu'on parle de conflit en droit chaque fois que les parties ne réussissent pas à s'entendre sur les termes d'un contrat à négocier? Est-il mention de conflit lorsque l'offreur ne réussit pas à faire accepter ses termes par l'acheteur dans un régime d'économie concurrentielle, même si les entités considérées ne sont pas que de simples individus? Non. On parle alors d'autonomie des volontés, ou de concurrence dans une économie libre. A notre humble avis, il n'en est pas autrement de ce qu'on nomme conflits d'intérêts dans les relations industrielles. Et même s'il faut reconnaître que dans ce dernier secteur les implications humaines et so-

ciales sont de beaucoup plus nombreuses et revêtent une importance vraiment capitale, il faut se ressouvenir sans cesse que les épreuves de force qui, à un moment ou à un autre, peuvent survenir comme conséquence de ce qu'il est convenu d'appeler « conflits d'intérêts », sont la rançon normale d'un régime de relations du travail qu'il s'agit de sauvegarder: celui de la convention collective librement négociée avec tout ce que cela comporte de conséquences pour une économie qui se veut libre.

Le Règlement des conflits d'intérêts dans le Québec

On a de plus en plus tendance, dans la pratique des relations industrielles (et cette tendance est déjà réalité depuis longtemps pour certains pays) de prévoir des modes de règlement différents selon qu'il s'agit de conflits de droit ou de conflits d'intérêts. Les premiers ressortissent tantôt à la juridiction ordinaire, tantôt à ce qu'on appelle les tribunaux du travail, alors que les seconds (conflits d'intérêts) sont généralement laissés aux procédures de conciliation et de ce qu'on appelle souvent à tort « arbitrage » et où la sanction finale réside dans la grève ou le lock-out.

Remarquons tout de suite ici que la législation québécoise ne fait aucune distinction entre conflits de droit et conflits d'intérêts. Nulle part il n'en est fait mention explicitement, ou même implicitement, à notre connaissance. Bien sûr ici comme ailleurs les tribunaux ont juridiction en matière de conflits de droit, mais certains textes de nos lois du travail donnent également aux arbitres juridiction sur des conflits d'application ou d'interprétation de conventions collectives, par exemple, l'article 24 de la Loi des Relations ouvrières, l'article 4 de la Loi des Différends entre les services publics et leurs salariés, l'article 27 de la Loi des différends ouvriers de Québec.

En vertu de ces textes, tout différend, de quelque nature qu'il soit, passe par le même mécanisme et nous

pouvons ajouter que le législateur ici, plutôt que de faire la distinction quant à la nature du différend, s'est appliqué à rechercher dans quel secteur de l'activité économique survenait ce différend afin d'en arrêter le mode définitif de règlement i.e. sentence obligatoire ou non.

Ceci est clairement indiqué par le fait que dans le secteur privé toute sentence faisant suite à la procédure unique de conciliation et d'arbitrage, donne ouverture à la grève ou au lock-out, que le différend survienne lors de négociations ou à l'occasion d'un grief. Par contre, si la même situation se répète dans un service public, alors plus rien ne débouche sur l'emploi possible de la force économique par les parties: la sentence arbitrale est obligatoire quelle que soit la nature du différend.

Description du régime

Cette remarque préliminaire sur le caractère de notre législation provinciale en matière de conflits collectifs du travail nous amène tout naturellement à en faire reposer la description sur la distinction bien nette que les textes qui la composent semblent consacrer entre le secteur privé et celui des services publics.

Du côté des services privés il y a la Loi des Relations ouvrières qui constitue, avec l'aide de la Loi des Différends ouvriers de Québec quant à la procédure en matière d'arbitrage, la loi-cadre selon laquelle s'effectue le règlement des conflits d'intérêts. En ce qui concerne les services publics, le législateur a superposé plusieurs textes les uns aux autres, chacun devant régir un secteur particulier et de plus en plus concentrique. Il y a d'abord la Loi des Différends entre les services publics et leurs salariés puis sont venues s'ajouter comme autant de restrictions apportées à cette dernière loi, d'abord la Loi pour assurer le progrès de l'éducation, puis celle concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés. Enfin, quoiqu'en pratique l'application des dispositions de la Loi

des Différends ouvriers ait été réduite dans certains de ces textes, il n'en reste pas moins que ses dispositions de fond en matière d'arbitrage s'appliquent généralement ici comme dans le secteur privé.

La loi des Différends ouvriers de Québec

Examinons donc brièvement le contenu de cette dernière loi en ce qui a trait à la procédure d'arbitrage qui y est prévue. Nous nous limiterons à cette partie de la loi, car bien que non abrogée quant au reste de ses dispositions, c'est tout ce qui en a été retenu par le législateur comme devant s'intégrer aux lois subséquentes afin de constituer avec ces dernières l'ensemble du mécanisme général et obligatoire chargé de régler les conflits d'intérêts dans la province.

Retenons d'abord que le principe des deux phases: conciliation et arbitrage pour le règlement des conflits collectifs de travail a son origine et a reçu sa première application dans notre Loi des Différends ouvriers. Mais alors que dans cette loi le recours à la conciliation et à l'arbitrage était entièrement facultatif, il est devenu depuis 1944 (avec l'adoption des lois du 3 février de cette même année) obligatoire avant que l'une ou l'autre des parties puisse avoir recours à la grève ou au lock-out.

Pour ce qui est de la procédure d'arbitrage (ce qui nous intéresse ici) la loi prévoit d'abord la composition d'un conseil plutôt que de s'en remettre à l'arbitre unique. Ce conseil est composé de trois membres, citoyens canadiens majeurs, nommés par le ministre. Chaque partie au différend suggère, dans le délai de dix jours de la demande pour un tribunal une personne devant la représenter sur ce tribunal. A défaut de ce faire par les parties, le ministre du travail procède d'office à la nomination. Les deux personnes ainsi désignées sont convoquées par le service de conciliation et d'arbitrage et doivent convenir d'une troisième devant être suggérée au ministre pour

agir comme président du conseil. Cette suggestion doit être faite dans les cinq jours qui suivent la nomination des deux premiers membres du tribunal. A défaut de quoi, le ministre en nomme d'office le président. Evidemment, il n'y a que le président du tribunal qui soit impartial. Les deux autres membres, quoique nommés « arbitres » sont réellement les représentants de l'une ou de l'autre partie au différend chargés de sauvegarder les intérêts de cette partie.

Une fois nommé, le tribunal d'arbitrage procède à l'instruction du différend avec le plus de diligence possible, mais un délai de trois mois suivant la nomination du président lui est assigné par la loi pour conduire à bonne fin le règlement du conflit qui lui est soumis. Ici la loi prévoit cependant que dans certaines circonstances, demande peut être faite au ministre pour que ce délai soit étendu dans la mesure suggérée par le tribunal.

La loi ne prévoit pas l'obligation pour le tribunal de rapporter une sentence unanime. Cela s'explique facilement étant donné la composition d'un tel tribunal. La majorité suffit afin qu'il y ait sentence et que la procédure suive son cours. Dans le cas où cette majorité n'est pas possible, l'arbitrage prend fin, chaque membre rédigeant sa propre opinion sur ce que devrait être la sentence à son point de vue. Un autre tribunal est alors nommé par le ministre.

Tout conseil d'arbitrage doit décider du différend selon l'équité et la bonne conscience. Ceci donne plus de latitude aux arbitres et leur permet de tempérer les rigueurs qu'une procédure trop formelle conférerait à la loi dans un domaine comme celui des relations du travail.

Enfin, la sentence ne lie pas les parties (exception faite des services publics). Celles-ci, toutefois, sont toujours libres de convenir par écrit, en tout temps avant le prononcé de la sentence, de s'en rapporter à celle-ci de la même manière que les parties à un compromis fait sous

l'empire des articles 1431 et suivants du Code de procédure civile. Dans un tel cas, lorsque les deux parties en ont ainsi convenu, la sentence devient exécutoire en vertu du droit commun.

La loi des Relations ouvrières et le règlement des conflits d'intérêts dans les services privés

Voyons maintenant comment notre Loi des Relations ouvrières pourvoit au règlement des conflits d'intérêts et selon quelles étapes elle les oriente vers cette phase finale de l'arbitrage que nous venons d'analyser. L'idée fondamentale de cette loi, comme chacun sait, est qu'aucun conflit naissant à l'occasion de la négociation, de la révision ou du renouvellement d'une convention collective de travail ne peut faire l'objet d'une grève ou d'un lock-out sans que les procédures de conciliation et d'arbitrage prévues par la loi n'aient été utilisées par les parties. Le législateur a pensé qu'en reconnaissant le syndicat comme agent négociateur de toute une unité industrielle (selon certaines conditions), et en forçant l'employeur à négocier de bonne foi avec ce syndicat, il se devait d'imposer aux parties un mécanisme propre à réglementer et si possible à prévenir le recours ultime à la force économique comme solution des conflits éventuels.

Quelles sont donc les étapes prévues par la Loi des Relations ouvrières pour le règlement des conflits d'intérêts susceptibles de survenir comme conséquence de l'exercice des droits qu'elle confère aux parties en matière de représentation et de négociation collective?

A l'article 11 de la loi il est dit que l'association reconnue par la Commission de Relations ouvrières, si elle désire se prévaloir de cette reconnaissance, donne à l'employeur ou à l'association d'employeurs ou de salariés, selon le cas, avis écrit d'au moins huit jours de la date, de l'heure et du lieu où ses représentants seront prêts à rencontrer l'autre partie ou ses représentants pour conclure une convention collective de travail.

Supposant que tout marche bien jusque là, les négociations prennent place. Là où la loi intervient de nouveau, c'est lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur les termes de la convention à intervenir. Si donc les pourparlers se sont prolongés durant trente jours sans qu'on en soit venu à un accord ou si l'une ou l'autre des parties croit qu'il sera impossible de réaliser cet accord dans un délai « raisonnable », chaque partie peut en donner avis à la Commission de Relations ouvrières en lui exposant les difficultés qui mettent obstacle à l'entente.

C'est ici qu'intervient le premier stade prévu par notre législation en vue de mettre fin si possible au différend: c'est la procédure de conciliation. Cette procédure est obligatoire d'après notre Loi des Relations ouvrières, c'est-à-dire que les parties doivent passer par la conciliation avant d'aller à l'arbitrage.

Il est bon de noter en passant que la conciliation dont il est ici question diffère sous au moins trois aspects de celle prévue par la Loi des Différends ouvriers de Québec: 1° sous l'empire de cette dernière loi, toute conciliation, de même que l'arbitrage d'ailleurs, était facultative et les parties ne l'utilisaient que si elles le voulaient bien, alors que la Loi des Relations ouvrières impose le mécanisme aux parties; 2° la conciliation de la Loi des Différends ouvriers était le fait d'un *conseil* de conciliation composé de quatre membres, chaque partie y étant représentée par deux membres nommés par elle; selon la Loi des Relations ouvrières la conciliation n'est le fait que d'un conciliateur, fonctionnaire du Ministère du Travail nommé par le Ministre; 3° selon la Loi des Différends ouvriers, les parties pouvaient passer outre à la conciliation et aller directement à l'arbitrage, tel que prévu par l'article 20 de ladite loi, alors que la Loi des Relations ouvrières fait de la conciliation une étape nécessaire à franchir avant d'avoir accès au tribunal d'arbitrage.

Cette brève comparaison nous permet de constater à quel point le législateur de 1944 a fait de la concilia-

tion quelque chose d'institutionnel et d'automatique par sa volonté de régler légalement les conflits d'intérêts chez nous.

Donc, sur réception de l'avis mentionné plus haut, la Commission en informe le ministre qui, d'après les termes de la loi, « charge sans délai » un conciliateur d'entrer en contact avec les parties et de tenter de les amener à une entente. L'accord doit être le fait des parties et au bout de quatorze jours suivant la réception de ses instructions, le conciliateur fait rapport indiquant si oui ou non l'accord est intervenu. Dans la négative, le ministre nomme un conseil d'arbitrage, le rapport du conciliateur tenant lieu en l'occurrence, de la demande des parties prévue dans la Loi des Différends ouvriers.

Nous avons vu précédemment comment les dispositions de la Loi des Différends ouvriers sont utilisées en matière d'arbitrage et comment ces dispositions fonctionnent. Par le fait que la procédure d'arbitrage est ici obligatoire, si le différend en est un au sens de la loi, les parties y ont un droit strict. Comme le fait remarquer Me Beaulieu dans son ouvrage « Les Conflits de droits dans les rapports collectifs du travail » (p. 344), la discrétion n'existe pas pour le ministre et il ne peut s'abstenir de constituer un tribunal.

Finalement, si l'une des parties ou les deux rejettent la sentence du tribunal d'arbitrage, la grève ou la contregrève leur est laissée comme moyen ultime de régler le conflit. Cependant, encore là, le législateur a tenu à légiférer. L'article 24 de la loi nous dit bien clairement que ces recours ne peuvent être utilisés tant que quatorze jours ne se sont écoulés depuis la réception, par le ministre du Travail, du rapport du conseil d'arbitrage sur le différend.

Jusqu'ici, nous avons surtout envisagé le cas de la négociation d'une nouvelle convention, auquel peut être

assimilé, croyons-nous celui du renouvellement mentionné à l'article 15 de la Loi des Relations ouvrières. Que dire cependant des conflits susceptibles de naître à l'occasion de la révision ou de la modification d'une convention en cours? L'article 24 de la Loi des Relations ouvrières ne s'applique pas ici? Par contre, rien dans cette loi ne prévoit la modification possible d'une convention pendant sa durée, et l'article 15, par la période qu'il prescrit aux parties pour y mettre fin, la renouveler ou la modifier semble indiquer clairement que le mécanisme de conciliation et d'arbitrage ne peut jouer que dans les limites prévues par cet article. Ce qui nous amène à conclure qu'aucun conflit d'intérêt ne peut prendre place et autoriser le recours à la grève ou à la contre-grève pendant la durée d'une convention parce que dans notre loi, le terme « modification » est en quelque sorte assimilé à « renouvellement » et ne s'entend pas comme pouvant signifier des changements à une convention en cours. Les parties, même d'un commun accord, ne peuvent, semble-t-il, modifier une convention en cours.

Voilà, dans ses grandes lignes, le mécanisme qui régit le règlement des conflits d'intérêts dans les services privés, selon le droit provincial du travail.

Les conflits d'intérêts dans les Services publics

Etant donné que le cas des Services publics sera traité plus particulièrement par un conférencier subséquent, nous nous limiterons à quelques remarques susceptibles de compléter le présent exposé.

Comme on l'a déjà noté, pas plus dans les Services publics que dans le secteur de l'entreprise privée, le droit québécois du travail ne fait de distinction entre conflit d'intérêts et conflit de droit. Nous sommes donc en face d'un droit d'exception à la règle générale de la conciliation et de l'arbitrage débouchant éventuellement sur la grève ou le lock-out. « Tout différend », nous dit la Loi

des Différends entre les Services publics et leurs salariés », concernant les conditions de travail entre un service public et ses salariés *doit* être soumis à l'arbitrage (art. 4). Cet arbitrage peut être conventionnel, sinon on fait appel à la Loi des Différends ouvriers de Québec. La sentence arbitrale lie les parties et peut donc être exécutée judiciairement. Le tribunal d'arbitrage fait du conflit d'intérêts l'objet d'un véritable jugement. Les différends d'ordre purement économique ou technique sont pour ainsi dire assimilés à des conflits de droit. A la volonté des parties se substitue celle de l'arbitre au cas de mésentente. Toute grève ou contre-grève est donc interdite aux parties en toute circonstance.

Ce sont là les dispositions de fond de notre législation du travail en ce qui concerne les services publics. Sans entrer plus avant dans la notion de services publics (ce qui n'est pas notre objet présentement) disons finalement que le législateur a simplement énuméré ce qu'il considérait, lui, comme étant « service public » aux fins de la loi.

Sont compris dans cette énumération: les corporations municipales et scolaires, les institutions d'assistance publique, les asiles d'aliénés, les entreprises de téléphone, de télégraphe, de transport ferroviaire ou fluvial à l'exception des chemins de fer sous la juridiction du Parlement du Canada, les services d'utilité publique tels que gaz, eau ou électricité ainsi que les services du gouvernement de la province à l'égard des fonctionnaires et ouvriers visés par la Loi du service civil et subordonnés aux dispositions de cette dernière loi.

La Loi des Différends entre les Services publics et leurs salariés est le texte général faisant exception, pour ces divers secteurs, aux dispositions de la Loi des Relations ouvrières. Mais, superposés à ce premier texte en existent deux autres qui viennent restreindre encore davantage l'application du mécanisme général de conciliation et d'arbitrage pour certaines classes de gens.

Il y a d'abord la loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés (Bill 60 sanctionné en 1949) qui crée pour les corporations municipales et scolaires de cités ou de villes un régime particulier d'arbitrage où les arbitres sont nommés pour deux ans et où les conventions collectives ainsi que les sentences arbitrales doivent être pour un terme de vingt-quatre mois, en plus de certaines exigences particulières quant à l'application des sentences arbitrales ou des jugements d'homologation, comportant une augmentation de dépenses pour la corporation municipale ou scolaire en cause.

Il y a enfin la Loi pour assurer le progrès de l'éducation par laquelle les commissions scolaires rurales sont tenues de payer à leurs instituteurs et institutrices un salaire annuel minimum. Cette loi, de plus, enlève aux instituteurs et institutrices ainsi qu'aux commissaires et aux syndics d'écoles des municipalités rurales le recours à l'arbitrage ou à la conciliation prévu par nos lois du travail. Donc, ici, on est complètement en marge du système général quant au règlement des conflits économiques, et lorsque la convention collective n'est pas signée à la négociation privée, pour ce qui est du recours à la législation, les parties doivent en rester là.

Voilà, peut-être un peu trop succinctement présenté le régime imposé par le législateur pour le règlement des conflits d'intérêts dans l'ensemble de nos services publics.

**Quelques idées maîtresses informant l'économie
de nos lois du travail en regard des conflits
d'intérêts et de leur règlement**

Nous tenterons, en guise de conclusion, de dégager quelques principes sur lesquels est fondé notre régime actuel de règlement des conflits d'intérêts.

En tout premier lieu, il y a l'idée qu'en admettant le principe de la reconnaissance syndicale et l'institution de la négociation collective obligatoire, le législateur a vu la

nécessité pour lui de réglementer l'usage de ces droits statutaires par les parties en vue de préserver la paix industrielle dans la mesure du possible. Voilà pourquoi on a institué les procédures de conciliation et d'arbitrage afin d'ordonner à tout le moins le développement des conflits susceptibles de survenir et y trouver solution pacifique si possible.

Par contre, en matière de conflits d'intérêts, l'idée fondamentale est que, exception faite de ce qu'on nomme « services publics », il y a nécessité de sauvegarder la liberté des parties en leur laissant accessible le recours aux armes économiques comme moyen ultime de régler les différends. Ici le souci premier est de respecter le caractère de l'économie dans laquelle s'expriment les relations du travail chez nous. Une économie fondée sur l'entreprise privée et la liberté d'association ne saurait s'accommoder d'un régime de sentences obligatoires comme moyen de résoudre les conflits d'intérêts dans les relations industrielles. Ce serait instaurer un dirigisme incompatible avec la notion même d'un ordre économique fondé sur la liberté contractuelle et la libre concurrence.

Enfin, sans entrer dans les critiques sérieuses qui pourraient être formulées ici et qui feront sûrement l'objet d'autres exposés, nous pouvons souligner la reconnaissance par le législateur que les conflits d'intérêts dans les relations du travail requièrent un mécanisme de règlement particulier, mécanisme qui implique, en théorie du moins, l'abandon des structures trop formelles et trop rigides du droit commun. C'est le but de la conciliation et de l'arbitrage où les conseils, par exemple, doivent décider selon l'équité et la bonne conscience et en vertu d'une procédure dénuée de formalisme.

Exposé des régimes contemporains

B — Dans d'autres états

GILLES BEAUSOLEIL

Dans la plupart des pays industrialisés la fixation des conditions de travail et de salaire est devenu le fait de la négociation collective. Mais en certains pays les taux de salaires sont déterminés plus ou moins complètement par des organismes gouvernementaux, de type judiciaire ou de type législatif.

Selon les diverses contingences historiques, tous les gouvernements ont établi des procédures de conciliation et d'arbitrage pour résoudre les conflits ouvriers, en plus des recours judiciaires que les lois tolèrent ou permettent plus ou moins dans ces cas.

Notre intention n'est pas de comparer sur le plan technique différents systèmes de conciliation ou d'arbitrage, mais plutôt de dégager les caractéristiques principales des divers systèmes d'interventions gouvernementales dans les conflits de travail après avoir établi une certification valable de ces systèmes. Ainsi, à partir des différences entre les divers modes d'interventions gouvernementales et des implications de la négociation collective comme type idéal, nous pourrons dégager un ensemble de critères permettant de définir, de situer le système québécois de conciliation et d'enquêtes obligatoires. Notons ici que le système de conciliation et d'enquêtes dont se rapproche surtout le système québécois est de tous les systèmes celui qui présente le plus de complexité sur le plan de l'orientation et de la technique.

Pour qu'une comparaison soit méthodologiquement valable, il importe que les institutions que l'on compare existent dans un contexte au moins quelque peu semblable. Dans le cas qui nous occupe, les divers types d'interventions gouvernementales dans les différends du travail doivent être comparés à l'intérieur d'un régime semblable de relations industrielles. Le critère que nous employons pour distinguer les divers régimes des relations industrielles est exclusivement celui de la reconnaissance politique de l'existence du syndicalisme ouvrier comme centre de pouvoir. Ce critère nous permet en particulier d'apprécier et de classer les divers systèmes de relations industrielles en fonction des divers systèmes économiques au sein desquels il se situe. Selon ce critère, les régimes de relations industrielles peuvent être assez aisément ramenés aux trois catégories suivantes.

1—Les régimes de suppression du syndicalisme autonome. Nous incluons ici les pays communistes, l'Espagne et le Portugal.

2—Les régimes de syndicalisme surveillé et contrôlé par l'Etat. On peut inclure dans ce groupe la majorité des pays sous-développés, ceux de l'est asiatique, du Moyen-Orient et la grande majorité des pays de l'Amérique latine.

3—Les régimes de reconnaissance ou, au moins, de tolérance du syndicalisme indépendant.

Cette catégorie peut comprendre les pays de l'ouest et du nord de l'Europe, excepté l'Espagne et le Portugal, les Etats-Unis, le Canada, le Mexique et le Brésil, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon. Au cours de cette conférence, nous nous en tiendrons surtout à une comparaison des modes d'interventions gouvernementales dans les pays de la troisième catégorie. Nous dirons cependant quelques mots sur les systèmes des pays des deux premières catégories, afin de mettre mieux en lu-

mière les différences qui peuvent exister entre les pays des trois catégories.

Régime de suppression du syndicalisme

Dans les pays communistes, il existe des organismes dits syndicaux, mais ceux-ci constituent à vrai dire une branche de l'administration des entreprises étatiques, poursuivant les mêmes fins économiques que les employeurs, soit les agences administratives de l'Etat. Le rôle du parti communiste dans les organismes syndicaux et administratifs unifie les objectifs et les politiques. La détermination des conditions de travail et de salaires est reconnue comme une fonction exclusive de l'Etat et constitue une pièce importante de la politique économique de ces pays. En Russie, les lois et les règlements ne déterminent pas tous les taux spécifiques de salaires dans toutes les entreprises, mais seulement les maxima et les minima, les taux spécifiques étant décidés par entente entre la gérance et le syndicat. Cependant, cette négociation à l'échelle de l'entreprise est plutôt illusoire, car, s'il y a différend, une décision obligatoire est prise par un organisme syndical supérieur.

Dans un tel régime, l'on peut concevoir que la majorité des différends du travail concerne l'interprétation et l'application de multiples lois, décrets et règlements au sujet des conditions du travail. Par exemple, en Russie soviétique la Commission des taux et conflits, de type paritaire et existant à l'échelle de l'entreprise, essaie d'amener une entente entre la gérance et le syndicat, et, à défaut, émet une sentence finale et obligatoire. Remarquons cependant que le terme conciliation dans les régimes de suppression ne correspond pas à notre acception de ce terme, car chez nous, conciliation présuppose l'existence d'intérêts différents et opposés, ce qui n'est pas reconnu dans le système soviétique. En Espagne et au Portugal, la détermination des conditions de travail et de salaires est faite par les corporations. Mais l'absence de syndica-

lisme ouvrier ou patronal, le manque de pouvoir politique et économique des employeurs et ouvriers, la présence constante du délégué gouvernemental et les caractères de l'état policier rendent la négociation à l'intérieur des corporations plutôt illusoire. De plus, la grève est illégale dans ces deux pays et des sanctions sévères sont prévues et appliquées.

Régime de syndicalisme surveillé et contrôlé par l'Etat

Dans les pays sous-développés, la surveillance plutôt serrée du domaine des relations patronales ouvrières s'explique par la présence de gouvernements de types autoritaires. Cette présence découle de la poursuite d'objectifs nationalistes jointe à l'activité d'un problème économique, comme dans les pays asiatiques, ou simplement d'une tradition dictatoriale, comme dans les pays d'Amérique du Sud. Il faut remarquer que, dans tous ces pays, le mouvement syndical est faible. Des facteurs économiques, tel que le bas standard de vie et le surplus chronique de main-d'oeuvre dans maints pays, expliquent cette faiblesse syndicale. Une indication de cette faiblesse dans ces pays consiste dans le fait que les syndicats ne semblent avoir joué qu'un rôle très faible dans l'élaboration de la législation du travail.

Différentes formes de contrôles de la négociation collective sont utilisées dans ces pays. En premier lieu, dans la majorité des cas, l'administration gouvernementale, soit le Ministère du travail en l'occurrence, possède de larges pouvoirs discrétionnaires, en outre, celui de suspendre une sentence arbitrale qui n'est pas selon l'intérêt public, ou de déclarer une grève illégale sans recourir à des critères légaux bien définis.

L'arbitrage obligatoire semble constituer une règle générale dans les pays sous-développés, soit pour tous les différends, soit, plus habituellement, pour les différends

dans les services publics définis dans un sens très large. La conciliation est obligatoire pour les conflits du travail qui n'ont pas à être soumis à l'arbitrage obligatoire.

Dans certains pays, tels que la Turquie, L'Iran, le Liban, tous les arrêts de travail sont prohibés, et, par conséquent illégaux. Dans les autres cas, habituellement, les arrêts de travail sont défendus seulement dans les services publics et dans les services économiques essentiels, ou encore dans l'un ou l'autre de ces services. Partout, des pénalités sont prévues pour les arrêts de travail illégaux. Ces sanctions ne sont pas restreintes à des amendes mais incluent l'emprisonnement. Dans plusieurs cas, ces peines sont très sévères.

Une dernière caractéristique des organismes de règlements des conflits du travail dans les pays sous-développés consiste dans la faible participation des organismes patronaux et syndicaux dans les commissions ou tribunaux créés pour résoudre les conflits du travail.

Régime de liberté syndicale

Les régimes de relations industrielles que comporte notre troisième catégorie sont ceux qui admettent un syndicalisme existant en tant que centre de pouvoir indépendant. Ces pays sont évidemment de type démocratique. Dans ces pays de type démocratique, un taux d'industrialisation rapide dans un cadre économique ou capitaliste a permis le développement d'un mouvement syndical puissant, bien structuré et disposant de ressources considérables dans certains cas.

Le régime des relations industrielles dans ces pays reflète ces influences. La négociation collective, menée à l'échelle de l'entreprise, de l'industrie ou du pays, est considérée comme à la base d'un régime stable de relations patronales-ouvrières. Dans l'ensemble, l'Etat n'intervient pas dans la détermination des conditions de travail et de

salaires, sauf en période d'urgence, ou encore lorsqu'il s'agit de déterminer les standards minima.

Les organismes syndicaux et patronaux ont joué un rôle considérable dans l'évolution de la législation dans ces pays. Ils ont souvent précédé la législation en établissant leur propre organisme et leur propre procédure, fournissant ainsi des modèles aux législateurs. En second lieu, et par divers moyens, ils ont contribué à l'élaboration d'une législation compatible avec leurs fins institutionnelles telles que définies par le contexte économique et politique dans lequel s'exerce leur action.

Le droit de grève n'est pas mis en question dans ces pays. Même si ce droit doit s'accommoder de la nécessité d'un arbitrage obligatoire dans certains cas. Certes, il ne s'agit pas d'un droit dont l'exercice est sans limitation. Il est suspendu, même restreint dans certains cas. Mais l'arrêt de travail demeure reconnu comme un moyen légitime de solution des conflits d'intérêts. En outre les arrêts illégaux de travail ne sont pas considérés comme des actes criminels. Dans nombre de pays, les sanctions ne sont jamais ou seulement que très rarement appliquées.

Les systèmes de règlement des conflits d'intérêts en régimes capitalistes, selon le degré d'interventions gouvernementales, constituent une gamme qui va de l'arbitrage obligatoire, à la conciliation et à l'enquête, ou encore et finalement à la conciliation pure. L'arbitrage obligatoire se pratique en Australie et en Nouvelle-Zélande. La conciliation et l'enquête obligatoire constituent le type canadien, tandis que les autres pays capitalistes ont adopté diverses modalités de conciliation volontaire ou obligatoire.

L'arbitrage obligatoire

L'arbitrage obligatoire date, en Australie et en Nouvelle-Zélande, du tournant du siècle. Dans ces deux pays,

il fut institué pour des raisons de bien-être, par des administrations favorables aux demandes syndicales. L'expérience australienne suivit une période de baisse de salaires et conséquemment, de grèves qui avaient affaibli le mouvement syndical. En Nouvelle-Zélande, on y eut recours pour combattre l'exploitation ouvrière dans les industries du vêtement, exploitation que les unions ouvrières n'étaient pas assez puissantes pour diminuer sensiblement. La plupart des auteurs établissent un parallèle entre l'institution de l'arbitrage et les objectifs sociaux de la culture australienne. Perlman parle de légalitarisme agressif de la culture australienne, tandis que B.H. Higgins décrit que la cour d'arbitrage est une institution clé du « welfare state » australien.

L'Australie est un pays fédéraliste. Aussi y trouvons-nous des lois fédérales et des lois d'Etat. La loi fédérale de conciliation et d'arbitrage en Australie fut promulguée en 1904. A ce moment là, les Etats étaient dotés ou se dotèrent d'une législation similaire. Dans les Etats, on créa des conseils de salaires ou encore des tribunaux arbitraux du travail, ou les deux à la fois. Notons que les conseils de salaires sont permanents et de type paritaire. Les tribunaux fédéraux ou d'état ainsi que les conseils de salaires ont en général fonction de concilier les parties et, à défaut d'entente, de rendre une sentence obligatoire. Il joue donc le rôle d'arbitre.

La loi fédérale australienne de 1904, créa la cour fédérale de conciliation et d'arbitrage, qui allait devenir au cours des années la pièce maîtresse du système d'arbitrage australien. Ce sont des magistrats de carrière qui siègent à cette Cour. La Cour n'est pas obligée de rendre une sentence, mais si elle le fait, cette sentence doit être élaborée selon l'équité et elle devient obligatoire pour les parties.

La juridiction de la cour fédérale fut, au début très étroite et confuse, et elle traitait surtout des conflits d'urgence. En 1920, à la faveur d'un courant centralisateur,

la Cour Suprême de l'Australie attribua la responsabilité de la solution des conflits dans les entreprises ou industries dont les dimensions dépassaient les limites d'un Etat, à la cour fédérale. Le résultat fut qu'à la longue, tous les conflits d'intérêts de quelque importance, furent soumis à la Cour fédérale. De plus, des Etats par la voie des conseils de salaires et les tribunaux arbitraux en vinrent à appliquer presque sans discrimination les décisions de la Cour fédérale. En 1947, le rôle de la Cour fédérale fut cependant modifié: ces fonctions furent réduites à la détermination des taux de base, des heures de travail, des congés payés et des taux de base pour les employés féminins. Les conflits au sujet d'autres matières des conventions collectives doivent maintenant être soumis à des commissaires de conciliation qui rendent, eux aussi, des sentences obligatoires. Les commissaires possèdent la double fonction de conciliation et d'arbitrage. Ils doivent tenter de régler le conflit au moyen de techniques de conciliation mais, en cas d'impasse, ils doivent rendre une sentence obligatoire.

La Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande les lois principales au sujet des conflits d'intérêts furent consolidées en 1925. Selon cette dernière législation, il y a quatre commissaires de conciliation pour l'ensemble du pays, leur fonction en est une de conciliation. La cour d'arbitrage se réserve de rendre les sentences. L'action de la Cour est expéditive: la plupart des différends sont entendus dans une couple de jours bien que les délais peuvent être de quinze jours en certains cas. La Cour a aussi le pouvoir de reviser périodiquement la structure des salaires dans le pays et de la modifier au moyen d'ordonnances générales.

Un résultat immédiat de l'arbitrage obligatoire dans ces deux pays, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, fut l'extension rapide du syndicalisme, étant donné le rôle vital des syndicats ouvriers dans la présentation des demandes

ouvrières devant les tribunaux d'arbitrage. La négociation collective se développa et couvrit presque tous les secteurs en moins de deux décades. Mais ce fut une négociation un peu factice, menée à l'ombre du système d'arbitrage, de sorte que le syndicalisme est devenu bureaucratique et d'allure quelque peu « lobbyiste ».

Les sanctions prévues par la législation pour manque de soumission à la loi d'arbitrage et le rejet de sentences arbitrales consistent dans des amendes, le recours à l'injonction et à la décertification. Il faut cependant avouer que ces moyens se sont avérés très peu efficaces.

En effet l'opinion publique et les pressions politiques par les syndicats empêchèrent l'application des sanctions. Comme le rapportait le *TIMES* du 5 août 1929, « ce fut le début de la pratique admise, en vertu de laquelle les syndiqués non satisfaits des sentences arbitrales se mettaient en grève ». En 1949, le gouvernement fit arrêter les chefs grévistes, mais lors des élections suivantes, le parti au pouvoir fut défait.

En dépit de toutes les difficultés, les syndicats ont supporté le système d'arbitrage obligatoire depuis son instauration, même s'ils semblent le faire de moins bon coeur actuellement. Il est vrai qu'ils en ont profité dans l'ensemble: les syndicats faibles obtiennent des améliorations à bon marché, tandis que les syndicats forts réalisent des gains additionnels au moyen de grèves.

La conciliation

Au cours des quelques pages qui précèdent, nous avons parlé d'une forme d'intervention gouvernementale dans les pays où l'on connaît un régime de liberté syndicale. Nous avons traité de l'arbitrage obligatoire. A l'opposé de l'arbitrage, nous trouvons une autre forme d'intervention dans les conflits de travail que nous désignons sous le nom de conciliation. La conciliation diffère fondamen-

talement de l'arbitrage en ce que cette méthode d'intervention vise seulement à amener les parties à s'entendre sur un ensemble de conditions de travail et de salaires qu'elles négocient, quels que soient les termes de cette entente. Cependant, si nous examinons attentivement les divers processus que peut comporter la conciliation, nous pouvons distinguer entre la conciliation au sens strict du terme, et cette forme de conciliation que nous avons appelée déjà la conciliation et l'enquête.

Dans la conciliation au sens strict, tout ce que l'on recherche, c'est d'amener les parties à s'entendre sur certaines conditions de travail et de salaires, sans procéder à une enquête formelle. Les conciliateurs n'exercent alors qu'une action personnelle et ne sont tenus à aucune règle de procédure. Ils cherchent surtout à ramener les parties autour de la table de négociation ou à les y maintenir et par diverses solutions qu'ils proposent, essaient de les ramener vers des points d'entente. Cette conciliation au sens strict peut être ou volontaire ou obligatoire. La conciliation est volontaire si les parties n'y sont pas obligées d'y recourir avant d'opter pour un arrêt de travail et elle est obligatoire dans le cas contraire. Au cours des pages qui suivront nous examinerons les systèmes américains et anglais qui constituent deux prototypes de conciliation au sens strict, même si l'on doit admettre quelques différences entre ces deux pays.

Les Etats-Unis

Au Etats-Unis le régime des relations ouvrières repose fondamentalement sur la négociation collective. Le recours à la conciliation apparaîtra comme un corollaire de ce rôle central de la négociation collective. La procédure en est la suivante: après 30 jours de négociation (la négociation est obligatoire, tout comme au Canada), les parties doivent avertir le Service Fédéral de Médiation et de Conciliation de l'existence d'un différend, si un tel différend existe et qu'il n'y a pas espoir de solution. Trente

jours plus tard, soit à l'expiration de la convention collective, s'il s'agit de renouvellement, les parties sont libres de recourir à l'arrêt du travail si elles jugent inutile la continuation des négociations. Théoriquement, la loi permet aux conciliateurs de s'imposer aux parties dans le cas d'un différend. Mais, en fait, les Etats-Unis possèdent un régime de conciliation au sens strict. Car la politique du Service Fédéral de Médiation et de Conciliation, depuis sa réorganisation en 1947, a été de ne procéder qu'avec l'approbation des parties impliquées dans un différend. L'action du conciliateur est personnelle et ne comporte aucune exigence procédurale. Le conciliateur ne possède aucun pouvoir: il ne peut forcer les parties à accepter les termes d'une entente, ni retarder le moment du recours à la grève ou au lock-out. Sa fonction se limite à essayer d'amener l'entente entre l'employeur et le syndicat en les maintenant à la table de négociations, en proposant des solutions alternatives et en leur faisant réaliser le coût prohibitif d'un arrêt de travail.

La juridiction du Service de Médiation et de Conciliation s'étend à tous les conflits dans les entreprises dont les opérations dépassent la limite d'un Etat. Les autres différends seront donc soumis à des organismes de conciliation appartenant à chaque Etat. Cependant durant les années récentes, la coopération entre les agences fédérales et de l'Etat a été très satisfaisante.

Y a-t-il arbitrage aux Etats-Unis?

Reconnaissons qu'un petit nombre de conflits d'intérêts aux Etats-Unis sont soumis à l'arbitrage volontaire. Le Service fédéral a toujours encouragé les parties à y recourir en cas d'insuccès de la conciliation. Mais l'arbitrage volontaire constitue la limite d'intervention extérieure qu'employeurs et syndicats américains semblent prêts à accepter. Toute proposition d'arbitrage obligatoire et même d'enquêtes des conflits comme au Canada a entraîné jusqu'ici une opposition considérable.

Une procédure spéciale est prévue pour les conflits d'une gravité hors de l'ordinaire, conflits que l'on définit différends d'urgence (emergency disputes). Dans le cas d'un tel conflit, le Président des Etats-Unis nomme une commission dont la fonction est de l'aviser de la gravité du conflit. Si le différend est considéré par le Président comme étant un cas d'urgence, il demande une injonction pour une période de soixante jours durant laquelle les parties continuent à négocier. A la fin de cette période, s'il n'y a pas eu entente, la dernière offre de l'employeur est soumise au vote des employés, vote surveillé par la Commission des relations ouvrières qui dispose de quinze jours pour effectuer ce vote. Dans les cinq jours suivants, le résultat du vote est communiqué par la Commission des relations ouvrières et, quels qu'en soient les résultats, le Procureur Général doit faire les démarches nécessaires pour la dissolution de l'injonction. A partir de ce moment, les parties sont à nouveau libres de recourir à l'arrêt de travail.

Le droit de grève aux Etats-Unis constitue le résultat d'une évolution politique et législative, et il semble être un droit bien acquis actuellement, quoique soumis à certaines limitations. Sans rentrer dans les détails, précisons que les employés gouvernementaux n'ont pas le droit de recourir à la grève. Les arrêts de travail que constituent le « boycott » secondaire et la grève contre un syndicat certifié sont aussi illégaux.

L'Angleterre

Comme l'Angleterre fut le premier pays en contexte capitaliste à s'industrialiser rapidement, ce pays a joué un rôle de pionnier dans la difficile élaboration de la législation du travail dans les pays occidentaux. Les premières lois stipulaient le recours à l'arbitrage obligatoire, mais elles furent inefficaces, il va sans dire. Par la loi de 1896, le Ministère du Commerce mettait à la disposition des employeurs et des syndicats un personnel de conciliateurs

dont la fonction consistait à aider les parties à arriver à une entente, en cas de différend. Cette loi est encore en vigueur, l'action des conciliateurs ayant été considérée satisfaisante. En 1919, on créait la Cour Industrielle avec pouvoir d'enquête. Seulement les différends présentés par les employeurs et les syndicats pouvaient y être soumis; d'ailleurs, la recommandation n'était pas obligatoire. Durant la dernière guerre mondiale, les arrêts de travail devinrent illégaux, les conflits devaient être soumis aux services de conciliation gouvernementaux ou à défaut d'entente, à un tribunal d'arbitrage. En 1951, les restrictions de guerre du droit de grève furent abolies. Cependant le Tribunal National d'Arbitrage était conservé sous le nom de Tribunal des Différends du Travail. Sa fonction était changée en ce sens qu'il devenait un tribunal strictement d'arbitrage volontaire. Les sentences de ce tribunal sont obligatoires mais seulement les différends présentés conjointement par l'employeur et le syndicat peuvent y être soumis.

Il n'y a pas de procédures de certification pour les syndicats anglais. Mais il est de tradition que l'employeur négocie avec le syndicat majoritaire. L'évolution de la structure syndicale anglaise a réglé à toutes fins pratiques les problèmes des conflits de juridiction. Ceux qui demeurent sont réglés habituellement par l'action du Congrès des Syndicats ouvriers (Trade Union Congress).

Excepté dans quelques services publics (la distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau), le droit de recourir à la grève ou au lockout est pratiquement incontesté en Angleterre. Il n'y a pas de délais ou statutaires ou arbitraires. Le fait que les conventions collectives anglaises ne contiennent pas de date précise d'expiration en rendrait l'application impossible. Employeurs et syndicats ne sont pas obligés de recourir à la conciliation et à l'arbitrage, et le gouvernement ne possède que des pouvoirs d'urgence pour intervenir dans le cas de conflits d'intérêts. Le Ministre du Travail a le pouvoir de référer un conflit à la Cour Industrielle, mais cette procédure n'est utilisée

que dans des cas très rares. Un recours employé plus souvent par le Ministre du Travail consiste dans la nomination d'une commission d'enquête, à l'occasion d'un conflit qui peut avoir des conséquences graves sur l'économie du pays. Cette commission représentative composée de trois experts émet des recommandations générales pour la solution du différend. Dans la plupart des occasions, les parties attendent la fin des travaux de la commission pour opter pour l'arrêt de travail s'il y a lieu; mais ce n'est pas une règle générale vu que cela dépend des calculs stratégiques des parties.

Un aspect de l'expérience anglaise très différent de l'approche américaine consiste dans le rôle considérable des employeurs et des syndicats dans l'établissement d'organismes de conciliation et d'arbitrage et dans la détermination du contenu de la législation à ce sujet. A la fin du siècle dernier, l'on établit à l'échelle régionale ou industrielle, ou dans les deux cas à la fois, des organismes de coopération patronale et syndicale dont une fonction importante fut la solution des différends d'intérêts.

Des procédures de conciliation et d'arbitrage existent actuellement à l'échelle industrielle par suite d'ententes patronales et syndicales, dans les chemins de fer et mines de charbon, et l'industrie du coton. Il est à noter que l'existence d'organismes de type paritaire à l'échelle de l'industrie en Grande-Bretagne, est liée au fait que la négociation à l'échelle de l'industrie est largement pratiquée.

Certains aspects de l'expérience anglaise se retrouvent dans le cas de l'Allemagne, de la Belgique, des Pays-Bas et des pays scandinaves. Dans tous ces pays, la négociation à l'échelle de l'industrie existe. Employeurs et syndicats semblent plus enclins à régler leurs différends sans intervention de l'extérieur et, en cas d'impasse, les représentants patronaux et les leaders syndicaux jouent très souvent le rôle de médiateurs.

Le gouvernement des divers états allemands met à la disposition des parties un personnel de conciliateurs. L'arbitrage n'est que volontaire. La conciliation n'est pas très souvent utilisée, les parties arrivant par elles-mêmes à une entente dans la majorité des cas. Les systèmes belge et hollandais sont caractérisés par la présence nombreuse d'organismes de type paritaire et par la consultation constante entre le gouvernement et les parties au sujet du règlement des conflits d'intérêts.

Dans les pays scandinaves, la conciliation, sous des modalités différentes, est obligatoire. Par exemple, en Suède, les conflits d'intérêts doivent être référés au service de conciliation. Les arrêts de travail sont illégaux durant les procédures de conciliation si un avis préalable n'est pas envoyé par la partie initiant l'arrêt de travail à l'autre partie sept jours avant le commencement de l'arrêt de travail.

En France et en Italie, les syndicats ne sont pas seulement moins puissants que dans les pays anglo-saxons mais leur orientation idéologique est beaucoup plus accentuée avec le résultat que dans ces pays, l'action des employeurs et des syndicats dans le développement d'organismes de coopération entre les parties a été presque nulle. Le système de règlement des conflits en est un de conciliation. En France, la conciliation a été volontaire jusqu'en 1936. De 1936 à 1939, la conciliation et l'arbitrage devinrent obligatoires, système que l'on tenta de rétablir après la guerre. Mais l'opposition des employeurs et des syndicats fut telle que la loi du 11 février 1950 devait contenir seulement des clauses en vue de la conciliation. Cette loi créa des conseils locaux, régionaux et nationaux de conciliation pour régler les conflits d'intérêts. Ces commissions, tripartites, doivent entendre les parties, délibérer et faire des propositions, le tout dans une seule opération. Cette procédure est peu effective avec le résultat que la plupart des conflits ne sont pas soumis à la conciliation. D'ailleurs la loi ne restreint pas l'exercice

du droit de grève. En France, les policiers n'ont pas le droit de recourir à la grève.

Conciliation et enquête obligatoire au Canada

Le système canadien de règlement des conflits d'intérêts est plutôt complexe. D'abord il comporte une mixture de techniques de conciliation et d'enquête. En outre, il y a en fait au Canada pas un mais onze systèmes, étant donné que les problèmes de travail, excepté dans le secteur des transports et des communications, relèvent de la juridiction des provinces. Heureusement, les éléments structurels de ces systèmes sont similaires, et la procédure commune est celle que vous a exposée sensiblement ce matin M. Cardin en décrivant le système du Québec.

L'enquête du contenu des conflits d'intérêts, les recommandations sur les termes des conventions collectives et la suspension du droit de grève durant la longue période d'opération des conseils de conciliation constituent les éléments originaux et communs de la réglementation affectant les conflits d'intérêts au Canada; c'est pourquoi nous utilisons l'expression « conciliation et enquête obligatoire » en ce cas.

Vu l'objet des travaux de ce Congrès, il importe, non seulement de caractériser le système canadien mais surtout de mettre en relief les différences et similarités entre le système québécois et celui en vigueur dans les autres juridictions canadiennes.

Dans toutes les provinces du Canada et comme au fédéral, la certification est nécessaire pour qu'un syndicat puisse obliger un employeur à négocier avec lui et surtout pour présenter un conflit aux agences de conciliation et d'enquête. Les diverses lois de relations ouvrières prévoient un régime d'exception ou un statut spécial pour certains groupes d'employés comme les fonctionnaires, les

employés municipaux dont les policiers et les pompiers, et les instituteurs. Dans tous les cas, la certification est accordée par une Commission de relations ouvrières; dans toutes les provinces excepté l'Alberta, la permission de la Commission respective est requise pour toute poursuite judiciaire touchant la clause de la négociation obligatoire; la Commission fédérale de relations ouvrières possède le pouvoir d'ordonner elle-même à l'une ou l'autre partie de respecter l'exigence légale de négocier si le syndicat impliqué est certifié.

Depuis le début du siècle, la législation du Québec touchant les conflits d'intérêts a évolué dans un sens graduellement plus restrictif tandis que la législation fédérale n'a pas substantiellement changé, si ce n'est que son application est devenue empreinte d'une moins grande contrainte. La suspension du droit de grève durant les procédures de conciliation et d'enquête existe déjà depuis 1907 dans la loi fédérale. Dans le Québec la suspension du droit de grève n'a été introduite que graduellement, la première loi provinciale en ce sens date de 1921 et ne couvre que les employés municipaux. En 1932 et 1939 de nouvelles lois étendent la suspension du droit de grève durant les procédures de conciliation et d'enquête à de nouveaux secteurs en particulier certaines institutions de charité couvertes par la Loi de l'Assistance Publique. En 1944, cette restriction était étendue à tous les secteurs des services publics tandis que le recours obligatoire à la conciliation et à l'enquête était imposé pour tous les autres conflits d'intérêts. La différence dans l'orientation des législations fédérales et québécoises se reflète dans l'attitude gouvernementale vis-à-vis l'application des sanctions, ce qui est traité plus bas. L'orientation de la législation de la plupart des provinces à l'exception peut-être de l'Alberta et surtout de la Colombie-Britannique a suivi le modèle fédéral. La législation de la Colombie-Britannique est cependant très semblable à celle du Québec, sinon plus coercitive.

Au Québec et en Alberta, la fonction du Conseil de conciliation est définie différemment que sous les autres juridictions canadiennes; pour ces dernières, la fonction du conseil en est d'abord une de conciliation, c'est-à-dire que les membres du conseil doivent tenter d'amener les parties à négocier une entente selon leurs propres termes. Si, ces efforts ne produisent aucun résultat, seulement alors le conseil doit faire les recommandations basées sur l'équité.

Selon la loi québécoise et albertaine, la première fonction de conciliation n'existe pas. Le rôle du conseil de conciliation est limité à étudier le différend et à faire des recommandations en équité et en bonne conscience.

Dans toutes les provinces, sauf au Québec, des conseils de conciliation doivent faire rapport entre 10 et 14 jours, alors qu'au Québec la loi indique que le conseil doit faire rapport après une période de trois mois avec extension possible si nécessaire. Même si en réalité la différence entre la durée moyenne des conseils de conciliation n'est probablement pas aussi considérable que celle indiquée par les diverses lois entre le Québec et les autres provinces, il demeure que la clause de la loi québécoise semble indiquer une intention du législateur que le rôle du conseil soit très considérable dans le règlement du différend.

Dans toutes les provinces et au fédéral les lois contiennent des sanctions dans le cas de lock-out et de grèves illégales. Ces sanctions consistent principalement en amendes. En Alberta, une grève illégale libère l'employeur de l'obligation contractée par la signature de la convention collective. En Colombie-Britannique et au Québec, la grève illégale peut entraîner la décertification du syndicat impliqué. Signalons que le caractère rétroactif du Bill 20 passé en 1954 par la Législature du Québec en accentuait l'orientation anti-syndicale. Des différences se révélaient aussi dans l'application des pénalités. Le gouver-

nement fédéral a appliqué si rarement les sanctions prévues pour les arrêts de travail illégaux que l'on peut dire que pour toute fin pratique, elles restent lettre morte. Le gouvernement du Québec, par contre, les a non seulement appliquées durant les années récentes mais a, à plusieurs reprises, pris position très tôt après la déclaration de grèves illégales, affaiblissant ainsi grandement son aptitude à jouer un rôle de médiateur. L'attitude gouvernementale dans le Québec révèle une propension beaucoup plus grande à exercer la fonction de juge que celle de conciliateur.

Un dernier aspect de comparaison peut consister dans la similarité des organismes de conciliation avec la procédure judiciaire. L'orientation de la législation fédérale et la tradition dans son application font du conseil de conciliation fédéral beaucoup plus un authentique organisme de conciliation qu'une sorte de tribunal. Tel n'est pas le cas pour ces organismes dans la province de Québec. En premier lieu, dans le secteur des services publics, il s'agit de véritables tribunaux dont les jugements doivent être appliqués. Il ne leur manque que des critères pour baser leurs jugements. A défaut, on décide en équité, avec tout ce que ce terme peut contenir d'imprécision et de latitude dans ce type de conflits économiques. Dans le cas des conseils dont les recommandations ne sont pas obligatoires, la similarité procédurale avec les tribunaux d'arbitrage dans les services publics, le respect des précédents, le rôle de premier plan joué par des gens de formation légale et la négligence de la fonction de conciliation font des conseils des organismes d'arbitrage plus que de conciliation.

II

Jugements sur le régime québécois

A — Equivoques du régime québécois

ROGER CHARTIER

Introduction

C'est notre propos de dresser un bilan critique des éléments intégrants du régime légal de règlement des conflits *d'intérêts* dans la province de Québec. Cette étude portera sur les aspects juridiques des rapports collectifs de travail en regard de deux lois seulement: la *Loi des relations ouvrières* de 1944 (insérée dans SRQ 1941, ch. 162A) et la *Loi des différends ouvriers de Québec* de 1901 (devenue SRQ 1941, ch. 167). Nous laissons donc à d'autres la discussion de la *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés* de 1944 (inscrite dans SRQ 1941, ch. 169), qui couvre les « services publics » suivants: les corporations municipales et scolaires; les institutions d'assistance publique au sens de la Loi de l'assistance publique de Québec (ch. 187); les asiles d'aliénés; les entreprises de transmission de messages téléphoniques ou télégraphiques, de transport, de chemins de fer, tramway ou navigation, de production, de transmission, de distribution ou de vente de gaz, d'eau ou d'électricité (à l'exception des chemins de fer sous la juridiction du Parlement du Canada); et les services du gouvernement de la province, mais à l'égard seulement des fonctionnaires et ouvriers visés par la Loi du service civil (ch. 11). Au lecteur de juger dans quelle mesure les énoncés de principes qui vont suivre valent également pour le secteur couvert par cette dernière loi.

Nous ne nous intéresserons pas directement au fonctionnement et aux résultats concrets du régime légal en

question; ceux-ci bien connus des praticiens des relations entre syndicat et direction, sauront mettre nos intuitions à l'épreuve. En d'autres termes, nous inférerons des textes de loi pertinents une série de conséquences *probables*, nous poserons des questions et nous proposerons des explications, sans risquer délibérément des jugements de réalité.

Théorique et légale, donc, cette analyse n'entend pas décrire dans toute son ampleur le drame des relations entre syndicat et direction dans notre province. Nous ne parlerons pas des conflits qui doivent encore se livrer autour de la reconnaissance syndicale (conflits de droit, depuis 1944), du refus pratique du syndicalisme dans nombre de secteurs, du recours sporadique au judiciaire (par l'injonction ou le Code criminel) pour bloquer, avec l'aide du policier et le silence de l'exécutif, l'action du législatif et de l'administratif, ni des interventions politiques toujours possibles dans le mécanisme de règlement des différends ouvriers.

Notre entreprise est plus sereine, et positive dans la mesure où elle vise une amélioration constante de notre législation du travail. Cet objectif fait de notre étude bien autre chose qu'un effort systématique de démolition. Nous nous en prendrons aux textes légaux autant qu'ils sont équivoques et nous semblent contraires à des principes fondamentaux; et nous en aurons contre les administrateurs, non pas comme individus, mais comme exemples vraisemblables de la mise en application de certains passages de la loi. Ce serait fausser et infirmer le problème que de le situer uniquement au niveau des personnes. Bien sûr, des fonctionnaires malhonnêtes ou incompetents peuvent vicier l'exécution d'une législation bonne, si par exemple ils plient devant certaine ingérence politique; mais une législation qui serait mauvaise au départ ne pourrait produire que des fruits gâtés, si compétents et intègres qu'en fussent les administrateurs.

Or la législation québécoise du travail n'est ni meilleure ni pire que celle de la plupart des autres provinces ou pays. Plus flexible que certaines et plus rigide que d'autres, elle ressemble beaucoup, en plus restrictif peut-être, à celle des autres provinces canadiennes et du gouvernement fédéral. Avec sa période d'attente réglementaire avant la grève (ou la contre-grève) et l'intervention de tiers (conciliateur et conseil de conciliation ou d'« arbitrage ») dans le différend, elle se situe à mi-chemin entre le *laissez-faire* complet et l'ingérence pesante de l'Etat dans la fixation des salaires, des heures et des autres conditions de travail, à mi-chemin donc entre la législation de la Saskatchewan ou le régime américain pré-Taft-Hartley (la loi Wagner de 1935 n'imposait que quelques conditions préalables, comme le certificat de reconnaissance) et le régime australasien (Australie et Nouvelle-Zélande).

Sans doute, notre législation en ce domaine a grand besoin d'une repensée, d'un rajeunissement, d'un arrangement nouveau sous forme de refonte ou plutôt de codification fidèle et progressive. Elle doit fournir des cadres juridiques toujours mieux adaptés au rythme de l'évolution des moeurs, des expériences et des désirs profonds des intéressés. Le droit est nécessairement en retard sur les institutions sociales, qu'il vient sanctionner comme autant d'états de fait; et en ce sens on peut le dire conservateur. Ce décalage, d'ailleurs, a une certaine utilité en ce qu'il peut éviter l'adoption de lois hâtives et mal ébauchées. Mais une législation industrielle ou sociale qui ne bouge pas est déjà morte; et ainsi une loi vieille de quatorze ans (comme notre *Loi des relations ouvrières*) peut avoir grand besoin d'une reformulation. L'immobilité même de pareilles lois (et à plus forte raison les reculs voulus) constitue un grave danger pour la paix sociale qu'elle est censé servir. Ainsi que s'exprimait le regretté Jacques Perrault,

Des modifications juridiques sont demandées par ceux qui veulent obtenir leur place au soleil, mais ce droit nouveau est combattu par tous ceux à qui les changements politiques, économiques ou sociaux menacent de ravir des

privileges ou des intérêts acquis. Les « privilégiés » s'attachent au droit traditionnel, sauvegarde de leurs intérêts, et combattent âprement aussi bien les réformes sociales, économiques et politiques que les lois nouvelles qu'exigent les transformations de la société.¹

Il pourrait donc s'agir, non pas seulement d'une inertie ou d'un immobilisme aveugle, mais d'une initiative consciente et parfois agressive du législateur au service d'un conservatisme d'Etat lui-même en étroite accointance avec d'autres conservatismes (patronal, par exemple).

Et puis, autre note liminaire, aucune législation du travail ne crée automatiquement de « bonnes » relations industrielles, marquées au sceau de la « paix » et de la concorde. Un tel corps de lois n'exerce pas d'action autonome: il ne se situe pas dans un grand vide social, économique et politique. Lourd d'erreurs techniques et d'ambiguïtés au point de scandaliser l'homme de loi, un tel ensemble légal, à la rédaction floue et aux éléments disjointes, réussira pourtant à assurer une véritable harmonie industrielle si le climat politique, par exemple, favorise chez les parties en cause la collaboration, la confiance et la liberté. Et inversement, la législation du travail d'une province ou d'un pays pourra être techniquement parfaite, fort élaborée et absolument logique au regard du légiste le plus exigeant, sans pour cela réussir à produire autre chose que des fruits de méfiance, de désordre et de violence, dans un contexte de tensions extrêmes où tout est constamment remis en question. L'efficacité d'une loi (ou d'un cadre administratif) repose moins sur son style ou sur la menace de sanctions que sur l'autorité morale qui émane d'elle, du législateur ou de l'administrateur. Il sied, à cet égard, de citer les paroles suivantes de Pie XI:

Toutes les institutions destinées à favoriser la paix et l'entraide parmi les hommes, si bien conçues qu'elles paraissent, reçoivent leur solidarité surtout du lien spirituel qui unit les membres entre eux. Quand ce lien fait défaut,

(1) PERRAULT, Jacques. *« L'évolution juridique »*, Ch. VI des *Essais sur le Québec contemporain*, édités par Jean-C. Falardeau. Québec: Les Presses Universitaires Laval, 1953, p. 127.

une fréquente expérience montre que les meilleures formules restent sans résultat.²

L'économiste Bijou aboutit d'ailleurs aux mêmes conclusions; notant « the eagerness of social reformers to build up and fortify the machinery of industrial peace », il continue:

In industrial negotiations, perfection of machinery counts far less than good faith and good will. Care must, therefore, be taken not to stress unduly matters of mere technique. Nevertheless, the type of machinery employed is certain to have some effect...³

Enfin, dernière remarque, nous entendons mettre en relief les « équivoques » du régime légal de règlement des conflits d'intérêts dans le Québec. Nous emploierons ce mot au sens très large de « confusion de mots, de choses » ou de « sens incertain » (*Larousse*), de texte « qui prête à des interprétations diverses » (*Paul Robert, Société du nouveau Littré*), d'ambiguïté, d'opposition ou d'écart. Ces équivoques peuvent être de trois ordres: 1) ou bien ce sera le silence d'un texte sur une distinction importante; 2) ou encore une expression, un passage prêterà à des interprétations diverses ou s'opposera à une autre expression, un autre passage d'un même texte; 3) ou enfin tel ou tel passage d'un texte viendra en collision avec les principes qui le sous-tendent, implicitement ou expressément. Appliquant cette nomenclature au cas qui nous occupe, nous affirmons que les confusions qui surgissent entre la « lettre » et l'« esprit », entre textes et principes sont essentielles, et qu'elles expliquent les écarts, désormais secondaires malgré leur importance, qu'on observe à l'intérieur des éléments d'un régime légal ou entre eux. Nous nous en tiendrons ici à la critique des seules *équivoques secondaires*: « arbitrage », silence de la loi sur la distinction entre « conflit d'intérêts » et « conflit de droit », « différend », « équité et bonne conscience », rôle du conciliateur, du

(2) P^{re} XI, pape. *Quadragesimo Anno*. Paris: Spes, 1937, art. 148.

(3) PIGOU, A.C. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan & Co., Ltd., 1952 (4th ed. reprinted from 1932 original), p. 414.

président du conseil d'arbitrage et de ses deux collègues, et caractère de la « sentence » arbitrale.⁴

Les équivoques secondaires

Il existe dans la législation québécoise du travail des confusions et ambiguïtés qui, sans menacer dans ses forces vives le régime de règlement des conflits d'intérêts dans le secteur qui nous intéresse, peuvent nuire à des degrés divers au fonctionnement efficace de son mécanisme. Nous allons examiner immédiatement quelques-unes de ces « équivoques secondaires ».

a) « Arbitrage »

L'emploi du mot « arbitrage » pour rendre compte du recours obligatoire à des tiers dont la sentence n'est pas exécutoire (à moins d'un accord antérieur des parties à cet effet) peut prêter à équivoque. Détail de sémantique si l'on veut, mais qui a son importance. Car il exprime une confusion et un manque à distinguer dont nous apprécierons bientôt les conséquences. Selon *Larousse*, l'arbitrage est le « règlement d'un litige par un arbitre... qui est choisi par un tribunal ou par les parties pour prononcer dans un différend ». De même, notre Code de procédure civile (art. 1431) définit le compromis comme « un acte par lequel les parties, pour éviter un litige ou y mettre fin, promettent de s'en rapporter à la décision d'un ou de plusieurs arbitres dont elles conviennent ». L'arbitrage a donc un caractère final et sans appel que l'on ne retrouve pas dans le prononcé d'un jugement, ou mieux dans la formulation de recommandations qui n'obligent en rien

(4) Le lecteur qui désire pousser plus avant cette étude trouvera des données nombreuses sur l'équivoque fondamentale (i.e., l'écartèlement de deux optiques, l'une fondée sur la peur et l'autre centrée sur la liberté des parties) qui paraît sous-entendre notre législation, ainsi que sur les notions de conflit social et industriel, dans un article de l'auteur intitulé « Législation du travail, liberté, peur et conflit » qui paraîtra dans la revue *Relations Industrielles* de juillet 1958, vol. 13, no 3, pp. 254-309. On pourra se procurer un tiré à part de cet article en s'adressant aux Presses Universitaires Laval, 28, rue Ste-Famille, Québec.

les parties, sinon moralement (et encore!). En matière de conflits d'intérêts dans les secteurs non couverts par la *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés*, l'« arbitrage » est donc une forme plus poussée, tri-céphale de conciliation. Inutile d'ailleurs d'ajouter qu'ici les parties préfèrent de beaucoup le maintien de l'équivoque à l'imposition de sentences exécutoires pour le simple plaisir de redonner au mot « arbitrage » la plénitude de son sens!

b) « Conflit d'intérêt » et « conflit de droit »

Une deuxième équivoque, beaucoup plus significative celle-là, c'est le silence complet de la loi sur la distinction entre « conflit d'intérêts » et « conflit de droit ». Le *conflit d'intérêts*, ou désaccord de réglementation ou d'ordre économique, résulte du défaut d'entente des parties dans la détermination des règles de leurs relations. Ici, aucune législation ni convention collective, aucun règlement ni accord qui puissent guider l'arbitre, forcé de s'en remettre à l'équité, soit à une sorte de justice approximative qui ne procède pas directement de règles juridiques en vigueur. Selon la définition du BIT, ce type de conflit « porte non pas sur l'interprétation d'un droit acquis fondé sur la loi ou le contrat, mais sur une simple revendication tendant à modifier un droit existant ou à créer un droit nouveau ». ⁵ C'est la phase « législative ». Le *conflit de droit*, pour sa part, « porte sur l'interprétation ou l'application d'un droit né et actuel, fondé sur la loi ou le contrat » (BIT). ⁶ C'est la phase « judiciaire ». Un exemple, amorcé plus haut, éclairera cette distinction. Depuis l'adoption de la *Loi des relations ouvrières* en 1944, le droit des employés au syndicat de leur choix ne dépend plus, en théorie du moins, de leur force économique et de son usage contre un employeur récalcitrant; et en fait, les grèves de reconnaissance syndicale ont sensiblement diminué en nombre,

(5) *Les tribunaux du travail*. Etudes et documents, Série A (Vie Sociale), no 40. Genève: Bureau international du Travail, 1948, p. 20.

(6) *Ibid.*

même si malheureusement elles doivent encore s'y livrer en certains cas. En d'autres termes,

Avant la Loi des relations ouvrières, la reconnaissance de l'union ouvrière par l'employeur relevait du domaine des conflits d'intérêts. Maintenant que l'on a établi l'obligation légale de reconnaître l'union groupant la majorité et certifiée comme telle, les litiges qui peuvent s'élever sur cette question sont du domaine des conflits de droit.⁷

Le silence de la loi à l'égard de cette distinction ne pose pas tellement de problèmes si la réalité elle-même se charge de la consacrer. Pourtant, la plupart des pays du continent européen font très nette la distinction en question, dans leur législation du travail. D'autres pays, Etats ou provinces, sans s'attarder sur les définitions qui mènent aux distinctions, ont quand même établi une procédure qui varie selon que le conflit est d'ordre juridique ou non. Ainsi toutes les provinces canadiennes, sauf le Québec, la Saskatchewan et l'Île du Prince-Edouard, pourvoient à l'arbitrage obligatoire des conflits de droit et à la conciliation à deux paliers pour les conflits d'intérêts. Hâtons-nous cependant d'ajouter que, dans les trois provinces exceptées (comme aux Etats-Unis d'ailleurs), la très grande majorité des conventions collectives imposent l'arbitrage obligatoire des griefs, *i.e.* des différends qui surviennent pendant la durée d'une convention collective.

Mais justement, ces griefs ne sont pas nécessairement des conflits « de droit »; en l'absence d'une base réelle et effective de règlement et à défaut de guides contractuels précis, nombre de griefs appellent bien plus normalement la négociation (et au besoin la conciliation ou la médiation) que l'arbitrage définitif. Il n'est donc pas légitime de toujours assimiler conflits d'intérêts et conflits de négociations initiales, pré-contractuelles, ou encore conflits de droit et différends qui naissent pendant qu'une convention est en vigueur. C'est là esquisser la théorie fort contro-

(7) PIGEON, Louis-Philippe. « Technique de la conciliation et de l'arbitrage », *Techniques des relations de travail*, Rapport du Quatrième Congrès des Relations industrielles de Laval. Québec: Département des relations industrielles, Faculté des sciences sociales, Université Laval, 1949, p. 26.

versée de la continuité des négociations, après comme avant la signature d'une convention.

Or il est très important de savoir que la théorie vient de s'incarner dans les faits pour la première fois peut-être au Canada, et dans le Québec encore, aux alumineries d'Arvida. En effet, la convention collective de travail signée (pour trois ans) le 17 septembre 1957 par *Aluminum Company of Canada, Limited (Arvida)* et *Le Syndicat national des Employés de l'Aluminum d'Arvida, Inc.* (pour tous les employés payés à l'heure aux usines d'Arvida et au département des propriétés) stipule que

Les griefs soumis à l'arbitrage doivent être divisés en conflits d'intérêts et en conflits de droits. Les parties doivent tenter de s'entendre auparavant sur la nature du grief, à savoir si le grief est arbitral et s'il s'agit d'un conflit de droits ou d'un conflit d'intérêts. S'il y a entente, le grief doit être soumis à l'arbitre ayant juridiction qui doit procéder au mérite. A défaut d'entente,... le grief doit être soumis à l'arbitre des conflits de droits lequel doit décider, en premier lieu, de l'«arbitrabilité» du grief et/ou de la juridiction... (article 129b)

La distinction entre les deux types de conflit est très claire. Il y aura conflit de droit sur la «prétendue violation ou fausse interprétation des clauses de cette convention» ou sur une «décision prise par la Compagnie en relation avec les conditions de travail prévues dans cette convention», et conflit d'intérêts ou désaccord sur la «modification par la Compagnie d'une condition de travail non prévue dans cette convention» (article 125). Cette distinction sert également, comme il se doit, à l'attribution des juridictions ou compétences: c'est «monsieur le juge X.» qui prononce dans les conflits de droit, et «monsieur Y.» qui s'occupe des conflits d'intérêts (article 129c). «L'arbitre doit rendre seul la sentence arbitrale» (article 129f).

Normalement, cette distinction attacherait à la sentence arbitrale deux effets bien différents: le caractère exécutoire (dans les conflits de droit) et le caractère libre (dans les conflits d'intérêts). Mais ici les parties, pour as-

surer la stabilité de leurs relations pendant la durée de la convention, ont stipulé que, dans les *deux* types de conflits, « la sentence arbitrale est finale et lie les parties » (article 129h) et « aucune grève... et... aucun lock-out ne doivent avoir lieu pendant la durée de cette convention » (articles 12 et 13).

Cette formule très heureuse ménage aux parties, non seulement la stabilité de leurs relations par la stipulation du non-recours à la grève ou au lock-out tant que la convention est en vigueur, mais encore la fluidité et la flexibilité de ces relations par le mandat donné aux arbitres de dépasser au besoin la convention pour entendre *tous* les cas de griefs, prévus ou non. Et si l'une des parties n'est pas satisfaite d'une décision rendue à la suite d'un conflit d'intérêts (et même d'un conflit de droit), elle pourra toujours en susciter la discussion et en proposer la modification aux négociations collectives suivantes.

Concluons en disant que la distinction entre conflit de droit et conflit d'intérêts doit être très claire chez les parties; et qu'une bonne façon de la rendre uniforme serait de l'inscrire précisément dans la législation, tout en laissant aux parties le loisir de déterminer les modalités de leurs relations à cet égard.

c) « Différend »

Les termes « conflit » et « différend » sont ici interchangeables. Comment définir le « différend »? En ayant recours à la *Loi des différends ouvriers de Québec* (SRQ 1941, ch. 167) ou en utilisant la *Loi des relations ouvrières* (SRQ 1941, ch. 162A)? La partie syndicale, désireuse d'agrandir le champ des différends arbitrables, s'en remet fréquemment à l'article 20 de la première loi, où il est dit que « tout différend peut être soumis à un Conseil d'Arbitrage... ». *Tout* différend, bien sûr, mais au sens de cette loi même et pourvu qu'il tombe sous la définition descriptive que l'on y trouve, à l'article 4. Il nous apparaît donc difficile et risqué d'utiliser ce passage du chapitre 167

pour lui donner le sens de « n'importe quel différend qui puisse se présenter lors des relations entre les parties ». Loin de nous l'idée de nous opposer à un élargissement du champ des différends arbitrables; mais cette libéralisation doit s'effectuer sur une base plus solide que le ch. 167, si on l'estime souhaitable.

Comme le souligne Me Marie-Louis Beaulieu,

La définition qu'elle [la *Loi des différends ouvriers de Québec*] donne du terme « différend » à l'article 4 est sans application pour la quasi-totalité des litiges qui se présentent dans la pratique actuelle... (p. 97)

Les renvois à la *Loi des différends ouvriers de Québec*, dans la *Loi des relations ouvrières*, ne portent que sur la procédure. Ils n'ont rien à voir à la question [de] savoir ce que signifie le mot « différend »... La solution... doit être recherchée dans la *Loi des relations ouvrières* elle-même. (p. 189) ⁸

Or, cette *Loi des relations ouvrières* est fort peu explicite en l'occurrence. On sait, par l'article 2, paragraphe e, que « convention collective »... signifie une entente relative aux conditions de travail... ». On peut conclure qu'un différend arbitral au sens de la loi, c'est tout litige portant sur les « conditions de travail ». Si tout ceci reste peu clair, il est peut-être préférable qu'il en soit ainsi. Car une loi qui élaborerait et préciserait la notion de « conditions de travail » serait peut-être tentée d'en soustraire des éléments toujours plus nombreux, limitant ainsi, en nombre et en diversité, les différends ou conflits qui peuvent surgir entre les parties. On a sous les yeux l'exemple des Etats-Unis, où la loi Taft-Hartley impose des restrictions à plusieurs formules de sécurité syndicale, aux plans de santé et de bien-être, aux contributions permises à l'employeur, et ainsi de suite.

d) « Équité et bonne conscience »

Le dernier paragraphe de l'article 24 de la *Loi des différends ouvriers de Québec* (SRQ 1941, ch. 167) s'énon-

(8) BEAULIEU, Marie-Louis. *Les conflits de droit dans les rapports collectifs du travail*. Québec: Les Presses Universitaires Laval, 1955.

ce ainsi: « Le conseil d'arbitrage doit décider le différend selon l'équité et la bonne conscience ». Comme la loi n'établit aucune distinction entre les deux types fondamentaux de conflits, il peut être utile de sonder l'expression « équité et bonne conscience » et d'examiner sa pertinence en regard des conflits de droit comme des conflits d'intérêts.

L'article 11 de la loi française du 11 février 1950 précise que « l'arbitre statue en droit sur les conflits relatifs à l'interprétation et à l'exécution des lois, règlements, conventions ou accords en vigueur. Il statue en équité sur les autres conflits ». Quelles sont donc les relations qui existent entre la loi, d'une part, et l'équité et la bonne conscience, de l'autre? Disons tout de suite, avec Larombière, que

La loi elle-même, aussi peu infaillible que l'homme dont elle est l'ouvrage, peut être incomplète et insuffisante. C'est à l'équité, à la loi naturelle de la compléter. Le bon sens est alors législateur et juge... Mais il faut remarquer qu'on ne doit recourir à l'équité et à l'usage que dans le silence absolu de la loi.⁹

Cette formulation, dans sa dernière partie surtout, peut paraître fort raide à prime abord, et quelque peu surannée. Elle n'en est pas moins plus exacte que celle selon laquelle les arbitres non seulement peuvent, mais doivent faire abstraction des lois pour être « équitables » et avoir « bonne conscience ». L'équité, forme de la justice naturelle et du bon sens, ni ne remplace la loi ni ne prime sur elle. Comme la définit Me Marie-Louis Beaulieu, elle

...est une vertu morale qui qualifie, tempère et réforme la rigueur, la sévérité et le tranchant de la loi. Elle prête assistance à la loi là où cette dernière est faible et défectueuse, et la défend contre les subterfuges, les erreurs et les subtilités qui servent souvent à priver de remède ceux qui ont des droits incontestables... Elle ne détruit pas la loi, non plus qu'elle lui donne naissance, mais elle l'assiste...¹⁰

(9) LAROMBIÈRE, L. *Théorie et pratique des obligations*. Paris: A. Durand, 1857, tome I, p. 366.

(10) BEAULIEU, Marie-Louis. « Législation du travail », *Revue du Barreau*, tome 8, no 2, février 1948, pp. 61 et 62.

Et de continuer ce juriste:

Équité et bonne conscience, dit la loi. Les deux expressions ne sont pas synonymes. L'équité est un guide objectif, extérieur aux arbitres. C'est un élément de justice, qui doit être le même pour le juriste, le chef d'entreprise et le président de syndicat. La bonne conscience est un guide plutôt subjectif, qui peut varier selon le tempérament et l'éducation reçue. L'équité et la bonne conscience font un devoir aux arbitres de tempérer et de réformer la sévérité de la loi, même d'écarter totalement ses rigueurs, mais non pas d'ignorer les règles fondamentales du droit...¹¹

Tous les textes cités plus haut sont donc unanimes à déclarer que l'équité et la bonne conscience, bien loin de s'opposer à la loi ou d'en faire abstraction systématiquement, viennent lui servir d'appoint, de coeur et de baume là où un droit existe. En l'absence d'un droit ou dans le silence de la loi (en matière de conflits d'intérêts, donc), l'équité et la bonne conscience peuvent se donner libre carrière. Et on admettra sans trop d'effort qu'un arbitre remédie à une lacune de l'ordre juridique par une certaine réglementation des conditions de travail. Mais on verra plus loin combien font défaut les critères économiques vraiment objectifs qui permettraient à cette justice approximative qu'est l'équité de trancher à coup sûr dans le vif des problèmes auxquels se butent les parties.

e) Rôle du conciliateur

Sous un régime légal comme le nôtre, qui s'apparente d'ailleurs à celui de nombreuses provinces canadiennes et du gouvernement fédéral, le rôle du conciliateur-individu dans le règlement des conflits industriels d'intérêts n'est souvent ni facile, ni enviable. Avant de décrire la position fréquemment pénible du conciliateur, nous tenons à répéter que nous n'en avons pas contre sa personne; sa compétence et son intégrité ne sont pas en cause ici. Il importe de le voir comme partie intégrante, comme étape obligatoire d'une procédure imposée aux parties. N'importe quand pendant les négociations directes initiales,

(11) BEAULIEU, Marie-Louis. *Les conflits de droit...*, op. cit., p. 109.

l'une des parties peut en quelque sorte imposer le conciliateur à l'autre partie en avisant la Commission de relations ouvrières d'un blocage des pourparlers; « le ministre charge sans délai un conciliateur de conférer avec les parties et de tenter d'effectuer une entente » (article 13 du ch. 162A). Le conciliateur, donc, intervient formellement « à la demande » de l'une ou l'autre des parties; mais, en tout réalisme, il n'en est pas moins imposé aux parties qui *doivent* passer par lui pour aboutir à des négociations plus sérieuses et enfin à un compromis antérieur ou subséquent à la grève. Et l'efficacité de son intervention est limitée au point de départ par la présence, dans la loi, d'une seconde étape de conciliation constituée par le « conseil d'arbitrage ».

Dans les cas de négociations bloquées où les parties sont à faire l'apprentissage de la négociation collective ou se situent dans un secteur plutôt secondaire de l'économie en général ou d'une industrie en particulier, elles pourront accueillir sans déplaisir, et même avec un certain soulagement, la venue du conciliateur. Celui-ci peut éclairer les parties sur les exigences de la loi, transmettre les propositions de l'une à l'autre, présenter des bases de comparaison et des précédents ou simplement souligner aux parties, par une reformulation de leurs positions respectives, le fait de leur accord virtuel. D'autre part, dans les entreprises où la force économique respective des parties est en déséquilibre sérieux, ce sera le rôle normal de l'Etat de prêter main-forte à la partie en désavantage, qui se prévaudra au besoin de la disponibilité et des services du conciliateur pour tenter de rétablir avec la partie forte un semblant d'équilibre instable et dynamique.

On le voit, l'importance stratégique du théâtre des négociations influera considérablement sur l'accueil qu'on ménagera au conciliateur. Dans les châteaux forts du syndicalisme et de l'industrie, dans les secteurs clefs où les parties sont à négocier les clauses de conventions-types qui serviront de modèles à toute une région, une industrie et même une économie, les parties puissantes, rompues à

la négociation collective et relativement égales, tiennent beaucoup à la liberté de leurs tractations. Aussi seront-elles parfois portées (à tort ou à raison, mais le résultat est le même!) à voir dans le conciliateur un intrus encombrant, le symbole d'une étape qu'il faut franchir au plus vite pour enfin passer aux choses sérieuses.

Dans ce contexte de la grande industrie surtout, la position du conciliateur est particulièrement incommode. Sa fonction est toute de confiance; or on l'accueille souvent avec méfiance, ou au moins avec impatience et irritation. Et si par hasard le climat politique est tendu, il devient doublement suspect. Qu'est-il, au fond? Le commissionnaire distingué, le serviteur zélé et confiant des parties en conflit dont il respecte parfaitement la liberté. Il vise avant tout l'accord sincère et positif des parties, un compromis qui les satisfasse temporairement. Il sait fort bien qu'il n'a pas le droit de poser au brasseur d'affaires, au promoteur persuasif de « solutions » qui s'ingéreraient dans la substance même des accords; car ce faisant, il affecterait considérablement la qualité de la négociation collective. Il ne peut accepter d'être mû avant tout par la hantise d'une grève qu'il faut éviter à tout prix au nom d'un certain « bien commun » ou par l'obsession d'une « paix » industrielle qu'il faut maintenir coûte que coûte, fût-ce sur le dos des parties elles-mêmes. Sa présence, donc, si elle peut faciliter l'accord en certains cas, influera défavorablement, en d'autres, sur la position respective des négociateurs.

Pour être efficace, le conciliateur devra s'appuyer sur une connaissance intime des parties en opposition et des problèmes qui les divisent. Il ne doit pas être tellement surchargé de « cas à régler » qu'il ne puisse s'outiller adéquatement en prévision de *tel* cas donné. Il ne sera jamais tenté de faire des pressions injustifiables auprès des parties pour améliorer sa feuille de « records ».

Dans un contexte légal où le conciliateur ne serait pas pratiquement imposé aux parties, que de services mieux

reçus par ces dernières il pourrait rendre, en rétrécissant graduellement la zone d'irrationalité qui obscurcit et fausse les négociations. Aux passions, aux rumeurs, aux calculs erronés et aux interprétations ou suppositions mal fondées il opposerait les faits, les données objectives, les raisonnements corrects et une estimation précise des conséquences réelles du maintien du désaccord. Il examinerait et exprimerait des possibilités de solution, en toute liberté pour les parties. Il aiderait celles-ci à acquérir l'art de la retraite élégante qui ne laisse pas de meurtrissures. Certains conciliateurs peuvent présentement rendre ces services dans une certaine mesure; selon nous, le recours facultatif à leurs bons offices quintuplerait leur efficacité. Et il leur serait alors plus facile de correspondre à la description idéaliste que faisait du conciliateur Me Louis-Philippe Pigeon lors d'une conférence prononcée au quatrième Congrès des relations industrielles de l'Université Laval: « *observateur impartial* », sans préjugés, indépendant, qui ne dicte pas de solutions ni n'apporte de directives officielles, qui « n'est pas l'agent d'un Etat, maître des citoyens, mais un collaborateur (des parties) respectueux de leur liberté »; « *intermédiaire zélé* », qui fait connaître aux parties leurs points de vue respectifs et se charge de proposer des concessions non compromettantes; et enfin « *négociateur expérimenté* », qui sait au bon moment donner les conseils appropriés.¹²

f) Rôle du président du conseil d'arbitrage

Le président du conseil d'arbitrage joue un rôle prépondérant dans le « règlement » des conflits d'intérêts, à l'intérieur, bien entendu, des limites précises d'une sentence qui n'oblige pas les parties (nous continuons à exclure de notre objet les entreprises couvertes par le ch. 169). Car du côté où il penche, là repose la « sentence », unanime ou majoritaire. Et l'on peut en certains cas attribuer à la sentence arbitrale une force d'obligation qui, sans être strictement juridique, n'en exerce pas moins sur les parties.

(12) PIGEON, Louis Philippe, *op. cit.*, pp. 19-21.

une pression morale efficace, grâce à la compétence et à l'intégrité du président et à l'appui de l'opinion publique.

Le rôle du président¹³ est particulièrement difficile. A cause du caractère automatique et obligatoire de la procédure, l'une des parties peut imposer à l'autre le conseil d'arbitrage (article 14 du ch. 162A) comme étape subséquente à la conciliation. En cas de désaccord persistant des parties, donc, la conciliation par conseil tripartite succède automatiquement à la conciliation de premier palier. Il serait donc légitime de reproduire ici plusieurs des remarques que nous venons de faire à l'égard du caractère d'imposition de l'intervention conciliatrice et des mécanismes de défense qu'elle suscite chez les parties, surtout quand ces dernières sont également vigoureuses et jouent le jeu de la négociation collective sur une scène stratégique.

C'est le ministre du Travail qui nomme le tiers arbitre, sur proposition unanime des deux arbitres-représentants des parties; il le nomme d'office, quand cette proposition n'est pas faite dans le délai requis. C'est également du ministre que le président tient les détails et les limites de son « mandat ». Et pourtant, le tiers arbitre ne peut être d'abord l'émissaire du ministre; dans les conflits d'intérêts en particulier, il est avant tout le serviteur des parties en vertu d'un mandat antérieur et plus haut. Cet énoncé de principe serait doublement important dans l'hypothèse d'un Etat autoritaire au sein d'une société qui se voudrait démocratique.

Ce qui complique encore davantage le rôle du tiers arbitre dans le règlement des conflits d'intérêts (et qui n'est pas imputable à l'imperfection ou à l'imprécision de la loi, à moins qu'on s'inscrive en faux contre toute forme d'arbitrage en ces matières), c'est la grande complexité et l'importance économique des litiges qui lui sont soumis.

(13) Certains de nos propos sur le président du conseil d'arbitrage s'appliquent tout aussi bien au conseil d'arbitrage dans son entier.

Pour les régler, il doit accumuler tous les « faits » pertinents, éclairer ces derniers de connaissances économiques et sociologiques étendues, posséder un sens critique bien aiguisé qui d'abord lui inspire l'humilité des très nombreuses incertitudes et lui évite de gober sans discernement tous les arguments présentés, et enfin jouir de la confiance des deux parties grâce à son honnêteté et à sa compétence.

Le président se trouve le plus souvent en présence de « faits » économiques divergents, mais qui pourtant portent sur le même objet (les deux parties veulent du « gâteau », mais ne s'entendent pas sur l'épaisseur de leurs tranches respectives) ou sont censés appuyer le même type d'argumentation. Comment tamiser ces données? Au nom de quels principes préférer telle base de comparaison à telle autre? Quels critères économiques utiliser, en toute justice et objectivité, pour apprécier sans crainte d'erreur les arguments patronaux et syndicaux? Quelle préséance accorder aux uns sur les autres? Si des réponses concrètes à ces questions sont couramment et fréquemment esquissées (car il faut bien rendre « jugement », puisque la procédure le veut ainsi!) elles manquent le plus souvent de clarté, de solidité, de logique et de consistance. Non pas nécessairement que les tiers arbitres manquent de science, mais parce que la nature des choses interdit des arrêts définitifs ou que la science elle-même, sur plus d'un point embryonnaire, n'offre pas de solutions certaines.

Cet argument nous paraît si important qu'il convient d'en compléter la démonstration par une série d'exemples pratiques qui seront autant de questions. Voyons comment, à l'intérieur de certaines limites morales (« juste salaire », *e.g.*), légales (absence de dol et de violence, *e.g.*) et sociales (ordre public, *e.g.*), d'ailleurs le plus souvent fort ténues, le marchandage a beau jeu entre deux parties qui peuvent théoriquement à peu près tout exiger et tout dénier. Ainsi, le syndicat peut avoir tous les droits du monde de réclamer une augmentation de salaire que la direction refusera sur le même ton d'accorder; et, chose

étrange, les deux parties chercheront, et souvent réussiront à étayer leurs thèses discordantes sur les mêmes principes moraux de justice et d'équité.

Qui établira sur des critères sûrs (tellement sûrs qu'ils soient communément agréés) le rythme optimum des revendications ouvrières et des « concessions » patronales, le niveau équitable des salaires (et des profits)? Si par hasard on estime que les travailleurs en général (ou certains groupes de salariés dans telle ou telle industrie ou entreprise) revendiquent ou gagnent « trop », par rapport à qui ou à quoi détermine-t-on cet « excès »? Les ouvriers de l'aluminium, par exemple, gagnent-ils trop parce qu'ils déclassent leurs camarades du textile ou toute une pléiade de vaillants instituteurs? Ou sont-ils rémunérés trop faiblement, en égard aux profits de cette industrie ou de telle entreprise en particulier? Dans ce domaine de la rémunération, quelle prépondérance accorder aux divers critères suivants: situation financière de l'entreprise, de l'industrie ou du pays; écarts de salaire entre des entreprises variées d'une même localité ou région ou de localités ou régions différentes; écarts entre industries; écarts entre secteurs (primaire, secondaire, tertiaire), et que d'autres encore? Ajoutons toutefois, pour fuir le scepticisme intégral en ces matières, qu'avec le temps, grâce au perfectionnement des instruments de mesure économique (par exemple, l'indice des prix à la consommation, l'indice de la productivité d'une industrie en regard de la productivité nationale) et au progrès de la négociation à l'échelle de toute une industrie ou de tout un secteur de l'économie, des critères objectifs (ou en tout cas mutuellement acceptables) finiront par s'établir.

Mais en attendant, poursuivons notre interrogatoire. Faudra-t-il deux (ou trois?) semaines de vacances rémunérées après quinze ans de loyaux services pour que « justice » soit rendue? Et combien de congés payés? Huit? Mais, monsieur le Président, « ils » en ont neuf ou dix dans l'industrie chimique! Et le surtemps, quelle valeur monétaire lui attribuer? Comment estimer en argent les

multiples inconvénients (moins certains avantages, paraît-il) du travail de nuit? Faut-il conserver tels quels, parce que « justes », les écarts de salaire entre hommes de métier et journaliers, entre hommes d'un métier et ceux d'un autre, et entre les divers niveaux de compétence au sein d'un même métier? La semaine normale de travail sera de combien d'heures de moins, sans perte de salaire? Et ainsi de suite pour à peu près toutes les conditions de travail, dont la détermination n'est soumise à aucune règle précise et ne peut généralement s'effectuer que par l'accord des parties, personne (pas plus le tiers arbitre que le moraliste) n'étant en mesure, dans la plupart des cas du moins, d'évaluer ces conditions à la lumière de canons rigides et précis.

Les conflits d'intérêts naissent de l'antagonisme de deux libertés qui, non définies par la loi, peuvent se prétendre discrétionnaires. Davantage que dans les conflits de droit, bien sûr, l'absence de normes objectives et uniformément acceptées est évidente en matière de revendications économiques et de négociation collective. Sans parler des éléments de caractère national ou international qui jouent de plus en plus un rôle prépondérant, des forces nombreuses concourent à la fixation des conditions de travail dans une entreprise, une industrie ou une région. Le régime de la négociation collective repose, non pas sur des règles étroitement limitatives, mais sur une rencontre des esprits, sinon des coeurs, à laquelle les parties accèdent d'elles-mêmes ou avec l'aide de tiers impartiaux. Les parties finissent toujours par s'accorder sur « ce qui est juste (?) dans les circonstances »: critère d'autant plus flou que les circonstances elles-mêmes changent très vite.

Deux importants groupes économiques, donc, se disputent des avantages matériels qui sont également des éléments de puissance. Le tiers arbitre doit savoir qu'il ne peut fixer objectivement le point d'équilibre qui, satisfaisant provisoirement les parties, réalisera le bien commun général et assurera la paix industrielle; il n'est pas en mesure de dire quelle proportion du produit de l'industrie

doit aller aux actionnaires et aux travailleurs, quel écart de salaire doit exister entre le personnel de direction et le personnel d'exécution, ni à quel degré de participation à la marche de l'entreprise les ouvriers doivent atteindre à un moment donné. Cela étant, la force économique et l'astuce peuvent se donner libre carrière (à moins de déterminations autoritaires qui répugnent à une société libre), l'accord se faisant autour de compromis temporaires acceptables aux parties, aidées au besoin de l'expérience d'amiables compositeurs.

C'est là proposer, non pas la force brutale et la bagarre, mais plutôt l'acceptabilité mutuelle comme critère pratique fondamental d'équité et de justice dans les relations du travail. D'ailleurs, cette force n'est que rarement la violence physique; elle est plutôt faite de la capacité de résistance économique des travailleurs ou de la capacité patronale d'essuyer une perte de profits, de la vigueur morale et de la solidarité de l'une ou l'autre des parties, de l'appui de l'opinion publique et de la possibilité ou probabilité d'une intervention gouvernementale. Et pour des négociateurs habiles, le compromis se situera généralement au point précis au delà duquel c'est la grève, l'employeur estimant jusqu'où le syndicat est disposé à rabattre de ses revendications pour ne pas faire grève, et le syndicat tâchant d'évaluer l'ampleur des « concessions » que le patron est prêt à consentir pour s'éviter les inconvénients d'un arrêt concerté de travail. Or c'est justement la tâche la plus délicate du tiers arbitre d'aider les parties à découvrir le lieu précis de la commune acceptabilité, du compromis provisoire qui, sans enchanter nécessairement les parties, leur permette de continuer ensemble pour un temps l'oeuvre de la production.

On voit donc que le président d'un conseil de conciliation serait malvenu à dispenser la « justice », à trancher hardiment dans les conflits d'intérêts et à rendre « sentence » après une instruction bien réglée. Cette constatation nous amène à effleurer le problème du formalisme légal dans la procédure de conciliation, dont

peuvent difficilement se défaire la plupart des juges et bon nombre d'avocats qui y prennent part. Par une sorte de déformation professionnelle, le magistrat (qui pourtant apporte à sa tâche de très belles qualités d'ordre, de méthode, de lucidité et de sens critique qui font merveille dans le règlement des conflits de droit authentiques) peut facilement manquer de souplesse en matière de conflits d'intérêts. C'est là lui imposer un impossible conflit de rôles. Selon le professeur Keirstead,

Le président d'une commission [de conciliation]... doit considérer que son devoir est d'aider les deux parties à en arriver à une entente réalisable. Il ne doit pas viser à rendre une décision « juste », mais il doit s'efforcer d'obtenir une convention mutuellement acceptable... En général la formation des avocats et des juges les rend inaptes à la conciliation. Les juges, comme présidents, ont tendance à agir comme des hommes de loi, et il n'existe pas de jurisprudence, ou il ne devrait pas en exister, dans le règlement des conflits d'intérêts. Les avocats, représentant l'une ou l'autre partie, ont aussi tendance à rendre la procédure formaliste à la manière des tribunaux... Le procédé judiciaire, approprié à l'arbitrage d'un différend concernant l'interprétation d'une convention, est nettement inapproprié à la négociation collective tendant à la conclusion d'une convention...¹⁴

Tout ce qui précède nous invite à souhaiter que conciliateurs et médiateurs puissent acquérir nombreux la formation étendue qu'exige leur tâche: formation théorique précise dans les universités, et formation pratique dans le vif même des conflits d'intérêts entre syndicat et direction.

Faut-il ajouter que le rôle équivoque assigné à ses collègues-« arbitres » complique encore davantage la tâche du tiers arbitre qui s'efforce de prendre sa fonction au sérieux?

g) Rôle des arbitres-représentants des parties

D'après la *Loi des différends ouvriers de Québec* (SRQ 1941, ch. 167), tout conseil d'arbitrage se compose

(14) KEIRSTEAD, B.S., professeur d'économie politique à l'Université de Toronto, dans une communication au Comité des relations ouvrières de la Fédération du Travail de l'Ontario. *La Gazette du Travail*, vol. LVI, no 8, août 1956, p. 924.

de trois membres nommés par le ministre du Travail: le président, un arbitre patronal et un arbitre syndical. Ces deux derniers sont « suggérés » au ministre par leur partie respective. La loi (à l'article 22) pourvoit dans leur cas à une rémunération que le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir et modifier, à même le fonds consolidé du revenu de la Province. En pratique, cependant, l'administration ne rémunère les *trois* arbitres que dans les conflits de négociation collective (*i.e.* préalables à la signature d'une convention); et dans ces cas, l'employeur paie son représentant en supplément selon la valeur estimée de ses services; le syndicat fait de même quand il doit faire appel à des experts de l'extérieur. Ce procédé correspond aux exigences de la réalité et tient compte de la faiblesse relative de la rémunération fixée par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Quoi qu'il en soit, les représentants des parties sur un conseil d'arbitrage sont là pour obtenir le plus d'avantages possible pour leurs « clients » respectifs, pour faire valoir auprès du président les arguments favorables à leur partie et, le cas échéant, pour amener celle-ci à un point de compromis acceptable. Par leur présence et dans leur rôle véritable d'assesseurs, ils fournissent souvent au tiers arbitre une connaissance et une compréhension des problèmes concrets et des solutions accessibles que celui-ci ne pourrait acquérir autrement dans la même mesure. Ils peuvent également s'assurer que le président a pesé tous les arguments en équité, et éclairer périodiquement leur partie sur les démarches de sa pensée. De même, le délibéré leur permet de suivre le tiers arbitre par le dédale des arguments jusqu'à sa position finale, qu'il exprime alors sans surprise ni scandale pour les parties.

Ceci étant acquis, on aurait tort d'exiger d'eux plus que le législateur lui-même. Comme l'écrit Me Marie-Louis Beaulieu, en marge de l'article 18 de la loi qui nous occupe,

L'impartialité n'est requise que du... président. Avec ce système il n'y a que lui d'arbitre véritable. Les deux

autres ne sont que les porte-parole des parties au différend. Leur devoir, a-t-on dit, est d'être partiaux honnêtement.¹⁵

Pleinement conscient de son véritable rôle d'assesseur ou de procureur, l'« arbitre » patronal ou syndical ne se trouvera plus en position incommode de conflit entre une « justice » à rechercher impartialement et l'intérêt de la partie qu'il représente.

h) Caractère de la « sentence » arbitrale

L'analyse des équivoques que nous venons d'esquisser souligne déjà le caractère confus de la « sentence » arbitrale qui s'adresse à un conflit d'intérêts, particulièrement quand cette sentence ne lie pas les parties. En l'occurrence, on l'a vu, il ne s'agit pas proprement d'arbitrage, mais de conciliation continuée à trois, d'enquête suivie de recommandations, unanimes, majoritaires ou dissidentes. Ces recommandations, qui ne reposent d'ordinaire que sur des critères ténus et des guides fragiles, méritent-elles publicité au delà des parties elles-mêmes? Si l'arbitre n'est qu'à demi sûr du bien-fondé de ses prémisses, et donc de ses conclusions, comment peut-il se sentir à l'aise dans la rédaction et la publication de demi-vérités qui, si honnêtement recherchées et si bien intentionnées soient-elles, peuvent nuire considérablement à l'accord véritable des parties sur longue période?

Au Québec, à l'encontre de ce qui se pratique en Ontario, par exemple, le ministère du Travail publie la plupart des sentences, exécutoires ou non, sous forme de « Bulletins » à assez fort tirage (1,000 exemplaires). On s'appuie sans doute sur la notion que cette forme de conciliation est l'oeil du public sur les démêlés des parties, le contrôle qui aiguille les discussions vers le bien commun général et prévient les heurts violents et coûteux dans la mesure du possible. Cette préoccupation, fort louable, peut toutefois manquer de réalisme dans la plupart des

(15) BEAULIEU, Marie-Louis. *Les conflits de droit...*, op. cit., p. 98.

cas. Sans doute, la publicité faite à la sentence arbitrale (dans les journaux, ou dans le « Bulletin » quand parfois celui-ci suit de très près la rédaction de la sentence, pendant les négociations post-arbitrales) peut parfois amener les parties à une acceptation mitigée selon le degré d'éveil de l'opinion publique et d'importance du différend, le climat politique du moment, la compétence et l'intégrité du tiers arbitre et, bien entendu, l'acceptabilité de la sentence elle-même pour les parties. Mais en principe, dans les conflits qui nous intéressent ici, la « sentence » — compromis appartient aux parties et à elles seules. Et la publicité plus vaste qu'on lui accorde, utile en certains cas, pourra avoir en d'autres des effets décidément nocifs, en nuisant aux négociations post-arbitrales, en détruisant l'équilibre précaire qui existe entre les parties, en favorisant l'une d'elles au détriment de l'autre, en faisant naître de faux espoirs qui durcissent les parties sur leurs positions, en déplaçant arbitrairement et artificiellement le point d'acceptabilité commune, bref, en retardant le règlement du différend. Dans les circonstances, mieux vaudrait s'abstenir, semble-t-il, d'accorder à la sentence arbitrale portant sur un conflit d'intérêts trop d'importance en lui donnant comme une valeur de précédent qu'elle ne mérite certainement pas dans la plupart des cas.

Conclusion

Cette communication, qui ne se veut pas polémique, souhaite avoir été fidèle, dans la critique qu'elle a présentée de certaines équivoques de notre régime légal de conciliation et d'arbitrage, aux principes fondamentaux qui sont à la base de toute société démocratique, et donc de la législation du travail qui doit fournir un cadre souple aux libres tractations des parties en présence.

B — Corrections à apporter au régime québécois

GUILLAUME GEOFFRION

Je suis le premier conférencier chargé de faire la critique du régime actuel. Par régime j'entends non seulement la loi mais les usages qui, se sont développés dans l'application de la loi. Je serai suivi par M. Gérard Picard dont les remarques reflèteront sans doute le point de vue syndical. Si vous étiez ici pour entendre un débat oratoire ou pour assister à une polémique, je serais bien mal venu d'adopter un point de vue autre que le point de vue patronal. Mais vous êtes ici pour l'unique fin d'entendre des choses constructives. De plus je dois avouer que malgré mes antécédents militaires et capitalistes je me sens parfaitement incompétent à traiter de mon sujet du point de vue patronal. Il me semble même que dans le domaine des relations industrielles les deux points de vue doivent être les mêmes puisqu'il s'agit de deux personnes qui se proposent de contracter pour une fin commune. Ces personnes peuvent différer sur les termes du contrat mais non sur la nécessité d'en arriver à une entente de la meilleure manière possible.

Je vais aborder mon sujet du point de vue de l'avocat engagé dans une pratique générale et qui, à l'occasion et dans le cadre de cette pratique, a agi de temps à autre pour des employeurs relativement à leurs relations avec leurs employés et avec les syndicats qui les représentent. Par sa nature même mon exposé sera assez personnel puisque je n'ai jamais fait la moindre étude des questions sociales et ne prétends pas avoir la compétence de faire des généralisations dans ce domaine.

Je tiens tout particulièrement à vous dire que je ne suis pas un spécialiste. Les traditions de l'étude légale dont je fais partie ont toujours été opposées à la spécialisation et orientées vers la pratique la plus générale possible. Notre idéal est de pouvoir conseiller et représenter nos clients dans toute affaire quelconque — même en relations industrielles. N'étant pas régulièrement en contact avec le monde des relations industrielles, je n'ai pas cette connaissance au jour le jour de tous les développements patronaux et syndicaux que l'on rencontre chez les spécialistes. D'autre part, je crois avoir un détachement de point de vue très difficile pour le spécialiste. C'est ce détachement de point de vue qui permet à l'avocat, praticien général, de remplir en relations industrielles le rôle traditionnel de l'homme de loi, conseiller et représenter professionnellement ses clients, mais en demeurant tout à fait indépendant d'eux.

Les conflits d'intérêts en général

Les conflits d'intérêts se présentent partout où il y a des relations humaines. Généralement l'avocat n'intervient dans ces conflits qu'au moment où les parties les ont essentiellement résolus. A ce moment il conseille ses clients sur les points qu'ils n'ont pas prévus et sur lesquels ils ont intérêt à tomber d'accord et dans un contrat qu'il rédige, il donne une forme aussi parfaite que possible aux solutions du conflit.

Comme je viens de le dire les conflits d'intérêts se règlent généralement par un contrat. Dans la Province de Québec la règle générale est la liberté absolue de contracter entre personnes capables pour des fins licites. Cette liberté absolue de contracter a comme corollaire la liberté absolue de ne pas contracter, c'est-à-dire de se passer de la chose ou du service que l'on désirait obtenir par le contrat ou encore de l'obtenir d'un autre.

Les conflits d'intérêts en matière de relations industrielles

Dans les relations industrielles la situation est changée. Un régime spécial est imposé en partie par la nature même du conflit et en partie par la loi. Ainsi, par la nature même des choses le syndicat qui groupe les employés d'un employeur ne peut contracter qu'avec cet employeur; à cause de la même situation et à cause de la loi qui l'oblige à traiter avec le syndicat certifié auprès de lui, l'employeur ne peut facilement refuser de contracter avec ce syndicat pour en chercher un autre avec lequel il pourrait mieux s'entendre. Avant qu'il puisse s'adresser à un autre syndicat ou opérer sans syndicat il faut d'abord que le syndicat installé chez lui cesse d'exister.

Il résulte de cette situation que malgré le conflit d'intérêt qui les oppose, la partie patronale et la partie syndicale sont obligées d'avoir mutuellement certains ménagements puisque malgré leurs différends ils doivent continuer à vivre ensemble: le syndicat n'a pas d'intérêt à forcer l'employeur à établir son entreprise ailleurs, l'employeur n'exposera pas sans raison grave sa main-d'oeuvre à la désorganisation qui entraîne la transformation ou la disparition des syndicats.

Ce qui m'a surtout frappé quand j'ai commencé à m'occuper de relations industrielles était que les parties aux conflits d'intérêts étaient traitées par la loi un peu comme des incapables. Le droit de refuser de contracter, de refuser de s'entendre qui appartient à toute personne saine d'esprit et âgée de 21 ans ne peut être exercé par eux qu'après une intervention de l'Etat assez complexe et assez longue. Ce régime est contraire au principe de la liberté absolue de contracter qui me paraît fondamental dans une société de libre entreprise comme la nôtre. Il s'est insinué, dans notre régime légal sous le prétexte de la protection de l'intérêt public. Je n'ai pas la moindre notion de l'histoire de notre législation dite ouvrière mais l'on peut dire généralement que lorsque la loi traite une

personne comme elle traite un mineur ou un imbécile c'est parce qu'à un certain moment cette personne s'est conduite comme un mineur ou comme un imbécile. La perte de la liberté résulte généralement d'un abus de liberté. Maintenant que les abus sont de plus en plus rares et dans la mesure où ils continueront à se raréfier, l'on peut espérer le retour à un régime plus libéral.

Les procédures imposées par l'Etat — Le rôle de l'avocat — Les abus

En attendant il faut vivre avec notre régime qui impose la conciliation et l'arbitrage aux parties qui n'ont pu s'entendre sur les termes de la convention collective. Je vais donc parler des différentes étapes de notre procédure actuelle en conservant toujours le point de vue de l'avocat engagé dans une pratique générale, que j'ai essayé de vous décrire au début de mes remarques. Je parlerai d'abord de la négociation tant celle qui a lieu avant la conciliation que celle qui se place entre l'arbitrage et la grève ou la contre-grève et celle qui suit la grève ou la contre-grève. Beaucoup de compagnies et de syndicats engagent des avocats pratiquants pour les assister ou les représenter dans les négociations. Je crois cette pratique mauvaise. Si l'avocat négocie il ne remplit plus son rôle d'avocat. Il devient un simple agent d'affaires des parties. Il peut être très utile comme homme et comme spécialiste en relations ouvrières mais son utilité comme avocat cesse. L'avocat peut évidemment être consulté pendant les négociations. Mais ce sera surtout sur la forme des clauses qui devront constater l'entente des parties. Une clause bien rédigée doit être claire, précise et compréhensive. Sans les qualités de la forme un contrat au lieu d'attester une entente prouve que les parties ne se sont pas rendues d'accord. Les conventions collectives sont parmi les contrats les plus mal rédigés. J'ignore la cause de ce vice. J'aime à supposer qu'il est dû au fait que les parties essaient de régler leur différend en l'obscurcissant. Par exemple lorsqu'il s'agit d'une demande syndicale l'on viendra finalement d'accord sur une clause qui aux yeux

de la partie syndicale lui accorde ce qu'elle recherche mais aux yeux de la partie patronale n'a ni la précision ni la clarté nécessaire pour avoir cet effet. Evidemment cette attitude conduit à une foule de griefs qui auraient pu être évités par une attitude plus constructive au moment de la rédaction des clauses.

La conciliation qui suit la première phase des négociations est une procédure qui appartient rigoureusement au conciliateur. Si cette procédure doit avoir un sens le conciliateur doit se trouver en relation directe avec les parties. L'idée d'interposer un avocat comme intermédiaire me paraît tout à fait contraire à l'idée même de la conciliation. Voici donc à mon avis une étape de la procédure de règlement des conflits d'intérêts d'où l'avocat en tant qu'avocat doit être absent.

Les services d'un avocat sont souvent requis pour conduire l'enquête dans un arbitrage ou pour siéger comme représentant d'une partie lors du délibéré. Cette pratique est due sans doute à la ressemblance qui existe entre un arbitrage et un procès. Cette ressemblance est toutefois beaucoup moins accentuée dans les arbitrages de contrat que dans les arbitrages sur les griefs provenant de l'application et de l'interprétation des contrats. L'avocat est sans doute un homme qualifié pour interroger les témoins et discuter les points de droit ou de procédure qui peuvent se soulever au cours du débat. Comme un grand nombre d'arbitrages sont présidés par des juges, l'avocat qui agit pour une partie se trouve en quelque sorte à continuer la relation qu'il a établie dans sa pratique ordinaire avec les membres de la magistrature. Toutefois les membres du barreau n'ont pas de monopole des qualités de l'esprit nécessaires pour se présenter devant un tribunal d'arbitrage. En font foi les excellentes présentations devant les conseils d'arbitrage que font les non-avocats.

Dans le délibéré je crois que les qualités personnelles de l'arbitre bien plus que ses connaissances légales doivent

être considérées. Certains avocats font d'excellents arbitres mais d'autres sont les pires arbitres possibles.

Quoiqu'il en soit de l'opportunité de retenir les services d'un avocat pour l'arbitrage, je crois qu'à cette étape et dans les négociations qui suivront il est utile de faire intervenir l'avocat à titre de conseil. Au moment de l'arbitrage les parties ont déjà passé une phase de la négociation et la conciliation. Les demandes sont rédigées dans une certaine forme et sont prêtes à être exposées au public. Mais il est difficile pour les auteurs de ces demandes de les juger objectivement, de les voir en relation avec leurs autres demandes et avec les demandes de la partie opposée. L'artiste n'est pas bon juge de son oeuvre. L'avocat qui intervient à ce moment peut donner des conseils précieux à ses clients en jetant un regard neuf et désintéressé sur les questions en litige, en faisant des critiques constructives. Ces critiques s'étendent alors à la substance même et non pas seulement à la forme. Elle sera faite d'autant plus sûrement si l'avocat n'aime à paraître ridicule devant le tribunal par une argumentation insoutenable.

Si l'avocat a agi dans les griefs résultant de l'application du contrat antérieur il sera certainement l'homme le plus qualifié pour prévoir les problèmes d'application pouvant résulter des nouvelles clauses proposées en relation avec les mêmes situations. Il existe donc un stage de la procédure où l'avocat en tant que conseiller juridique peut intervenir utilement. Malheureusement il est difficile en pratique à cause de la complexité des négociations d'organiser cette intervention avec efficacité.

Les conflits d'intérêts survenus après la signature du contrat

A cause de l'immensité du domaine des relations ouvrières il n'est jamais possible de régler tous les conflits d'intérêts dans la convention collective. Il y a toujours

des situations qu'il a été impossible de prévoir au moment où le contrat a été signé. L'exemple le plus fréquent est le changement dans les conditions de travail ou dans la manière dont le travail doit être accompli. Dans un contrat ordinaire, lorsque les conditions que les parties avaient en vue lorsqu'elles ont contracté le changement, l'on applique les règles du droit commun pour décider si le contrat doit être considéré comme non-avenu ou si l'une ou l'autre des parties doit supporter les conséquences du changement. Ces règles du droit commun sont applicables aux conventions collectives mais elles joueraient, il semble, en faveur de la partie patronale à cause de son droit de diriger l'entreprise. Il est donc bon de prévoir dans la convention collective un mode de règlement des conflits d'intérêts survenant pendant la durée de la convention. Ceci évidemment n'est nécessaire que dans les contrats où la grève et la contre-grève sont défendues puisque lorsque ces mesures sont permises le conflit d'intérêt qui alors est considéré comme un grief ordinaire se résout par le recours à la négociation, à la conciliation, à l'arbitrage et finalement à la grève ou à la contre-grève. Si d'autre part les parties ont convenu qu'il n'y aura ni grève ni contre-grève ils devraient prévoir parallèlement aux clauses traitant du règlement des griefs qui sont des conflits individuels d'intérêts. Ce règlement à défaut d'entente doit nécessairement se faire par arbitrage et la décision de l'arbitre doit lier les parties.

B — Corrections à apporter au régime québécois

GÉRARD PICARD

Dans l'introduction au programme du treizième Congrès des Relations Industrielles de Laval on y annonce comme thème général le problème du règlement, dans le cadre québécois, des conflits d'intérêts, c'est-à-dire

« des litiges qui portent, non plus sur l'interprétation ou la mise en application de la convention collective, mais sur la négociation même des conditions de travail ».

On m'a confié la tâche de faire la critique du régime actuel, du point de vue syndical.

Me serait-il permis de suggérer la définition suivante du conflit d'intérêts:

« Un conflit d'intérêts exprime la volonté d'une partie de modifier des droits existants ou de créer de nouveaux droits, et l'opposition de l'autre partie aux changements proposés ».

Le régime de la Province de Québec en matière de négociation de la convention collective de travail est centré principalement sur les points suivants:

- 1—Accréditation ou reconnaissance légale du Syndicat;
- 2—Négociations directes;
- 3—Conciliation (par un officier de conciliation);

- 4—Arbitrage (conseil de conciliation de trois membres);
- 5—Grève ou contre-grève (lock-out).

Il peut y avoir également négociations post-arbitrales avec ou sans grève ou lock-out, ou encore médiation post-arbitrale avec ou sans grève ou lock-out.

Les points qui précèdent se rapportent à la négociation de la convention collective en vertu des dispositions de la Loi des relations ouvrières et de la Loi des différends ouvriers de Québec.

Les conventions collectives négociées sous le régime de la Loi des syndicats professionnels sont de plus en plus rares et généralement en relation avec des décrets (appelés conventions avec extension juridique). Il existe un régime spécial pour les services publics, régime qu'un autre conférencier analysera. Enfin, lorsque les parties en conviennent, des conventions peuvent être négociées sans recours à l'accréditation ou reconnaissance légale.

Les principaux articles de la Loi des relations ouvrières qui doivent être retenus pour comprendre ce qui est devenu la règle générale en matière de négociations collectives dans la Province de Québec, à la suite de l'accréditation, sont les suivants:

Art. 11.—Avis écrit d'au moins huit jours...

Art. 12.—Si les négociations se sont poursuivies sans succès pendant trente jours ou si l'une ou l'autre des parties ne croit pas qu'elles puissent être complétées dans un délai raisonnable, chaque partie doit en donner avis à la Commission (CRO) en exposant les difficultés rencontrées.

Art. 13.—Sur réception d'un tel avis, la Commission en informe le Ministre qui charge sans délai un conciliateur de conférer avec les parties et de tenter d'effectuer une entente.

Art. 14.—Le conciliateur fait rapport au Ministre dans les quatorze jours de la réception de ses instructions.
Si le rapport atteste que l'entente n'a pas été possible, le

Ministre nomme un conseil d'arbitrage suivant la Loi des Différends ouvriers de Québec (chap. 167), le rapport du conciliateur tenant lieu de la demande prévue en ladite loi.

Art. 24.—(1)—Toute grève ou contre-grève est interdite tant qu'une association de salariés n'a pas été reconnue comme représentant du groupe de salariés en cause et tant que cette association n'a pas fait les procédures voulues pour la conclusion d'une convention collective et qu'il ne s'est pas écoulé quatorze jours depuis la réception par le Ministre du Travail d'un rapport du conseil d'arbitrage sur le différend. (...)

Deux articles de la Loi des différends ouvriers de Québec doivent également être cités pour permettre de mieux saisir les délais imposés par la législation québécoise en matière de négociation de la convention collective. Les voici:

Art. 18.—1.—Tout conseil d'arbitrage chargé de prendre connaissance d'un différend en vertu de la présente loi se compose de trois membres, citoyens canadiens majeurs, nommés par le Ministre.

2.—Le Ministre nomme comme membre du conseil d'arbitrage la personne qui lui est suggérée dans les dix jours de sa demande par les employés partie au différend et la personne qui lui est suggérée, dans le même délai, par le patron également partie au différend. Le Ministre peut désigner d'office et nommer une personne pour agir comme membre du conseil d'arbitrage lorsque la partie intéressée ne lui a pas fait de suggestion dans le délai prescrit. Les deux membres nommés en vertu de l'alinéa précédent doivent dans les cinq jours de leur nomination ou, s'ils ont été nommés à des dates différentes, dans les cinq jours de la dernière nomination, suggérer au Ministre une personne impartiale et compétente pour agir comme membre et président du conseil d'arbitrage.

3.—Si ces deux personnes ne remplissent pas cette formalité, le Ministre nomme membre et président une personne impartiale et expérimentée, qui n'est pas personnellement associée ni intéressée dans un commerce ou une industrie, et qui ne semble pas, à raison de ses occupations ou affaires, ou par suite de toute autre influence, prévenue en faveur des ou contre le patron ou les employés.

Art. 25.—Le conseil d'arbitrage doit procéder à l'instruction du différend et rendre sa sentence avec toute la diligence possible, mais au plus tard dans les trois mois de la date de la nomination de son président.

Les articles qui précèdent, tirés de la Loi des relations ouvrières et de la Loi des différends ouvriers de Québec, vont permettre d'établir les délais minima qui, une fois l'accréditation décidée, séparent le début du stade des négociations directes du recours à la grève. Tous ces délais forment une période de près de six mois. Il est facile de le démontrer en dressant le tableau suivant:

8 jours	(avis de négociations)
30 jours	(négociations directes)
3 jours	(délai minimum estimé: avis à la Commission de relations ouvrières)
3 jours	(délai minimum estimé: la Commission informe le Ministre)
3 jours	(délai minimum estimé: le Ministre nomme un conciliateur)
14 jours	(Conciliation)
10 jours	(Nomination des arbitres des parties)
3 jours	(Confirmation des nominations par le Ministre: délai estimé)
5 jours	(Choix du Président du conseil d'arbitrage par les arbitres)
3 jours	(nomination du Président par le Ministre: délai estimé)
90 jours	(i.e. 3 mois: arbitrage et rapport du conseil d'arbitrage)
172 jours	

Le délai total de 172 jours ne tient pas compte des périodes d'attente devant la Commission de relations ouvrières en vue d'obtenir l'accréditation (de quelques semaines à quelques mois), ni des délais occasionnés par des procédures dilatoires, v.g. brefs de prérogatives. Le délai total de 172 jours, rappelons-le, est un délai minimum; en pratique, il est rare que les délais particuliers rapportés ci-dessus sont observés: v.g. certains conseils d'arbitrage ont pris environ un an, parfois plus, avant de faire rapport.

Il est vrai, heureusement, que les négociations collectives ne passent pas par tous les stades énumérés plus haut. Néanmoins, trop nombreux sont les cas où l'on épuise les procédures exposées.

Du point de vue syndical, l'opinion publique doit comprendre que le régime québécois des négociations collectives n'est pas satisfaisant. Les délais, même observés, deviennent exaspérants pour les travailleurs et constituent souvent un véritable déni de justice en plus de compromettre la rétroactivité des augmentations de salaires et de créer une pression indue en faveur d'une prolongation indue de la durée de certaines conventions collectives.

La législation, de plus, est confuse. Elle prévoit un stade de conciliation et un stade d'arbitrage. En réalité, il s'agit de deux stades de conciliation, le premier sous l'autorité d'un officier de conciliation, et le deuxième sous l'autorité d'un conseil de conciliation. Notre régime crée l'obligation du recours à la conciliation, après quoi les recommandations sont le plus souvent mises au panier. L'arbitrage, dans le véritable sens du mot, est une procédure volontaire où les parties acceptent à l'avance d'être liées par la sentence de l'arbitre ou des arbitres.

L'on pourrait, sans doute, améliorer le régime actuel en éliminant certains délais ou en permettant de passer d'un stade à l'autre lorsque le délai légal est expiré. Ainsi, l'on pourrait sûrement éliminer l'avis à la Commission de relations ouvrières en vue de demander au Ministre la nomination d'un conciliateur. De même, sauf accord des parties, le conciliateur devrait faire son rapport à l'expiration du délai de quatorze jours, et un conseil de conciliation, au lieu d'écouter les parties à la manière d'une cour régulière de justice, pourrait tenter des suggestions que les parties examineraient; et au lieu d'un rapport élaboré, et le plus souvent inutile, à l'expiration des délais légaux, il pourrait simplement faire rapport qu'il y a eu échec ou que les parties se sont entendues.

Mais ce serait encore nettement insuffisant pour assurer la paix industrielle. Il serait plus satisfaisant, croyons-nous, de fixer une période raisonnable de négociations directes et ne prévoir la conciliation ou l'arbitrage que sur une base volontaire. Les parties seraient plus sérieuses dès le début. Le régime actuel, au moins dans les industries de base, conduit aux véritables négociations que lorsque toutes les procédures sont épuisées ou lorsqu'un conflit éclate avant l'expiration des délais fixés. Il est bon de noter, en passant, que la validité de notre législation est loin d'être acquise. Les tribunaux sont saisis de plusieurs points importants à son sujet, notamment en ce qui a trait au recours à la grève.

En conclusion, le régime actuel ne donne pas satisfaction aux travailleurs, il est une source d'injustices et il provoque de nombreux conflits. Une législation saine, des organismes d'application aux structures démocratiques et de caractère représentatif, les postes de responsabilité confiés à des personnes compétentes et doués de sens social ramèneraient un climat de confiance dans le domaine des relations industrielles et assureraient la paix sociale.

III

Le cas des services publics

A — Le règlement des conflits collectifs de travail dans les services publics et dans les entreprises d'intérêt général

RENÉ-H. MANKIEWICZ

Quelques données du problème

La bonne volonté des négociateurs d'une convention collective et l'efficacité même de leur négociation sont fonction des sanctions susceptibles d'être déclenchées par les parties lorsqu'ils n'arrivent pas à s'entendre. C'est dire que les menaces de grève et contre-grève sont des armes importantes dans l'élaboration des conventions collectives. Aussi les lois sur le règlement des conflits d'intérêts n'acquièrent-elles leur signification pleine qu'à la lumière des mesures qu'elles permettent ou, au contraire, interdisent à chacune des parties au litige de prendre en cas d'échec de la négociation.

La légalité de la grève des fonctionnaires est donc au centre de toute réglementation, autoritaire ou volontaire, des conflits d'intérêts dans les services publics.

Certes, les fonctionnaires ne sont pas les seuls agents des services publics du point de vue du droit social moderne, ceux-ci comprennent, outre les services administratifs et les entreprises concédées, les établissements publics industriels ou commerciaux et même les entreprises privées d'intérêt général. Mais l'étude spéciale de la liberté syndicale et de la licéité de la grève des fonctionnaires proprement dits est la plus apte à éclairer les problèmes juridiques que pose le règlement des conflits d'intérêts dans le secteur public.

Pour rendre compte de la réalité sociale notre étude doit dépasser le cadre étroit de la science juridique. Elle doit notamment scruter la valeur des règles techniques élaborées tant par la « jurisprudence des concepts » que par la « jurisprudence des précédents » qui procèdent, l'une et l'autre, par l'application purement logique de principes extraits de concepts juridiques et des précédents judiciaires sans rechercher si la réalité sociale d'aujourd'hui correspond encore à celle qui les a fait naître. Ces jurisprudences risquent en effet d'engendrer des règles « dont il s'est avéré qu'elles ne seront pas ou qu'elles seront mal respectées » et qui, de ce fait, n'ont aucun « vertu contraignante ». ¹ Il en est de même des lois qui voudraient figer les conclusions de ces jurisprudences. Car, une loi qui n'est pas adaptée ou ne s'adapte pas à la réalité sociale n'est pas obéie.

Afin de porter un jugement valable sur les règles législatives, judiciaires et administratives qui déterminent la liberté syndicale et le droit de grève dans les services publics, il faut donc examiner au préalable le climat social dans lequel évolue la fonction publique.

I

Le changement de climat social et les transformations dans les services publics

Il y a à peine 50 ans, même les pays qui se targuaient d'être en tête du progrès social considéraient la grève des fonctionnaires comme une chose inconcevable, leur « droit » de se mettre en grève comme « impensable ». Pourtant, aujourd'hui on ne discute plus guère l'existence de ce droit.

Le droit de grève est maintenant inscrit dans des constitutions et dans des lois dont certaines ne distin-

(1) M. Gazier dans ses conclusions devant le Conseil d'Etat, dans *Droit Social*, 1950, p. 317 ss.

guent plus entre l'ouvrier, l'employé et le fonctionnaire.² La dispute porte aujourd'hui essentiellement sur les conditions dans lesquelles il peut être exercé et sur les classes de fonctionnaires auxquelles il doit éventuellement être refusé. Ce revirement à vrai dire révolutionnaire,

- (2) Le droit de grève est reconnu par les constitutions de Bolivie, Brésil, Colombie, Cuba, Italie, Mexique, Salvador, Uruguay et dans les dispositions que voici: Constitution française de 1946, préambule, alinéa 7, qui est maintenu dans la constitution de 1958 sous forme de renvoi: «Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent». La même formule est employée par la constitution italienne où elle figure à l'article 40 sous le titre «Des rapports économiques». — Une formule non restrictive se trouve dans la constitution de Berlin-Ouest du 1er septembre 1950: «Le droit de grève est garanti» (art. 18, alinéa 3). — D'autres constitutions, par contre, ne reconnaissent le droit de grève qu'à titre de droit collectif; cf. constitution de Wuttemberg-Bade, article 23, alinéa 3: «Le droit de grève est reconnu, dans le cadre des lois, aux syndicats ouvriers»; constitution de Bremen du 21 octobre 1947, article 51: «Le droit de grève des groupements économiques est reconnu»; constitutions de Bade du 18 mai 1947, article 38, alinéa 2, et de Rhénanie-Palatinat du même jour, article 66, alinéa 2: «Le droit de grève des syndicats est reconnu dans le cadre des lois». — La constitution vénézuélienne du 5 juillet 1947 emploie la formule suivante (article 63): «La législation du travail consacrera les droits et principes suivants... 10. Droit de grève, sauf dans les services publics spécifiés par la loi». — Il n'est pas sans intérêt de noter que le droit de grève est également garanti par les constitutions des pays allemands situés dans la zone soviétique: constitution de Saxe du 28 février 1947, article 15: «...le droit général de grève (est) garanti»; constitution du Brandebourg du 6 février 1947, article 6: «Le pouvoir de l'Etat... est limité par les droits fondamentaux. Ces droits sont les suivants:... Droit de grève»; constitution du Mecklembourg du 15 janvier 1947, article 14: «Le droit de grève est reconnu». Par contre, la constitution, ou loi fondamentale, de la République fédérale allemande ne mentionne pas le droit de grève. On remarquera que lorsque le texte constitutionnel ne réserve pas le droit de grève aux seuls syndicats d'ouvriers, ce droit peut être exercé par des groupements non constitués ou unissant des personnes autres que les travailleurs. v. aussi R. Pelloux, Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dans *Revue de Droit public* 1947, p. 395 cc. — Il n'est pas sans intérêt de noter que les déclarations internationales des droits de l'homme, telles que la Déclaration universelle des droits de l'homme, et la convention y relative, la Déclaration américaine des droits et de devoirs de l'homme (Bogota 1948) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissent la liberté syndicale mais ne mentionnent pas le droit de grève. Pour une vue d'ensemble v. C.W. Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, London, 1957, p. 16 ss. et p. 359 ss.

mais consacré par des textes constitutionnels et par des conventions internationales à des causes d'ordre économique et social. Elle sont d'ailleurs légèrement différentes en Europe et en Amérique du Nord.

Causes anciennes de l'interdiction de la grève des fonctionnaires

En Amérique du Nord la grève des fonctionnaires avait été « inconcevable » tant qu'il y régnait le « régime des dépouilles ». A cette époque à peine révolue³ l'arrivée au pouvoir d'un parti mettait fin à la carrière des fonctionnaires nommés par le parti vaincu. Tous les postes du secteur public devenaient disponibles et furent occupés par des personnes choisies parmi les membres

- (3) Encore aujourd'hui les administrations requises de recruter leur personnel selon les principes établis par les lois fédérales et provinciales sur la fonction publique sont au Canada beaucoup moins nombreuses que dans la plupart des pays européens. A l'échelon fédéral, seul le personnel relevant directement du gouverneur-général des différents ministères et du parlement jouit de la protection de la loi fédérale sur la fonction publique; encore convient-il de noter que seuls 40.6% de ces fonctionnaires sont nommés à titre permanent. Au Québec seul le personnel suivant relève de la loi sur la fonction publique: les fonctionnaires, officiers, commis et messagers employés au siège du gouvernement dans les départements (service intérieur); les fonctionnaires, officiers, commis et messagers employés par les départements ailleurs qu'au siège du gouvernement (service extérieur); les fonctionnaires et employés de la Législature ou de l'une des Chambres; les aides de camp et autres employés du bureau du lieutenant-gouverneur; les registrateurs et les officiers de justice recevant un salaire fixe, ainsi que les employés sous leurs ordres; les membres de la Sûreté provinciale de Québec et de la Police des liqueurs; les fonctionnaires et employés (non les membres) a) de la Commission municipale de Québec; b) de la Commission des accidents du travail de Québec; c) de l'Office du crédit agricole du Québec; d) de la Régie des services publics; e) de la Commission du salaire minimum; f) du Conseil supérieur du travail; g) de l'Office du drainage; h) de la Commission des eaux courantes de Québec; i) de la Commission des pensions de vieillesse de Québec; j) de la Commission de l'industrie laitière de la Province de Québec; k) de la Commission des liqueurs de Québec; l) de la Commission du service civil de la Province de Québec; m) des écoles régies par la Loi sur l'enseignement spécialisé (S.R.Q. 1941, ch. 63); et les agents généraux de la province.

actifs du parti victorieux qui furent ainsi récompensés pour leur dévouement. Or, il est en effet inconcevable que des fonctionnaires recrutés de cette façon et amovibles au gré de leurs supérieurs puissent envisager une grève, mordant la main qui les nourrit, et créant de l'embarras au gouvernement de leur parti.

En Europe la répugnance des fonctionnaires à l'égard de la grève reposait longtemps sur des raisons morales qui s'expliquent surtout par l'histoire de la fonction publique.

Pendant des siècles les fonctionnaires avaient été recrutés dans l'aristocratie et ensuite, dans la grande bourgeoisie qui accédait ainsi à la « noblesse de robe ». Servir l'Etat était alors une occupation honorifique. Seuls pouvaient donc y accéder les gens qui possédaient une fortune personnelle suffisante. En entrant au service de l'Etat ils cherchaient le prestige attaché à la fonction. Peu leur importait le montant de leur rémunération dont ils n'avaient nul besoin pour vivre. Ils concevaient mal qu'ils purent se mettre en grève et n'avaient aucune raison de le faire.

Certaines carrières ont gardé jusqu'à nos jours l'auréole de prestige qui luit sur la fonction publique: magistrature, enseignement universitaire, corps diplomatique, et les grandes administrations centrales. Mal rémunérées — et à dessein — elles sont encore des chasses réservées en fait, sinon en droit, aux fils de la bourgeoisie nantie.

Les fonctionnaires recrutés dans ces conditions étaient forcément pleins de dédain pour les mesures de lutte sociale inventées par les ouvriers pour l'amélioration de leur condition. La législation et jurisprudence sur le droit de coalition et de grève qui sont leur oeuvre s'en sont ressenties dans tous les pays.

Lorsque, plus récemment, le recrutement des fonctionnaires se fit petit à petit sur une base plus large et

plus populaire et qu'ainsi grandissait le nombre de ceux qui dépendaient de leur traitement pour subsister, la tradition continuait néanmoins à considérer le recours à la grève comme « indigne d'un serviteur de l'Etat », et, dès lors, « inconcevable ». Encore en 1949, on lit dans le règlement de la fonction publique publié par le Ministère des Finances de la Grande-Bretagne⁴ : « Il est clair que la grève, même si elle n'est pas illégale, constitue une infraction à la discipline (disciplinary offence) de la part des fonctionnaires ».

Au milieu du XXe siècle cette règle n'a plus de prise sur la réalité, alors qu'elle est rédigée dans des termes aussi absolus et péremptoirs. En effet, les transformations économiques et sociales des cinquante dernières années qui ont changé la face de la société civile, ont profondément modifié le climat social de la fonction publique.

Rabattant de leurs prétentions, les fonctionnaires se rapprochent du monde où l'on travaille, et adoptent ses institutions. L'oblitération des frontières sociales entre agents des services publics et travailleurs de droit civil, consécutive à la multiplication des fonctionnaires et à l'interpénétration des secteurs privé et public, cause elle-même, de la dégradation de la fonction publique, explique leur nouvelle attitude.

L'oblitération des frontières entre fonctionnaires et travailleurs

La multiplication des fonctionnaires est largement le résultat de la poussée démographique. Plus il y a d'administrés, plus il faut de fonctionnaires. Or, dans les pays d'Europe la population a passé de 266 millions en 1850 à 401 millions en 1900 et à 548 millions en 1950.⁵

(4) His Majesty's Treasury Staff Regulations in the Civil Service 1949, p. 237.

(5) Faut-il rappeler que ce fut l'ère du « colonialisme » qui exigeait aussi un nombre accru de fonctionnaires.

L'augmentation du nombre des fonctionnaires, d'autre part, l'expansion des activités de l'Etat, qui a trouvé son apogée provisoire dans l'avènement de l'Etat de bienfaisance. Puisqu'ils se chargent de nouvelles fonctions dans les domaines économique et social, l'Etat et les municipalités sont contraints de créer de nouveaux services et établissements administratifs: transports publics (des chemins de fer aux compagnies aériennes), écoles, hôpitaux, services de placement et de sécurité sociale, bibliothèques nationales et municipales, etc. Variant selon le pays, mais loin d'être limité aux administrations de l'Etat, ce mouvement expansionniste a gagné les provinces, départements et municipalités. Aussi y a-t-il aujourd'hui nombre de grandes villes dont le budget dépasse celui de certains Etats.

Or, du moment que tant d'administrations ont besoin d'un nombre toujours croissant de fonctionnaires, il n'est plus possible de limiter leur recrutement à la bourgeoisie nantie. Il faut se tourner vers des milieux plus modestes et prendre des fonctionnaires parmi les citoyens qui ont besoin de tout leur traitement pour vivre. Ces couches populaires fournissent l'immense armée des fonctionnaires subalternes: scribes, huissiers, dactylographes, postiers, policiers, etc., qui ne participent que de nom à l'exercice de la fonction publique et dont le travail ne se distingue en rien de celui de leurs camarades employés dans les entreprises privées.⁶

Certes, plusieurs pays ont pris des mesures pour faciliter aux jeunes gens pauvres l'accès aux grades plus élevés de la fonction publique: bourses d'études, concours spéciaux pour fonctionnaires en service, écoles spécialisées. Mais il n'en résulte pas moins un accroissement constant du nombre des fonctionnaires dont le traitement est le seul moyen de subsistance. Enfin, si la bourgeoisie four-

(6) En fait les pouvoirs publics tiennent compte de cette évolution en rompant avec le principe traditionnel selon lequel toute personne employée dans un service administratif doit avoir le statut de fonctionnaire; v. ci-après note 10.

nit encore un large contingent, ses moyens d'existence ont singulièrement diminué tant par suite des inflations successives que par les taxes frappant les fortunes qui n'ont pas fondu naturellement.

Dans ces conditions, sauf rares exceptions, tout fonctionnaire vit de son traitement. Celui-ci devrait donc être substantiel et suivre la hausse permanente du coût de la vie. Or, la réalité est différente. Pris dans l'engrenage de l'inflation, des charges publiques croissantes et des prix grimpant sans cesse, les pouvoirs publics ont souvent négligé leur devoir d'ajuster les traitements à la montée des prix. Des considérations budgétaires, fiscales et politiques l'ont emporté sur leur obligation morale d'assurer un standard convenable à leurs agents, de sorte que la fonction publique possède maintenant ses propres « prolétaires ». Aussi n'est-il pas étonnant qu'en face de pouvoirs publics négligeant leurs devoirs, le mouvement syndical et ses méthodes de lutte aient trouvé des partisans parmi les agents des services publics.

Cette syndicalisation des fonctionnaires fut grandement facilitée par le nivellement des conditions sociales des travailleurs civils et des fonctionnaires.

Due dans une large mesure à l'appauvrissement des fonctionnaires, cette oblitération des frontières sociales est en même temps la conséquence de l'amélioration du niveau de vie que les syndicats ont obtenue pour les ouvriers et les employés. Ce qui est plus : les fonctionnaires étaient autrefois seuls à avoir un emploi garanti, à jouir de vacances payées et à recevoir leur traitement quand ils tombaient malades. Assurés de toucher des pensions d'invalidité et de vieillesse qui leur permettaient de subsister à peu près confortablement, ils ignoraient la peur du chômage et se sentaient supérieurs aux salariés. Depuis lors, la plupart des avantages qui faisaient du fonctionnaire un travailleur privilégié ont été conquis par les ouvriers et les employés, et nombre de travailleurs manuels jouissent

aujourd'hui d'un standard de vie supérieur à celui de certains fonctionnaires recrutés par concours.

La pénétration de l'Etat dans le secteur privé

Le nivellement du « standing » et des conceptions de vie de ces deux couches sociales autrefois fort distinctes et souvent antagonistes fut encore accentué par l'interpénétration des secteurs public et privé, caractéristique tant de l'Etat nouveau que de l'économie moderne. Elle a transformé profondément le climat de la fonction publique qui s'en est trouvée avilie.

L'interpénétration des deux secteurs de l'économie nationale a été le résultat de deux mouvements en sens opposé: l'économie privée fut envahie par l'Etat alors que se multipliaient les entreprises privées qui assurent en fait un service public et dont la marche régulière, comme l'exploitation de certains services étatiques, ne saurait être arrêtée sans porter préjudice à la vie de la nation ou de la région qu'elles desservent.

L'invasion du secteur économique par l'Etat qui seul retient pour le moment notre intérêt s'est manifestée notamment dans la nationalisation d'entreprises privées et dans la création d'entreprises publiques pour la satisfaction de besoins autrefois inconnus ou mal assurés par les entreprises privées: tels les services de transport en commun, les services de santé, etc.

Ce mouvement n'a pas eu partout la même ampleur et a varié à l'intérieur d'un même pays. Aux Etats-Unis les chemins de fer appartiennent à des entreprises privées; ils ont été nationalisés en France et en Grande-Bretagne et sont des services publics exploités en régie directe en Suisse, en Allemagne et dans la plupart des autres pays européens. Les postes sont partout des services publics, mais les services téléphoniques et télégraphiques sont exploités tantôt en régie directe, tantôt par des entreprises

privées. De même les formes d'exploitation des services d'eau, d'électricité et de gaz varient d'un pays à l'autre, et même d'une ville à l'autre.

En ce qui concerne plus particulièrement le Canada on constate qu'un réseau de chemins de fer et de communications télégraphiques est exploité par une entreprise privée, un autre par une compagnie de la Couronne, entreprise à statut spécial dont le capital est entièrement fourni par le gouvernement; les services téléphoniques sont assurés par les entreprises privées dans sept provinces mais exploités en régie directe dans le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. Dans le Québec certains réseaux électriques appartiennent à des entreprises publiques, d'autres à des entreprises privées.

Cette invasion du secteur privé par les pouvoirs publics s'est traduite en droit administratif par la naissance d'entreprises à statut mixte. A côté des traditionnelles entreprises concessionnaires, il y a maintenant des entreprises privées entièrement financées par l'Etat et dont le statut est réglé par une loi spéciale, comme c'est le cas des compagnies de la Couronne canadienne⁷, et, d'autre part, des entreprises qu'on est convenu d'appeler des établissements publics industriels et commerciaux. Ceux-ci sont créés par les pouvoirs publics mais exploités selon les principes de l'économie privée et soumis au droit privé tant dans leurs rapports avec la plupart de leurs agents que dans leurs transactions avec les tiers.⁸

- (7) Le statut de chacune des Compagnies de la Couronne repose sur une loi spéciale, fédérale ou provinciale, qui détermine le caractère juridique et les conditions d'exploitation de l'entreprise, y compris les tarifs et taxes. Ces lois ne définissent pas le statut des agents de ces compagnies. Ceux-ci sont donc des employés de droit privé, soumis aux règles sur le contrat de travail. Il en est de même pour les agents nommés par l'autorité tutélaire.
- (8) Pour une comparaison de ces différentes formes d'établissement, v.g. Lengrod, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », dans *Revue internationale de droit comparé*, 1956, no 3. En ce qui concerne les établissements publics industriels ou commerciaux en droit français, v. M. Waline, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 309. Ces établis-

Dans ces conditions aucun critère strict ne décide plus de la forme juridique que doit revêtir un service donné. Contrairement à la tradition selon laquelle le genre du service détermine le genre de l'exploitation, le statut d'un établissement est déterminé aujourd'hui non par sa fonction mais par des considérations d'opportunité: une usine d'électricité peut appartenir à l'Etat, ou être exploitée par une entreprise privée ou par un établissement public industriel. Il devient donc absurde de lier comme autrefois le régime juridique des agents au statut du service qui les emploie. Plus particulièrement, on ne saurait plus les priver de la liberté syndicale ni leur interdire la grève pour la seule raison qu'ils se trouvent être à l'emploi d'un établissement dépendant directement de l'Etat, d'une province ou d'une municipalité. D'autant plus, d'ailleurs, que l'éclosion de nouveaux types de service public a eu des répercussions considérables sur le recrutement et la composition du personnel du secteur public.

En effet, dans les établissements publics industriels et commerciaux et dans les entreprises privées à statut public la majorité des agents est recrutée par contrat de travail et en conséquence régie par le droit privé. Seuls certains agents de cadre sont, d'ailleurs à un degré variant avec chaque entreprise, soumis au régime des fonctionnaires.⁹

sont soumis au droit privé notamment en ce qui concerne: (1) la situation du personnel autre que celui de la direction; (2) la responsabilité vis-à-vis des usagers; (3) la responsabilité vis-à-vis des travailleurs; (4) les rapports avec les autres collectivités publiques; (5) le régime fiscal; (6) les contrats passés avec les usagers à moins que les clauses spéciales ou les conditions particulières de fonctionnement du service ne donnent à ces contrats le caractère de contrats administratifs. Il est souvent difficile de dire si un établissement est un établissement public industriel ou commercial, un service administratif ou un établissement de droit privé. La jurisprudence abondante du Conseil d'Etat français en porte témoignage.

- (9) v. par exemple Conseil d'Etat du 26 janvier 1923 dans *Dalloz Hebdomadaire* 1923, 238; et du 8 novembre 1929 dans *Dalloz Périodique* 1930.2.41; et du 5 février 1953, dans *Recueil Lebon* 1953, p. 88. — V. aussi M. Waline, loc. cit., et A.

Ce mélange de fonctionnaires et de travailleurs de droit privé à l'intérieur d'un même établissement public devient ainsi la règle alors qu'il était l'exception dans les services administratifs proprement dits. Cette évolution a conduit à l'éclatement de la fonction publique. Elle est particulièrement marquée dans les services dits de gestion: hôpitaux, bibliothèques, théâtres, services de communications, etc. Comme ces services assurent des fonctions qui pourraient tout aussi bien être assumées par une entreprise privée, il n'y a aucune raison d'y employer des fonctionnaires.¹⁰ Seuls les agents de cadre sont des fonctionnaires; encore cette règle souffre-t-elle de nombreuses exceptions.

Même dans les secteurs d'administration où s'est maintenue la tradition de doter chaque poste d'un fonctionnaire, l'armée bureaucratique se compose aujourd'hui dans une très large mesure de fonctionnaires que rien, ni dans leur travail, ni dans leur traitement, ni dans leur vie sociale ne distingue de leurs collègues dans les entreprises privées. Il suffit de songer aux innombrables comptables, dactylographes, archivistes, chauffeurs d'automobile, ouvriers d'entretien, etc.

Le double phénomène de l'expansion des services publics et de l'infiltration de l'Etat dans le secteur privé a ainsi produit deux changements importants dans le climat social des services publics. Dans nombre de services les fonctionnaires et travailleurs de droit civil oeuvrent

de Labaudère, *Traité élémentaire de Droit administratif* no 1164, et F. Luchaire, *Le Statut des Entreprises publiques*, dans *Droit Social* 1947, p. 253 ss., 303 ss.

- (10) En fait, on n'y rencontre pas seulement des « fonctionnaires contractuels » qui sont régis en principe par le droit administratif mais ne jouissent ni de l'indépendance ni de la permanence de l'emploi qui sont les éléments propres du statut de fonctionnaire. A côté d'eux il y a des agents auxiliaires, des ouvriers et employés gouvernementaux et municipaux dont le rapport avec l'employeur est entièrement régi par le droit civil, encore qu'on y insère parfois des dispositions exorbitantes du droit commun telles que celles relatives à la cessation collective du travail et à l'arbitrage des conflits individuels et collectifs.

côte à côte, ceux-ci constituant souvent la majorité du personnel. D'autre part, l'administration publique se trouve aujourd'hui être l'employeur de nombreux fonctionnaires qui, n'exerçant aucun pouvoir administratif, ne se distinguent des ouvriers et des employés de droit civil que par leur statut, non par le genre de leur travail ou de leur emploi.

Ces transformations du secteur public, en dégradant la fonction publique, ont créé un climat où la majorité des fonctionnaires se sent solidaire des travailleurs du secteur privé et adopte leurs méthodes de combat économique pour s'assurer des conditions de vie décentes. Vidée de son prestige et spoliée de ses privilèges statutaires, économiques et sociaux, la fonction publique rejoint le monde du travail. Aussi est-il impossible de maintenir entre les agents administratifs des différentiations de statut selon la nature du rapport juridique qui les lie à l'établissement (situation statutaire pour le fonctionnaire et contrat de travail pour les autres). La liberté syndicale et le droit de grève des agents des services publics ne peuvent plus être fonction ni de leur propre statut juridique ni de celui du service auquel ils sont affectés alors que ni l'un ni l'autre n'est encore déterminé par les règles strictes du droit administratif ou par les besoins satisfaits par le service mais par les seules considérations d'opportunité économique, politique et même électorale.

II

Le droit syndical et la représentation professionnelle des fonctionnaires vis-à-vis des administrations

Vue d'ensemble

Dans la plupart des pays la législation et la jurisprudence ont enregistré cette évolution en s'adaptant au nouveau climat social de la fonction publique. Ailleurs

on interdit encore aujourd'hui aux fonctionnaires de se grouper dans des syndicats; on leur permet seulement la formation d'associations professionnelles, distinctes des syndicats par le fait qu'elles ne sont habilitées ni à conclure des conventions collectives ni à déclencher une grève. Cette législation d'exception est en vigueur dans les vingt et un pays suivants: Autriche, Canada (Québec), Ceylan, Chili, Cuba, Equateur, Grèce, Haïti, Irlande du Nord, Japon, Liban, Mexique, Panama, Pérou, Portugal, Salvador, Suisse, Turquie, Union Sud-Africaine, Uruguay et Venezuela.¹¹

En principe, ce régime exceptionnel ne s'applique qu'aux fonctionnaires proprement dits. Mais dans certains pays il régit aussi les agents « civils » des services publics, ainsi que le personnel des entreprises concessionnaires, des entreprises nationalisées et des établissements publics industriels et commerciaux.

Or, l'expérience française enseigne qu'en face de la volonté bien déterminée des fonctionnaires, ces lois qui ignorent la réalité sociale aussi bien que les principes démocratiques du XXe siècle ne peuvent ni détruire ni même freiner un mouvement syndical puissant. Des fonctionnaires ayant formé un syndicat à l'époque où cela leur était interdit, le tribunal civil de la Seine a prononcé, en 1922, la dissolution de ce syndicat affilié à la CGT. Ce jugement n'a jamais pu être exécuté et d'autres décisions tant judiciaires qu'administratives condamnant les syndicats de fonctionnaires n'ont pu les faire disparaître de la vie sociale.¹²

(11) C.W. Jenks, op. cit., p. 251 Admise par l'exception prévue à l'article 11, alinéa 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette législation semble cependant contraire à l'article 23, alinéa 4, de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

(12) v. Cour de cassation du 15 juin 1923, dans *Dalloz Périodique* 1924, 1.113 et notamment Conseil d'Etat du 13 janvier 1922 et du 21 novembre 1923 dans *Dalloz Périodique* 1923.3.33 et 19924.3.7; ainsi que H. Berthelmy, *Traité élémentaire du droit administratif* (1933), p. 6155.

Le droit international

D'ailleurs, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale le maintien d'un tel régime d'exception est contraire aux règles internationales formulées par l'Organisation internationale de Travail. Celle-ci en effet a adopté en 1948 une convention sur la liberté syndicale, suivie en 1949 d'une convention sur les négociations collectives qui consacrent la liberté syndicale de tous les salariés et leurs droit de participer collectivement à la détermination des conditions de travail par la conclusion de conventions collectives librement négociées.¹³ Ces conventions s'appliquent en principe à tous les travailleurs, employés et fonctionnaires sans exception aucune.¹⁴ Seuls sont exemptés de leur champ d'application les membres des forces armées et de la police.¹⁵ Or, il n'est pas sans intérêt de noter en ce qui concerne plus particulièrement ces derniers, qu'ils sont traités dans certaines provinces

(13) Convention de 1948 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, et convention de 1949 concernant le droit d'organisation et de négociation collective.

(14) L'article 2 de la convention de 1948 dispose ce qui suit: « Les travailleurs et les employeurs sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières ». Pour ne laisser subsister aucun doute sur la signification réelle de ces dispositions le rapport de la commission qui a élaboré le projet de cet article souligne « le fait qu'aux termes de l'article, la liberté syndicale devrait être garantie non seulement aux employeurs et aux travailleurs de l'industrie privée, mais aussi aux fonctionnaires et cela sans distinction ou discrimination d'aucune nature touchant l'occupation, le sexe, la couleur, la race, la croyance, la nationalité et l'opinion politique ». v. aussi C.W. Jenks, *op. cit.*, p. 254. Au contraire, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet dans son article 11, alinéa 2, que « des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'Etat ».

(15) Encore convient-il de noter qu'aux termes de l'article 9 de la convention de 1948 et de l'article 5 de la convention de 1949, il est laissé à la loi nationale de déterminer dans quelle mesure ces dispositions s'appliquent aux forces armées et à la police. La même exception est prévue par l'article 11, alinéa 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

canadiennes comme des employés engagés en vertu d'un contrat de travail et, dès lors, échappent aux lois spéciales limitant la liberté syndicale et le droit de grève.¹⁶

Le respect de ces conventions internationales est assuré non seulement par l'appareil dont l'OIT se sert habituellement pour surveiller la mise en exécution des conventions internationales de travail, à savoir la commission de l'application des conventions établie chaque année par la Conférence internationale du Travail. L'OIT a créé en outre une commission spéciale chargée d'examiner les infractions à la liberté syndicale dans ses pays membres.¹⁷

Des lois correspondant aux principes inscrits dans les conventions internationales de 1948 et 1949 sont aujourd'hui en vigueur dans 25 pays, dont le Canada à l'exception de la province de Québec.

Comités mixtes de la fonction publique

En plus d'accorder aux agents des services publics la liberté syndicale, plusieurs pays progressifs ont créé des organismes mixtes chargés de la détermination des conditions de travail et de la solution des conflits qui opposent les fonctionnaires individuellement ou collectivement à leur administration. Les premiers organismes de ce genre, composés de représentants de l'administration et de délé-

(16) V. d'une part, *Burton v. Regina City Police*, dans *Gazette du Travail* 1945, p. 1013, et *Rex v. Nova Scotia Labour Relations Board* dans *Gazette du Travail* 1951, p. 1699, et, d'autre part, les décisions du Labour Relations Board du Nouveau-Brunswick citées dans S.J. Frankel et R.C. Pratt, *Municipal Labor Relations in Canada*, Montréal 1954, pp. 2 s. — La Cour ayant décidé que le Trade Union Act de 1944 de la Saskatchewan ne s'appliquait pas aux agents de police, le Parlement amenda en 1947 la loi municipale afin de les soumettre explicitement à la loi syndicale. Ensuite, un nouvel amendement à la loi municipale, adopté en 1953, instituait l'arbitrage obligatoire pour les agents de police toutes les fois que la constitution de leur syndicat interdisait la grève. V. Frankel et Pratt, *op. cit.*, p. 21.

(17) V. C.W. Jenks, *op. cit.*, p. 187 et p. 181.

gués syndicaux, ont été créés en Grande-Bretagne dès 1919, à la suite du rapport d'une commission royale présidée par Sir John Henry Whitley. Aujourd'hui des « Whitley Council » existent à tous les échelons de la fonction publique.¹⁸

Des mesures analogues de démocratisation de la fonction publique ont été prises en France après la dernière guerre lorsque furent créés les comités techniques et les commissions administratives paritaires.¹⁹ Les comités techniques comprenant, à l'instar des « Whitley Council », des délégués syndicaux et des représentants de l'administration collaborent à l'organisation technique des départements et services administratifs. Les commissions administratives paritaires composées de représentants de l'administration et de fonctionnaires élus par leurs collègues s'occupent des questions se rapportant aux conditions de travail des fonctionnaires, y compris les tableaux d'avancement.

Pas plus que les « Whitley Council », les comités techniques ni les commissions paritaires n'ont le droit d'élaborer des conventions collectives, d'ailleurs inconnues dans la fonction publique. Leurs décisions qui sont des avis consultatifs entrent en vigueur moyennant homologation par l'administration. Or, conformément aux principes généraux de droit administratif français, l'administration doit homologuer les vues d'un organe consultatif, à moins de raison majeure justifiant une déviation.

Selon l'opinion des intéressés les « Whitley Council », et les organismes correspondants en France fonctionnent d'une manière très satisfaisante. Ils ont contribué à assainir l'atmosphère de la fonction publique puisqu'ils permettent aux fonctionnaires de traiter d'égal à égal avec les

(18) Sur ces conseils, qui existent aussi dans le secteur privé, v. notamment A. Flanders et H. A. Clegg, *A System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford 1954.

(19) Un système analogue est en vigueur par exemple en Belgique; v. arrêtés royaux des 11 juillet et 12 octobre 1948.

administrations et les libèrent ainsi de l'obligation d'intervenir clandestinement auprès des parlementaires en vue d'obtenir l'amélioration de leur situation et la réforme des décisions administratives qu'ils n'ont pas le droit d'attaquer devant le Conseil d'Etat.

La situation au Canada

Si le gouvernement canadien exécute le programme que son Premier Ministre a exposé au printemps 1958 devant la Fédération des Syndicats de Fonctionnaires, un régime analogue s'appliquera bientôt au Canada, au moins à l'échelon fédéral. Aux échelons provinciaux et municipaux, la situation est quelque peu confuse en ce qui concerne la liberté syndicale parce qu'il n'y a pas de ligne de démarcation nette entre les fonctionnaires et les salariés recrutés par contrat de travail. D'une manière générale, les fonctionnaires jouissent de la liberté syndicale mais certaines provinces ont réglementé le recours à la grève dans le secteur public.²⁰

III

Le droit de grève dans les administrations et dans les services publics assimilés

Du moment où les fonctionnaires jouissent de la liberté syndicale, il est difficile de leur interdire la grève. Toutefois, nombre de pays n'ont pas encore tiré cette conclusion de l'évolution moderne de la fonction publique.²¹ Il y a encore des pays où, interdite par la loi, la

(20) v. Le droit de grève dans les services publics au Canada dans *Relations industrielles*, Québec, 1956, p. 257 ss.

(21) v. par exemple article 23 de la loi suisse du 30 juin 1927 et arrêté royal belge du 2 octobre 1937; le rapport accompagnant le projet d'arrêté déclarait que « dans un Etat démocratique qui règle librement l'activité et la carrière de ses agents, la grève des services publics constitue un attentat contre la nation entière »; v. aussi article 2 de la loi chilienne du 3 septembre 1948 sur la sécurité intérieure de l'Etat qui rend punissable la grève des fonctionnaires, employés et ouvriers des institutions semi-officielles et des entreprises assurant un service d'intérêt public. Selon C.W. Jenks,

grève des fonctionnaires constitue un délit. Ailleurs, elle n'est prohibée que par des règlements administratifs. Dans ce cas la grève n'est plus illégale mais seulement illicite et ne peut donc entraîner que des sanctions disciplinaires pouvant aller, il est vrai, jusqu'au renvoi du fonctionnaire.

D'autres pays, au contraire, reconnaissent expressément le droit de grève des fonctionnaires. Toutefois, en vertu de son pouvoir disciplinaire et en sa qualité de gardien de l'intérêt général, l'administration garde toujours comme de droit la faculté d'interdire la grève soit à certaines catégories de fonctionnaires soit, dans certaines conditions, à tout fonctionnaire, notamment lorsque la défense des intérêts de la nation ou le maintien de l'ordre public justifie une telle mesure.

Ces interdictions et limitations du droit de grève des fonctionnaires sont-elles justifiées dans une société démocratique?

Nature et étendue du droit de grève

Le droit de grève est souvent considéré comme un aspect particulier, une émanation de la liberté des conventions qui est un droit individuel inaliénable. Selon cette théorie, la liberté des conventions qui permet au vendeur d'une marchandise de refuser la conclusion de la vente lorsque le prix offert lui paraît insuffisant, autorise le travailleur à ne pas s'embaucher ou à résilier brusquement son contrat de travail lorsque les conditions offertes par l'employeur ne lui plaisent pas.

op. cit., p. 251, la grève des fonctionnaires est interdite dans tous les pays du Commonwealth à l'exception de la Nouvelle Zélande, et dans les pays suivants: Allemagne fédérale, Belgique, Brésil, Ceylan, Colombie, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pérou, Philippines, Salvador, Suisse, Syrie, Thaïlande, Uruguay et Venezuela. — v. aussi les rapports présentés au Congrès international de Droit comparé de Londres (1950) et le résumé qui en est donné dans: Reconnaissance, Sanctions et Limitations de la Grève par P. Orianne dans *Droit social*, 1950, p. 348 ss.

En vertu de ces principes la Cour suprême des Etats-Unis a annulé jusqu'en 1937 comme contraires à la Constitution fédérale les principales lois sur les salaires minima et sur les heures maxima de travail.²²

Une analyse plus rigoureuse montre, cependant, que la grève n'est pas de même nature que le refus des vendeurs de se désaisir d'une marchandise pour laquelle on n'offre pas un prix insuffisant. En effet, la grève n'est pas un acte individuel, mais le refus *concerté* des ouvriers à l'égard des propositions de l'employeur ou d'un groupe d'employeurs. Sur le marché des biens corporels, elle trouve son équivalent dans le boycottage plutôt que dans le simple refus de conclure une transaction particulière.

Les tribunaux anglais ne s'y sont pas trompés lorsqu'ils considéraient la grève comme une « conspiration » criminelle dont le propre est l'action collective.²³ L'acte individuel licite peut, en effet, changer de caractère et de qualité juridiques du moment où il se perd dans l'action commune d'un groupe. De licite il peut devenir illicite, voire illégal et punissable.

Or, si la grève est essentiellement un acte collectif, le droit de faire la grève ne saurait être considéré comme un droit individuel. Dès lors, il ne peut pas être garanti par la Constitution au titre de liberté naturelle.²⁴

(22) v. notamment *Adkins v. Children's Hospital* (1932) 261 U.S., 525; sur les enchainements de cette jurisprudence v. notre rapport au 2ème Congrès international de Droit social de Bruxelles (1958). L'arrêt *West Coast Hotel Company v. Parrish* (1937) 57 Sup.Ct. 578, et Recueil international de jurisprudence du travail, 1936-37, Etats-Unis, no 5, a renversé la jurisprudence ancienne.

(23) *Rex v. Journeymen-Tailors of Cambridge* (1721) 8 Mod. 10; *Farrer v. Close* (1869) 4 Q.B. 602. Adde: J. Landis, *Cases on Labor Law* 1942, pp. 1 ss. Pour le droit américain v. *Morris, Criminal Conspiracy and Early Labor Combinations in New York* (1937), 52 *Political Sciences Quarterly*, pp. 51 ss.

(24) v. R. Pelloux, Le préambule à la constitution du 27 octobre 1946, dans *Revue de Droit public*, 1947, p. 395 ss., qui analyse les débats sur cette question dans l'Assemblée constituante.

Aussi va-t-il sans dire que les règles constitutionnelles relatives à la grève visent en premier lieu la reconnaissance et la protection de l'action collective. Elles ne garantissent aux individus que le droit de participer à cet acte de refus collectif et de le provoquer impunément.

Cette conception du droit de grève comme droit naturellement collectif est consacrée indirectement par les constitutions et par les déclarations des libertés fondamentales qui rangent ce droit non parmi les libertés individuelles, mais parmi les droits des groupes établis autour d'un intérêt commun; ailleurs, la formule même employée par la constitution fait clairement ressortir cette conception.²⁵

Du moment qu'il n'est pas un droit naturel de l'individu le droit de grève n'est ni imprescriptible ni inaliénable et, dès lors, n'est pas soustrait à toute atteinte ou limitation par le législateur ou par le juge. En effet, l'inaliénabilité d'une liberté fondamentale ressort de son caractère d'attribut naturel de l'individu: elle repose sur la valeur éminente de la personne humaine, considérée comme plus précieuse que l'entité sociologique qui porte le nom d'Etat. Elle ne peut donc pas s'attacher aux droits d'une collectivité. Par conséquent, seuls les droits individuels sont inaliénables et protégés contre les atteintes législatives, judiciaires et administratives. Les droits collectifs ne le sont pas.²⁶ Car le groupement de personnes, né d'un intérêt commun, ne peut prétendre à une fin personnelle et ne saurait donc être titulaire de droits qui lui seraient naturels et, dès lors, inaliénables, imprescriptibles et soustraits aux règles édictées par l'Etat.

(25) v. note (2) ci-dessus, et les éditions successives de l'Annuaire des Droits de l'Homme publié par l'Organisation des Nations Unies.

(26) J. Rivero et G. Vedel, *Les Principes économiques et sociaux de la Constitution*, dans *Droit social*, Cahier XXXI, p. 14 ss.: « Les droits de l'homme attachés à sa qualité d'être humain sont de tous temps et de tous pays; les droits du travailleur ne peuvent prétendre à la même universalité... Ce sont des droits qui ne sont pas inhérents à la personne humaine ».

Il faut donc admettre que le droit de grève, même protégé par une constitution, peut être restreint par la loi ou par une décision judiciaire.

On ne saurait soutenir à l'encontre de cette thèse que les restrictions législatives ou judiciaires, apportées éventuellement au droit de grève, seraient illégales parce que attentatoires au droit constitutionnel de l'individu de participer à une grève. En effet, le droit individuel garanti par la Constitution ne peut s'exercer qu'en vue de grèves licites. Il reste entier quant à son essence, alors même que certaines grèves seraient interdites.

Toutefois, la garantie constitutionnelle du droit de grève a cette conséquence que le législateur et le juge ne peuvent le réglementer que dans les limites autorisées par la Constitution. En plus, comme il s'agit d'un droit collectif, ces limites, au lieu de se définir par rapport à l'imprescriptibilité des droits individuels, sont celles mêmes fixées par les règles positives du texte constitutionnel.

Acte collectif, la grève est en outre l'acte d'une minorité. Il est donc naturellement limité par l'intérêt général qui prend inéluctablement le pas sur les intérêts particuliers.²⁷

Cette conclusion ne peut évidemment être acceptée par ceux qui verraient dans le droit de grève un droit individuel, fondamental de l'homme. Mais elle ne saurait non plus être approuvée sans réserve par ceux qui n'admettent pas le caractère imprescriptible et naturel de ce droit. En effet, il n'est pas évident que l'intérêt particulier d'un individu ou d'un groupe doive céder automatiquement devant l'intérêt général. Le bien commun défendu par l'autorité publique n'est pas nécessairement, ni toujours supérieur au bien particulier. Au surplus, la garantie constitutionnelle de certains droits, individuels

(27) Dans le même sens A. Gervais dans *Dalloz* 1950, p. 539 ss., note sous arrêt du Conseil d'Etat du 7 juillet 1950, et J. Rivero, *Droit social* 1951, p. 594 ss.

ou collectifs, a précisément pour but de les mettre à l'abri des conceptions changeantes qu'une majorité éphémère et tyrannique pourrait avoir sur ce qu'est l'intérêt général de la nation. Admettre la primauté naturelle de l'intérêt général sur les divers intérêts et droits particuliers, c'est absoudre l'Etat totalitaire et son « droit » arbitraire.

Avant d'examiner les limites naturelles qui en résultent pour le droit de grève des fonctionnaires, il faut examiner la validité de deux arguments juridiques invoqués pour interdire toute grève de fonctionnaires. L'un se fonde sur le statut des fonctionnaires, l'autre sur celui des services publics.

La grève est-elle compatible avec le statut des fonctionnaires?

L'argument fondé sur la nature juridique du statut des fonctionnaires a été autrefois mis en avant par le Conseil d'Etat français et se retrouve à la base des lois interdisant la grève, dans des arrêts judiciaires et dans des études doctrinales sur la question. Il procède du raisonnement suivant.

Création du droit privé, la grève vise la suspension ou la rupture temporaire d'un contrat conclu, selon les règles de droit privé, par la libre convention entre des parties juridiquement égales. Or, ces conditions n'étant pas réunies dans le cas des fonctionnaires, on ne peut « recevoir » l'institution de la grève en droit administratif.

En effet, le statut du fonctionnaire est essentiellement différent de la situation juridique faite au travailleur de droit privé. Le fonctionnaire n'est pas engagé en vertu d'un contrat de travail. Il est au service de l'administration à la suite de sa nomination par l'autorité compétente avec laquelle, d'ailleurs, il ne traite pas sur un pied d'égalité juridique. Bien que précédée d'une demande et de l'acceptation implicite de la part de l'intéressé, sa

nomination est essentiellement un acte d'autorité de la puissance publique. Celui-ci ne crée pas d'engagement contractuel, mais confère à l'intéressé un « statut » de droit public.²⁸

En conséquence, les agents des services publics échappent aux règles et institutions du droit civil sur les relations de travail et sur le contrat de louage. Il ne peut donc être question pour eux ni de la faculté de suspendre les relations contractuelles ni du droit de rétention de services promis contractuellement. Si bien que le mécanisme juridique de la grève n'a pas de prise en droit administratif, l'Etat n'étant ni employeur au sens propre, ni contractant, mais maître du fonctionnaire.

Un raisonnement sociologique conduit au même résultat.

Le but de la grève est d'obtenir la conclusion d'une nouvelle convention sur les conditions de travail, négociée et approuvée collectivement par les grévistes ou, en leur nom, par le syndicat qui les représente. Encore qu'il puisse refléter les recommandations de commissions paritaires auxquelles ont participé les représentants des fonctionnaires, le « statut » qui réglemente les conditions et les obligations des fonctionnaires n'est pas le produit d'une négociation ni l'objet d'une convention entre les pouvoirs publics et les représentants des fonctionnaires. Il est fixé par un acte d'autorité de la puissance publique, émanant du législateur ou de l'administration compétente. Par sa nature même, il échappe donc au genre de compromis auquel tend la grève. Celle-ci est, dès lors, juridiquement « impensable » en droit administratif.

Confronté avec la réalité sociale l'argument qui considère la grève comme inconciliable avec le statut des fonctionnaires est suranné. En effet il n'est plus valable dès lors qu'en accordant aux fonctionnaires la liberté syn-

(28) v. M. Waline, op. cit., p. 327; et P. Durand dans *Droit social* 1950, p. 122.

dicale et une représentation au sein d'organismes paritaires, l'Etat admet que les conditions de travail et les soldes ne sont plus, dans le monde social du XXe siècle, déterminées par le *fiat* de l'employeur, fût-ce l'Etat lui-même.

Exemple typique d'un principe élaboré par une « jurisprudence des concepts », la prétendue incompatibilité de la grève avec le statut des fonctionnaires devient arbitraire et de par son absolutisme, manque de justification.

On a essayé de défendre la théorie de l'incompatibilité en insistant sur le fait qu'elle permet d'assurer la bonne marche des services publics qui est indispensable au maintien de l'ordre. Or, utilisée à des fins essentiellement pratiques elle produit plus d'un résultat paradoxal. Comme l'a fait remarquer M. Gazier dans ses conclusions soumises au Conseil d'Etat français lors de l'affaire Desplanques-Deheane, « la grève des boulangers ou celle des laitiers affecte plus la vie de la nation que celle des gardiens de musée ou des conservateurs d'hypothèques ». ²⁹ Par ailleurs, le principe de l'illégalité de la grève des fonctionnaires, permet d'éviter l'arrêt d'une usine d'électricité exploitée en régie directe, il est incapable d'empêcher la grève dans les usines d'électricité nationalisées ou privées. Il faut donc se rendre à cette évidence que « la ligne de démarcation entre les activités professionnelles qui ne peuvent être interrompues sans atteinte profonde à la vie nationale et celles qui peuvent s'accommoder de la grève ne coïncide pas, il s'en faut, avec celle qui oppose les fonctionnaires relevant du droit disciplinaire aux salariés de droit privé, soumis au régime des conventions collectives ». ³⁰ L'argument qui entend justifier l'interdiction de la grève des fonctionnaires perd donc beaucoup de sa valeur convaincante.

Le comble du paradoxe est atteint lorsque la grève éclate dans un service tel qu'une entreprise de gaz natio-

(29) *Droit social* 1950, p. 317 ss.

(30) Ces citations sont empruntées aux conclusions présentées par M. Gazier au Conseil d'Etat, v. note précédente.

nalisée qui emploie côte à côte des fonctionnaires et des salariés recrutés par contrat du travail. Alors que ceux-ci auront le droit de se mettre en grève, leurs collègues fonctionnaires devront retourner à leur poste — même qu'ils n'y auraient rien à faire par suite de la grève. Si, comme cela est le cas dans les établissements publics industriels ou commerciaux, la majorité des agents est composée de travailleurs de droit civil, l'exploitation du service n'en serait pas moins arrêtée.³¹ D'autre part en cas de grève générale, les musées, bibliothèques, piscines, théâtres nationaux ou municipaux resteraient ouverts mais il y aurait arrêt complet des moyens de communication, des services hospitaliers, des services d'électricité, etc., pour peu qu'ils fussent nationalisés ou exploités par des entreprises privées.

Puisqu'il rebute à la réalité sociale et produit des situations paradoxales, équivoques et injustifiées, il faut donc rejeter le principe suranné selon lequel la grève est illégale parce qu'inconciliable avec le statut du fonctionnaire. Le Conseil d'Etat³² a eu le courage de se rallier à cette conception après qu'on lui ait fait remarquer que le maintien de l'ancien principe « aurait le grand tort... de consacrer un divorce fondamental entre le droit et les mœurs, entre la règle et la réalité ». Certes, « la tentation est grande de fuir toute attitude qui pourrait être taxée de capitulation, et de maintenir contre vents et marée, la jurisprudence traditionnelle ». Pourtant, cette attitude aurait « le tort d'opposer radicalement des agents de service public aux salariés de droit commun, alors que toute l'évolution des dernières années tend à les rapprocher... S'en tenir à une condamnation sans distinction de toute grève (de fonctionnaires), n'est-ce point proclamer une pure interdiction de principe qui, de par son absolutisme, perd toute vertu contreignante? »³³

(31) Ce sont précisément des considérations de ce genre qui ont conduit le Conseil d'Etat français à étendre les principes de la jurisprudence de 1913 à tout « établissement dont la marche ininterrompue est indispensable à la nation »; v. à propos de la note (46) ci-dessous.

(32) Arrêt du 7 juillet 1950, *Droit social* 1950, p. 317.

(33) Ces citations sont empruntées aux conclusions présentées par M. Gazier au Conseil d'Etat, v. note 1 ci-dessus.

Plusieurs législations, et notamment celle de la Saskatchewan³⁴ s'inspirant de principes semblables à ceux qui ont guidé la décision du Conseil d'Etat français reconnaissent donc aujourd'hui aux fonctionnaires le droit de grève sans restriction aucune.

Tout en condamnant l'absolutisme de la règle qui interdit la grève à tous les fonctionnaires à cause de sa prétendue incompatibilité avec leur statut, certains auteurs estiment qu'elle reste valable et juste à l'égard de certaines catégories de fonctionnaires occupant des postes clef dans l'administration et dont la mise en grève serait pour cela même intolérable.³⁵ Feraient partie de ces catégories les fonctionnaires représentant directement le pouvoir exécutif ou chargés du maintien de l'ordre. Leur accorder sans restriction le droit de grève, « ce serait... ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et consacrer officiellement la notion d'un Etat à éclipse ». ³⁶

En fait, les conventions internationales de travail de 1948 et 1949, mentionnées plus haut, ont expressément exempté de leur champ d'application les membres des forces armées et de la police. De même, les lois sur les syndicats de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, de la Saskatchewan et du Québec interdisent la grève aux agents de police et aux pompiers qui ne sont pas des volontaires.

Pour donner à ce principe une application générale, dépassant le cercle bien délimité des membres des forces armées et de police, il faudrait établir d'abord la distinction entre les « fonctionnaires d'autorité » auxquels la grève est interdite, et les « agents de gestion » qui pourraient recourir à ce moyen de lutte économique. Cependant, cette distinction n'est guère justifiée et difficile à faire.

(34) Toutefois la loi de la Saskatchewan fait une exception pour le personnel de cadre.

(35) v. la discussion de cette question notamment chez A. Gervais dans *Dalloz*, 1950, p. 536 ss. et J. Rivero, *Droit social*, 1951, p. 594 ss.

(36) M. Gazier, loc. cit.

D'une part, l'expérience a montré qu'une grève des policiers qui ne se prolonge pas indéfiniment, ne compromet pas nécessairement l'ordre public. De même, l'arrêt de travail des hauts fonctionnaires ne paralyse pas toujours la vie de l'Etat. D'autre part, une grève des agents gérant des services d'utilité publique tels que services d'électricité, d'eau, de gaz, d'hôpitaux, si elle se prolonge, porte facilement atteinte à l'intérêt général.

D'ailleurs, il serait difficile de trouver un critère valable pour distinguer les fonctionnaires d'autorité des agents de gestion. La mésentente qui règne entre ceux qui proposent cette distinction en est la meilleure preuve.³⁷ Les développements qu'on trouvera plus loin sur les limites naturelles du droit de grève et sur les conséquences qui en découlent montreront qu'on peut, sans recourir à ces subtilités, résoudre les problèmes que posent les grèves attentatoires à l'ordre public.

En conclusion, il n'y a ni nécessité sociale ni raison juridique d'interdire d'une façon générale la grève aux personnes occupant une fonction publique.

D'ailleurs, l'histoire sociale de la grève enseigne que cette interdiction de principe reste lettre morte en face d'une opinion publique éclairée et d'un mouvement syndical puissant lorsque la grève appuie des revendications légitimes.

L'inefficacité des lois interdisant la grève dans les services publics

L'Angleterre³⁸ a dû amender en 1951 le règlement sur les conditions de travail et l'arbitrage obligatoire dans les entreprises d'utilité publique, en vigueur depuis onze ans, parce que les poursuites pénales engagées contre les leaders des grèves en 1950 avaient soulevé l'indignation

(37) v. note 35 ci-dessus.

(38) A. Flanders et H. A. Clegg, op. cit.

générale. En Australie les gouvernements, tant conservateurs que travaillistes, sont peu disposés à faire appliquer les dispositions pénales sanctionnant les grèves illégales. Ils estiment, en effet, que la mise en accusation des coupables pendant que la grève bat son plein envenime la situation et retarde la liquidation du conflit. Dans les quelques cas où une condamnation pénale fut obtenue, il fallait gracier les condamnés une fois la grève terminée. De son côté, l'Etat de New Jersey dont une loi de 1947 prévoyait des peines sévères contre les personnes participant à une grève dans les entreprises d'intérêt public, a jugé sage d'abolir ces dispositions puisque l'inculpation des grévistes, employés des services téléphoniques, avait soulevé l'opinion publique.³⁹

Au Canada même, le conflit qui opposa en 1952 les agents de police de la Ville de Montréal à l'administration municipale⁴⁰ a souligné les faiblesses des lois qui interdisent la grève dans la fonction publique en instituant l'arbitrage obligatoire.

Dès l'ouverture de la procédure d'arbitrage, le président de la Cour municipale de Montréal, président de la commission d'arbitrage désigné par le gouvernement provincial, avait déclaré qu'il refuserait toute augmentation des salaires. L'arbitre nommé par la corporation municipale étant du même avis, il n'y eut de débat sur le bien-fondé des demandes des policiers, appuyées pourtant par une documentation de plus de mille pages. Les policiers refusèrent donc de se soumettre à la sentence arbitrale, rendue par deux voix contre une. Comme la procédure n'étaient entachée d'aucune nullité apparente, ils étaient empêchés d'en appeler aux tribunaux de droit commun. Ils menacèrent de recourir à la grève si la Ville ne se

(39) Report to Governor Robert B. Meyner by the Governor's Committee (New Jersey) on legislation relating to public utility labour disputes, p. 12.

(40) v. pour l'histoire de cette grève Ch.-A. Lussier, *Différend entre la Cité de Montréal et la Fraternité de Police de Montréal*, Montréal, 1935, et S. J. Frankel et R. C. Pratt, *Municipal Labour Relations in Canada*, Montreal, 1954.

prêtait pas à de nouvelles négociations et, en fait, firent pendant un jour une grève d'avertissement. La pression exercée par la suite par l'opinion publique amena l'administration municipale à faire droit aux revendications les plus importantes de ses agents, annulant ainsi la plupart des dispositions de la sentence arbitrale.

Enfin, l'esprit inventif des fonctionnaires réussit à tourner les lois qui leur enlèvent le droit de grève. Décidés à faire aboutir leurs revendications sans encourir des sanctions disciplinaires ou pénales, les douaniers de France, au lieu de se mettre en grève, décidèrent d'appliquer strictement les règlements sur l'inspection des marchandises à l'importation et à l'exportation. Cette « grève du zèle » provoqua en quelques jours un tel embouteillage des entrepôts de douanes, des docks et des gares-marchandises que le gouvernement était forcé de composer avec ses douaniers. A Montréal, les instituteurs protestants anglais adoptèrent une méthode analogue en refusant de s'occuper des sports et d'autres activités extra-scolaires dont ils s'étaient chargés volontairement. Le mécontentement des parents se révéla un puissant appui de leurs revendications. Ailleurs, le personnel des tramways n'ayant pas le droit de se mettre en grève, assura la circulation des voitures mais les percepteurs s'abstenaient d'encaisser le prix du billet. Bientôt la compagnie préféra s'entendre avec ses employés.

IV

Le principe de la continuité des services administratifs et des autres services publics et la grève de leurs agents

Le principe

Un argument avant tout sociologique, énoncé formellement pour la première fois dès 1910 dans un arrêt du Conseil d'Etat français,⁴¹ a servi de base aux nombreuses

(41) Arrêt du 9 août 1910, *Dalloz périodique* 1912.3.131.

lois modernes qui interdisent ou réglementent la grève en prescrivant l'arbitrage obligatoire ou l'intervention des pouvoirs publics en cas de différend collectif de travail dans un service public ou dans une entreprise d'utilité publique, que celle-ci soit exploitée par des entités de droit public ou par des particuliers. Cet argument invoque le règle de la continuité des services publics.

Cette règle est un principe fondamental de tout droit administratif et ne peut souffrir d'exception que dans l'intérêt supérieur de la nation. Or, il est évident que son application est mise en échec par toute grève de fonctionnaires qui ne serait pas déclenchée dans l'intérêt même du pays.⁴² Il s'en suit que la grève dans les services publics est illicite en règle générale, les intérêts des fonctionnaires ne pouvant prévaloir à l'encontre d'une règle essentielle à la bonne administration de la communauté nationale.

Dans ces conditions, alors même que la grève n'est pas réprimée par le droit pénal et qu'elle serait même autorisée par la Constitution, la règle de la continuité de l'exploitation des services permet aux autorités publiques de prendre les mesures qu'elles jugent utiles pour briser la grève. Elles ne commettent donc aucun abus ni détournement de pouvoir en forçant le retour des grévistes au travail, par exemple, en vertu des lois sur la mobilisation et sur la réquisition des personnes.⁴³

(42) L'application de cette règle a conduit le Conseil d'Etat français fort justement à considérer comme licite la grève générale des services publics déclenchée au moment de la Libération et, dès lors, à approuver les sanctions contre les fonctionnaires qui ont essayé de l'empêcher; v. Conseil d'Etat du 20 juin 1947, *Recueil Lebon* 1947, p. 274.

(43) v. les principaux arrêts traitant de cette question: 6 août 1910, *Dalloz Périodique* 1912.3.131; 1er mars 1912, *Recueil Lebon* 1912, p. 303; 24 juin 1921, *Recueil Lebon* 1921, p. 260; 22 octobre 1937, *Dalloz Périodique* 1938.3.49. Pour la doctrine v. A. de Labaudère, *Traité élémentaire de Droit administratif* 1953, no 1356 ss.; et M. Waline, *Traité élémentaire de Droit administratif* 1952, p. 369 ss. Aussi v. les arrêts cités dans *Recueil Lebon* 1909, p. 826, et *Sirey* 1909.3.145 et arrêt du 18 avril 1947, *Sirey* 1948.3.30; v. note de J. Rivero dans *Dalloz Périodique* 1947.3.37; et notamment Ch. Eisen-

Sa critique

On peut faire à cette thèse le même reproche d'absolutisme qu'au principe déjà mentionné selon lequel la grève des fonctionnaires est incompatible avec leur fonction. Il est, en effet, évident qu'au milieu du XXe siècle la règle de la continuité des services ne saurait plus s'appliquer à tous les services administratifs; car l'Etat moderne a créé de nombreuses administrations dont il a déjà été dit que leur marche ininterrompue n'est plus indispensable à la vie ordonnée de la communauté. En outre, elle désavantage les fonctionnaires par rapport aux travailleurs employés dans les entreprises privées dont la marche continue est nécessaire dans l'intérêt de la nation ou de la région, mais où la grève reste licite.

L'argument tiré du principe de la continuité des services administratifs doit donc être repoussé dans la mesure où il lie arbitrairement l'interdiction de la grève au statut juridique du service. Car il est aussi inadmissible qu'illogique qu'une usine de gaz exploitée en régie doive fonctionner sans interruption et qu'en conséquence ses agents soient privés du droit de grève, dès lors que leurs collègues travaillant dans une usine de gaz exploitée par une entreprise privée peuvent arrêter le travail quand ils le veulent.

*Extension du principe aux entreprises
concessionnaires, nationalisées, etc*

Il est évident que si l'intérêt général exige l'exploitation ininterrompue d'un service, l'interdiction de la grève basée sur cette nécessité ne doit pas frapper les seuls services administratifs. Il faut l'étendre aux nombreux établissements qui emploient des salariés recrutés par contrat de travail mais dont la marche régulière ne

mann, note sous arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 1937, *Dalloz Périodique* 1938.3.49, et M. Hauriou sous arrêt du 7 août 1909, *Sirey* 1909.3.45.

saurait davantage être arrêtée sans qu'il en résulte une atteinte indue à l'intérêt général, voire même à l'ordre public. Dès lors, la notion de service public doit être élargie sensiblement et devra finalement comprendre une multitude d'entreprises privées.

Dès 1913 le Conseil d'Etat français s'est engagé dans cette voie en appliquant la règle administrative de la continuité des services aux entreprises concessionnaires. L'occasion lui en avait été fournie par une grève dans les chemins de fer, exploités alors par des entreprises concessionnaires. Pour briser cette grève le ministre compétent, M. Aristide Briand, avait appelé les grévistes sous les drapeaux, pour une « période d'entraînement » à leur poste habituel de travail. Saisi de leur recours pour détournement de pouvoir le Conseil d'Etat ⁴⁴ n'a pas pu mettre en doute le droit pour le gouvernement de fixer des périodes d'entraînement militaire jugées utiles, et examina si le ministre de la guerre avait abusé de son pouvoir en s'en servant pour briser une grève. Or, dit le Conseil d'Etat, le ministre de la guerre n'a pas commis un détournement de pouvoir « en convoquant, au cours d'une grève, pour une période de service de vingt-et-un jours à accomplir sous le régime militaire, les employés et ouvriers des chemins de fer..., car il a entendu assurer la continuité du service des chemins de fer dont le fonctionnement régulier et ininterrompu est, à toute époque, indispensable à la sécurité nationale et à la défense du territoire ». ⁴⁵

Dès 1950 ⁴⁶ le Conseil d'Etat a étendu ce principe aux entreprises nationalisées et aux établissements publics industriels ou commerciaux parce que leur « fonctionnement ininterrompu est, à toute époque, indispensable à la sécurité nationale et la défense publique » et qu'en conséquence, comme le Conseil d'Etat le dira dans l'affaire

(44) Arrêt du 18 juillet 1910, *Dalloz Périodique* 1917.3.21.

(45) Arrêt du 18 juillet 1910, v. note précédente.

(46) Conseil d'Etat du 7 juillet 1950, *Droit social* 1950, p. 317.

Desplanques, « la grève, quel qu'en soit le motif,... porterait une atteinte grave à l'ordre public ». ⁴⁷

Alors même qu'on donnerait au concept de « service public » le sens le plus large, il n'est guère douteux qu'il resterait encore de nombreuses entreprises ne relevant pas du droit administratif dont l'arrêt même temporaire risque de « porter une atteinte grave à l'ordre public ». Quelles sont ces entreprises? Peut-on leur appliquer les principes développés par la jurisprudence du Conseil d'Etat français?

V

Le droit de grève dans les établissements autres que les services publics

La pénétration des entreprises privées dans le secteur public

Pendant que se sont multipliés — comme nous l'avons déjà relevé — les services publics dont la marche continue importe peu à la vie de la nation, le secteur privé s'est garni à un rythme accéléré d'entreprises privées dont l'exploitation ininterrompue revêt une importance vitale pour le bien-être de la nation ou d'une région. L'économie moderne caractérisée par l'agrandissement des entreprises et par la division systématique du travail est responsable du fait que l'homme devient dépendant des activités économiques d'autrui au point que l'arrêt dans la fourniture d'un seul produit ou d'une seule catégorie de services économiques peut compromettre la subsistance et la santé de larges couches de la population, voire ébranler l'ordre public. Aussi, l'exploitation régulière de certaines industries essentielles est aujourd'hui d'intérêt vital,

(47) v. aussi arrêts du 25 janvier 1953, *Recueil Lebon* 1953, p. 55 et arrêts du 4 mai 1951, 27 juillet 1951 et 20 avril 1952, *Revue administrative*, 1952, pp. 511 et 558; aussi arrêt du 6 février 1953, *Recueil Lebon* 1953, p. 88; du 10 novembre 1950, *Sirey* 1951.3.10.

bien plus que celle de certaines administrations, pour l'ensemble ou pour des secteurs décisifs du territoire ou de l'économie nationale. L'arrêt des minoteries pose rapidement de graves problèmes de ravitaillement dans les villes, et même dans les villages; la grève dans une entreprise privée de chemin de fer, de gaz, etc., paralyse la vie d'une agglomération; la coupure du courant électrique non seulement gêne l'industrie, les commerçants et les ménagères, mais a causé la mort de malades hospitalisés. D'autre part, de gigantesques entreprises dirigées entièrement par des particuliers commandent la prospérité de nombreux commerces et le bien-être de milliers de familles ouvrières; et dans telle petite ville, la vie de tous, travailleurs et commerçants, peut être compromise par l'arrêt temporaire d'une seule petite entreprise.

Dans ces conditions le principe de la continuité régulière du service a perdu son caractère de critère propre aux services publics. De nombreuses entreprises privées ont, elles aussi, acquis une importance telle que leur arrêt même temporaire est contraire à l'intérêt public.

Le régime de grève dans ces entreprises

Or, on ne peut pas classer toutes ces entreprises parmi les services publics. Leur constitution, leur mode de fonctionnement, l'absence de tout contrôle administratif et de tout lien avec les administrations publiques s'opposent à cette extension induite de la notion de service public. Il n'en est pas moins vrai que, leur arrêt étant susceptible de compromettre les intérêts vitaux de la communauté, les conséquences qu'on a tirées du principe administratif de la continuité des services publics doivent s'appliquer à elles.

Or, l'analyse sociologique montre que ce principe établi depuis longtemps en droit administratif où il a été appliqué d'abord aux services administratifs, ensuite aux services concédés et finalement aux entreprises nationalisées et aux établissements publics industriels ou com-

merciaux, n'apporte au droit de grève dans les services publics ou assimilé qu'une limitation qui est inhérente au droit de grève lui-même. Celle-ci vaut donc pour toute grève qu'il s'agisse de la grève de fonctionnaires, de celle d'agents civils de services publics ou de celle de travailleurs recrutés par contrat soumis aux règles de droit civil. En effet, moyen de défense d'intérêts collectifs mais pourtant minoritaires, le droit de grève, nous l'avons dit en le définissant, doit céder normalement devant le bien commun. C'est aussi dire que la reconnaissance constitutionnelle ou législative du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence « d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'éviter un usage abusif ou contraire à l'ordre public ».

Ces considérations valent pour les entreprises privées comme pour les services publics. La question se pose donc de savoir s'il faut, sans tenir compte du statut juridique du service ou de l'établissement, réglementer la grève qui risque d'être abusive ou de porter indûment atteinte à l'intérêt général ou à l'ordre et au bon gouvernement.

La réglementation législative de la grève dans les entreprises d'intérêt public

Certains pays estiment cette réglementation indispensable. Sans définir la grève qui peut être abusive ou attentatoire à l'intérêt général, ils ont réglementé la cessation collective du travail dans certains établissements où elle est présumée compromettre de toute manière l'ordre public.

Le plus souvent ces établissements sont définis par catégories, telles que usines d'électricité, de gaz, d'eau, établissements assurant les transports en commun et les communications, hôpitaux, soit « tout établissement, toute entreprise et toute institution d'intérêt public ». ⁴⁸

(48) Telle est la définition donnée par la loi du Minnesota de 1936.

La réglementation consiste dans l'interdiction de la grève, et, parfois, prévoit l'arbitrage obligatoire. Ailleurs la loi est moins radicale et se borne à retarder le déclenchement de la grève en organisant l'intervention prévenue des pouvoirs publics.⁴⁹

Les lois québécoises sont de la première catégorie, la loi fédérale des Etats-Unis connue sous le nom de loi Taft-Hartley, et les lois de certains Etats des Etats-Unis, de la deuxième. Il convient toutefois de noter que les lois du Québec⁵⁰ n'interdisent la grève que dans certains administrations et établissements, et seulement à certains de leurs agents. Mais elles ne s'appuient pas aux entreprises privées dont l'arrêt temporaire risque de troubler l'ordre public. Au contraire, les lois des Etats-Unis visent toute grève dans un établissement d'intérêt public, qu'il soit exploité en régie, concédé ou administré par une société commerciale ou par des particuliers. Elles ne permettent la grève dans ces établissements qu'après l'intervention infructueuse des autorités publiques ou d'un conseil de médiation nommé par elles.

(49) Une place à part doit être faite à la loi particulièrement intéressante qui est entrée en vigueur en Belgique le 19 août 1948 et traite des « prestations d'intérêt public en temps de paix ». Pour empêcher qu'une grève dans une entreprise d'intérêt public désorganise la vie de la nation elle prévoit des commissions paritaires composées des intéressés eux-mêmes qui détermineront « les travaux urgents aux machines et au matériel et les tâches commandées par une force majeure ou une nécessité imprévue » qui devront être exécutées en cas de grève. A condition de réunir au moins 75% des suffrages exprimés par chacune des parties les décisions des commissions paritaires peuvent être rendues obligatoires par un arrêté du Ministre du travail. On constate avec regret que les commissions paritaires ne se soient pas acquittées de leur fonction et qu'en face des événements sociaux et politiques de 1950 le gouvernement a dû rendre les arrêts nécessaires sans le concours des commissions paritaires. v. P. Grunbaum-Ballin et R. Petit, *Les Conflits collectifs du travail et leur règlement dans le monde contemporain*, Paris, 1954, p. 47 ss.

(50) Loi de 1936 relative à l'arbitrage des différends entre certaines institutions de charité et leurs employés; loi de 1946 pour assurer le progrès de l'éducation; loi de 1946 concernant la corporation générale des instituteurs et institutrices de Québec; loi de 1941 sur les différends entre les services publics et leurs salariés; loi de 1949 concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés.

Or, l'expérience contredit l'hypothèse, selon laquelle toute grève dans les établissements visés par ces lois constitue une menace à l'ordre public. Pour s'en convaincre il suffit de se reporter aux résultats de l'enquête menée par la commission chargée par le gouverneur de l'Etat de New Jersey de l'étude des lois sur la grève dans les entreprises d'intérêt public. On lit, dans son rapport ⁵¹ : « L'expérience nous a appris que les grèves dans les entreprises d'intérêt public ne produisent pas d'une façon générale cette paralysie de la vie publique qu'on a tant redoutée. Nous avons eu de ces grèves dans l'Etat de New Jersey et il y en a eu d'autres, plus généralisées et plus longues, dans d'autres Etats. Dans plusieurs grandes villes, les transports en commun ont été arrêtés par des grèves relativement longues. Ailleurs, des grèves ont éclaté dans les usines d'électricité. Nous avons aussi eu connaissance de cessations de travail dans des usines de gaz et subi plusieurs grèves des services téléphoniques. Certes, ces grèves sont hautement indésirables et l'opinion publique les reprouve sévèrement. Elles créent un malaise et sont, sans aucun doute, extrêmement gênantes. Il n'en reste pas moins vrai qu'elles n'ont compromis ni la santé publique ni la sécurité de la communauté. Nous n'avons aucune raison de penser qu'il en sera différent à l'avenir ». Dans ces conditions, la commission a conclu à l'abolition des lois de New Jersey réglementant l'intervention des pouvoirs publics dans les grèves déclenchées dans les entreprises d'intérêt général; car, déclare la commission, « quelque indésirables que soient ces grèves, les conséquences de l'intervention gouvernementale sont encore plus indésirables en raison de leur répercussion sur les institutions politiques ».

L'expérience faite avec la loi dite Taft-Hartley est tout aussi décevante pour les défenseurs du régime de réglementation. Cette loi ⁵² se distingue des autres lois

(51) Report to Governor Robert R. Meyner by the Governor's Committee (New Jersey) on legislation relating to public utility labour disputes.

(52) Sur l'histoire de la loi Taft-Hartley, v. National Labor Relations Board, Legislative History of the Labour-Management

américaines analogues par le fait qu'elle ne définit pas les établissements où la grève n'est permise qu'après l'échec des mesures prises par le gouvernement en vue de l'éviter. Elle donne pouvoir au Président des Etats-Unis d'intervenir toutes les fois qu'à son avis « la grève risque de compromettre la sécurité nationale ». Dans ce cas le Président pourra nommer une commission d'enquête qui examinera les moyens de régler le différend et présentera un rapport écrit qui sera adressé au Service fédéral de médiation et porté à la connaissance du public. Sur réception du rapport le Président pourra charger l'Attorney Général de demander à une Cour de district fédérale de rendre une ordonnance (« injonction ») prohibant ou suspendant la grève ou le lock-out et imposant toutes mesures appropriées. La violation de cette ordonnance entraîne des sanctions pénales. Les parties intéressées doivent alors entamer des négociations pour régler leur différend. S'il n'est pas réglé dans les soixante jours, la commission fera un nouveau rapport qui sera également diffusé. Dans les quinze jours qui suivront, la Commission nationale du travail (National Labor Relations Board) organisera un vote secret parmi les salariés afin de déterminer s'ils acceptent la dernière offre de l'employeur. A l'issue de ce vote, l'ordonnance judiciaire est révoquée.

Cette réglementation tient à retarder et, si possible, à éviter la grève, mais elle ne l'interdit pas. En effet, si les mesures envisagées par la loi n'ont pas produit effets, les syndicats peuvent déclencher la grève, comme les patrons ont le droit du lock-out.

Les avis sur l'opportunité et sur l'efficacité de cette réglementation sont très partagés, pour dire le moins.⁵³

Relations Act, 1947; et D. E. Cullen, *The Taft-Hartley Act in National Emergency Disputes*, dans *Industrial Labour Relations Review*, 1935, p. 347 ss.; T. J. Dermott, *Ten Years of National Emergency Procedure* dans *Labour Law Journal*, 1958, p. 227 ss.

(53) v. par exemple A. Sturmnthal, *Contemporary Collective Bargaining in 7 Countries*, 1957; K. Braun, *Labour Disputes and their Settlement*, Baltimore 1955; H. S. Roberts, *Compulsory Arbitration of Labour Disputes in Public Utilities*, dans *Labour*

D'une manière générale les syndicats estiment que l'intervention des cours de justice ne fait que retarder la conclusion d'une convention collective parce que les employeurs sont longs à composer tant que les travailleurs sont privés du droit de grève. Plusieurs représentants des employeurs expriment une opinion voisine.

Ces jugements sont basés sur les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la loi Taft-Hartley en 1948. Depuis lors le Président des Etats-Unis a usé plusieurs fois de son droit d'obtenir une ordonnance judiciaire suspendant le droit de grève. Dans ces cas l'entente entre les parties ne se fit que vers la fin ou après l'expiration de la période pendant laquelle le droit de grève ne pouvait pas être exercé. De l'avis général ces conflits auraient été réglés plus rapidement si les cours n'étaient pas intervenues. D'ailleurs, la loi n'a pas pu empêcher mais, peut-être, a contribué à prolonger inutilement la grève dans les aciéries, qui risquait fort en 1952 de compromettre l'effort de guerre des Etats-Unis en Corée.⁵⁴ Aussi bien le but avoué de cette loi n'est-il pas de « rendre impossibles les grèves préjudiciables à la sécurité nationale ou à l'ordre public », elle entend seulement établir la

Law Journal, 1950, p. 694; I. Bernstein et H. C. Lovell, *Are Coal Strikes National Emergencies?* dans *Industrial and Labour Relations Review*, 1953, p. 352 ss.; H. R. Heron, *Industry Looks at the Emergency Provisions* dans *Emergency Disputes and National Policy*; R. B. Dickman: *The Public Interest in Emergency Labour Disputes*; Ed. Sussna: *Compulsory Arbitration for Utilities — A Reappraisal*, dans *Public Utilities Fortnightly* 1958, p. 433 ss.

(54) A l'annonce de la possibilité d'une grève tout le pays était convaincu que l'arrêt des aciéries pendant une seule journée serait un désastre national, et dès lors exigeait des mesures énergiques des pouvoirs publics. Or plusieurs interventions du Président au cours de la grève ayant échoué ou ayant été déclarées illégales par les cours de justice, la grève se prolongea pendant 52 jours — temps suffisamment long pour que le public s'y habituât. Les procédures judiciaires tendant à annuler les mesures prises par le Président pour arrêter la grève préoccupait l'opinion publique bien plus que la nécessité de remettre les aciéries en marche. De sorte que la nation se désintéressait du sort de la grève au moment même où sa prolongation commençait à présenter un danger réel. Doit-on en conclure que la collectivité n'est pas le meilleur

prédominance du parlement sur le pouvoir exécutif.⁵⁵ En privant implicitement le Président des Etats-Unis de sa faculté de se servir de ses pouvoirs pour arrêter une grève par la réquisition des grévistes ou de l'établissement affecté par la grève, elle oblige le parlement de prendre les mesures législatives jugées appropriées dans chaque cas d'espèce.⁵⁶ En fait, le parlement n'est jamais intervenu alors que des grèves prolongées ont gêné la politique extérieure et sérieusement atteint l'économie du pays.

Sans s'appuyer sur une loi réglementant les grèves dans les entreprises d'intérêt général et sans pouvoir recourir à une ordonnance judiciaire, le gouvernement canadien applique la politique envisagée par la loi Taft-Hartley en laissant au parlement la décision ultime. Sous ce régime, qui sera précisé plus loin par un exemple concret, la liberté des conventions et le respect du droit de grève et des procédés démocratiques l'emportent sur l'autoritarisme de l'Exécutif.

juge du danger que lui fait courir une grève? Faut-il admettre que les interventions gouvernementales et les procédures judiciaires ne sont pas les meilleurs moyens de régler une grève contraire aux intérêts de la nation?

- (55) Taft lui-même a déclaré dans le rapport qui a accompagné le projet de loi: « We do not feel that we should put into the law, as part of the collective bargaining machinery, an ultimate resort to compulsory arbitration or to seizure. We feel that would interfere with the whole progress of collective bargaining. If such a remedy is available as a routine remedy, there will always be pressure to resort to it by whatever party thinks it will receive better treatment through such a process... After the termination of every possible effort to resolve the dispute, the remedy might be an emergency act by Congress for that particular purpose ».
- (56) L'étendue du « pouvoir de police » dont le gouvernement peut éventuellement se servir pour empêcher ou arrêter une grève dans une entreprise considérée d'intérêt général, a fait l'objet de nombreuses décisions judiciaires à l'occasion de grèves relevant de la compétence des Etats américains (comme distincts de l'Etat fédéral). Parfois la loi d'Etat permettant au gouverneur de réquisitionner l'entreprise où a éclaté la grève, a été considérée comme contraire à la constitution. v. aussi note 54 ci-dessus.

L'expérience du Canada et des Etats-Unis⁵⁷ invite bien des réflexions sur la nécessité et l'opportunité de lois réglementant le droit de grève dans les services et établissements d'intérêt public.

Il faut en outre se rendre à cette évidence qu'il n'est guère possible de rédiger une loi appropriée et juste. En effet, le législateur rencontre une première difficulté quand il doit définir les services et établissements visés par la loi. Car il est impossible de désigner d'avance et une fois pour toute ceux d'entre eux dont l'arrêt temporaire, ou même prolongé, risque réellement de troubler l'ordre ou de compromettre la sécurité ou la santé nationale. Trop, en effet, dépend des circonstances propres à chaque grève.⁵⁸ Les grèves parfois prolongées des tramways et des chemins de fer, pour gênantes qu'elles furent, n'ont encore jamais porté atteinte aux intérêts nationaux, ni en Grande Bretagne, ni aux Etats-Unis, ni au Canada, de sorte que l'exploit de M. Briand en 1912, mobilisant les cheminots pour arrêter la grève, n'a été répété nulle part. Cependant, dans un pays froid où les appareils de chauffage et de cuisine marchent à l'électricité, l'arrêt des services d'électricité pendant quelques jours seulement peut causer une calamité publique quand d'autres moyens de chauffage font défaut. D'autre part, on ne conçoit pas que la grève généralisée des infirmières d'une ville soit abusive si les services d'urgence sont assurés.

(57) Il n'est pas sans intérêt de noter que seulement neuf sur les 49 Etats des Etats-Unis d'Amérique ont jugé nécessaire de réglementer la grève dans les entreprises d'intérêt public; et parmi ceux qui ont légiféré, sept limitent cette législation aux seules entreprises d'électricité, de gaz, d'eau et de chauffage et aux entreprises assurant des transports en commun ou des services téléphoniques ou télégraphiques. Les autres Etats ont jugé une telle législation spéciale inutile. Tel est aussi le cas dans la plupart des pays démocratiques; v. la liste des pays ayant adopté des lois restrictives chez J. W. Jenks, op. cit., p. 364 ss.

(58) v. notamment le rapport du Comité de New Jersey cité dans la note 51, ainsi que D. E. Cullen, loc. cit., et I. Bernstein, *State Public Utility Laws and Mediation* dans *Labour Law Journal*, août 1956.

Vu la variété des circonstances qui peuvent entourer une grève, le législateur se trouve donc devant des problèmes insolubles quand il doit désigner les services et établissements dont l'arrêt même temporaire constitue une menace pour la collectivité.

En fait, ce n'est ni la nature ni le genre du service ou de l'exploitation, mais les conditions de lieu, de temps et de milieu, l'ampleur et la durée de la grève qui déterminent son caractère éventuellement abusif ou répréhensible. Tout en admettant que certaines grèves sont, par la nature des choses, extrêmement gênantes pour tous les intéressés — ceci étant d'ailleurs leur raison d'être — il faut convenir de l'impossibilité absolue de prédire et de déclarer d'une manière abstraite dans quelles conditions et à partir de quel moment ces grèves constitueront un danger direct pour l'ordre public et pour le bien-être, autre que purement matériel, de la communauté.

La conclusion s'impose donc que les lois interdisant ou réglementant les grèves dans certaines catégories de services ou d'établissements reposent sur de simples hypothèses. Leur véritable but est d'assurer la tranquillité et le confort du public plutôt que sa sécurité. Or, seul le bien public et non le bien-être matériel des citoyens peut justifier la limitation, voire l'abolition du droit de grève.

Les défauts de l'arbitrage « obligatoire »

L'introduction de l'arbitrage dit obligatoire qui aboutit à une sentence exécutoire n'est pas davantage une raison valable de supprimer le droit de grève. En effet, le plus souvent, le surarbitre choisi par les représentants des parties ou par l'autorité publique ne jouit ni de l'expérience matérielle de l'industrie en cause ni, surtout, de l'indépendance juridique et financière qui seule garantit un jugement indépendant et juste. Certes, on peut remédier à cet état de choses, au moins en partie, par la création d'une cour d'arbitres-experts bénéficiant de l'inamovibilité.

Mais cette mesure qui rendrait certainement l'arbitrage « obligatoire » plus acceptable ne saurait déraciner l'un de ses principaux défauts, qui est de rendre improbable, sinon impossible, la conclusion d'une convention négociée librement et de bonne foi. En effet, les parties durcissent leurs attitudes et exagèrent leurs positions quand elles ont la certitude qu'en cas de désaccord irréconciliable elles pourront faire arbitrer leur conflit. Demandes exagérées des travailleurs et refus non moins résigné des employeurs en sont le résultat inéluctable, étant entendu que la sentence arbitrale retranchera des demandes formulées par les syndicats et imposera aux employeurs des sacrifices plus larges qu'ils n'ont offerts. L'arbitrage « obligatoire » ne favorise donc pas la négociation encore qu'il réussisse parfois à imposer la paix dans l'entreprise. Or, il comporte encore un autre inconvénient, plus grave et plus décisif.

Le défaut intrinsèque majeur de tout arbitrage « obligatoire » réside dans le fait que les arbitres ne possèdent aucun étalon pour apprécier le bien-fondé des prétentions des parties. Si les travailleurs affirment que le salaire demandé est indispensable à une vie décente, on ne voit guère comment les arbitres pourraient s'y prendre pour décider ce qu'il faut entendre par « vie décente ». De plus, travaillant dans un établissement particulièrement prospère, les ouvriers pourraient être amenés à demander un salaire assurant une vie plus que décente, posant ainsi aux arbitres des problèmes plus insolubles encore. De même, lorsque l'employeur affirme que toute augmentation des salaires entraînerait sa ruine économique, l'arbitre ne peut se substituer à lui pour réorganiser son entreprise lui fait assumer le risque d'un crédit bancaire, qui pourtant se révélerait peut-être extrêmement lucratif pour l'employeur. L'arbitre ne saurait davantage apprécier le risque qu'il décide de toute manière de faire couvrir à l'entrepreneur s'il lui impose une dépense justifiée socialement mais dont il ne saurait qu'approximativement et prophétiquement évaluer l'influence sur l'avenir financier de l'entreprise. Il s'ensuit que, faute de principes sur lesquels

asseoir son arrêt, l'arbitre ne peut de toute façon donner qu'un avis. Or, il ne peut y avoir d'obligation de part et d'autre de suivre un avis. C'est donc avec raison que nombre de pays hésitent à substituer la procédure claudicante de l'arbitrage « obligatoire » à la grève, même dans les services et établissements dits d'intérêt vital pour la collectivité.

VI

Le contrôle de la grève abusive en régime démocratique

Les principes

Le rejet de l'arbitrage obligatoire comme moyen de résoudre les conflits collectifs de travail dans ces services et établissements ne signifie ni la reconnaissance d'un droit de grève absolu, ni l'abandon de tout contrôle des grèves par les pouvoirs publics. Comme nous l'avons déjà rappelé, le droit de grève comporte des limites naturelles dont la violation constitue un abus de droit. D'autre part, garant de l'ordre public et défenseur du bien commun, l'Etat a le droit et le devoir d'arrêter toute grève devenue abusive.

Sans qu'il soit besoin de lois spéciales,⁵⁹ ces deux règles simples mais fondamentales suffisent amplement à circonscrire le droit de grève, tant dans les entreprises d'intérêt général que dans les services publics, et à assumer l'intervention des pouvoirs publics quand elle s'impose. Pour préciser davantage la portée de ces règles et analyser les modalités de leur application, il faut définir la notion de grève abusive, déterminer l'autorité qui juge de l'abus, et indiquer les moyens dont les pouvoirs publics disposent pour mettre fin à une grève abusive.

La notion de grève abusive

Introduisant, le premier, la notion de grève abusive, le Conseil d'Etat français s'est sagement gardé de la dé-

(59) v. note 57 ci-dessus.

finir strictement. En effet, la notion d'abus de droit est essentiellement relative. Une action licite devient abusive à cause de son but ou en raison des circonstances dans lesquelles elle s'exerce. L'abus, au fond, ne se juge donc qu'après-coup. Si bien que s'il est possible d'énumérer certains critères caractéristiques de l'abus du droit de grève, il est impossible de dire à l'avance que toute grève frappant un service ou un établissement déterminé sera nécessairement et toujours une grève abusive.⁶⁰

Sans s'engager donc dans l'impossible entreprise de dresser le catalogue complet des critères de la grève abusive, on peut cependant admettre qu'il y a de l'abus lorsque la grève éclate dans un établissement d'importance vitale sans qu'un effort valable n'ait été fait auparavant en vue de l'éviter, ou lorsqu'aucune mesure n'a été prise pour assurer un service d'urgence. En outre, une grève devient abusive lorsque sa prolongation compromet gravement les intérêts de la communauté ou que les parties refusent toute négociation sérieuse.

Certains⁶¹ ont proposé de considérer comme abusive toute grève contraire « aux nécessités de l'ordre public ». Le choix de ce critère est peu heureux. En effet, la volonté de maintenir « l'ordre public » a engendré dans maints pays de criants abus, la notion même de « ordre public » ayant été utilisée pour justifier le désordre généralisé. Le critère de l'ordre public est en outre trop étroit et inadéquat. Ainsi la grève des boulangers et des laitiers, si elle affecte gravement la communauté où elle se pro-

(60) v. note 58 ci-dessus.

(61) En premier le Conseil d'Etat français; v. arrêt du 7 juillet 1950 cité dans la note 47 ci-dessus. La portée de ce critère d'ailleurs ne ressortit pas clairement de cet arrêt. Le Conseil s'est contenté de formuler une règle de conduite, un « standard » au sens du droit anglais, plutôt qu'une règle de droit. Les contours de ce critère commencent cependant à se dégager de la jurisprudence ultérieure du Conseil relative aux réquisitions ordonnées en vertu de la loi de 1938; v. notamment Conseil d'Etat du 25 janvier 1953, *Recueil Lebon* 1953, p. 55 et arrêts du 4 mai 1951, 27 juillet 1951 et 20 avril 1952, *Revue administrative* 1952, pp. 511 et 558.

duit, ne trouble point « l'ordre » public, ni même « l'ordre » économique.

La seule raison qui rend intolérables certaines grèves dans le secteur public comme dans le secteur privé, c'est qu'elles peuvent porter atteinte à la vie même de la nation. Un jugement orienté par les nécessités vitales de la nation est donc plus propre que celui qui considère uniquement l'ordre public.

Ce critère est adopté aujourd'hui par de nombreuses législations⁶². Certes, il n'a pas encore une histoire jurisprudentielle aussi longue que le concept d'ordre public. Mais il semble qu'en matière de relations du travail, il constitue un concept plus précis que ce dernier⁶³. Ce qui est d'ordre public et ce qui ne l'est pas est souvent une question de jugement subjectif, d'appréciation personnelle inspirée d'une certaine philosophie et de certaines conceptions morales, voire préjugé de classe⁶⁴. Par contre, on peut déterminer par l'analyse objective si et jusqu'à quel point une entreprise, publique ou privée, est d'importance vitale pour la nation ou pour la région qu'elle dessert. Est donc abusive et justifie dès lors l'intervention des pouvoirs publics toute grève, quel que soit l'éta-

(62) v. par exemple article 14 de la loi française du 11 juillet 1938 qui permet la réquisition du personnel faisant partie « d'un service ou d'une entreprise considéré comme indispensable pour assurer les besoins du pays ». Ce critère est également retenu par les lois de différents Etats des Etats-Unis et par les lois fédérales des Etats-Unis, qui autorisent le gouvernement d'intervenir pour éviter des grèves préjudiciables aux besoins de la population; v. Ch. C. Killingsworth, *State Labor Relations Acts 1948*, p. 293 ss. Pour le droit allemand v. Nipperdey, loc. cit. v. aussi la loi belge dans la note 49 ci-dessus, et la loi anglaise citée dans la note 67 ci-après.

(63) On le retrouve d'ailleurs dans les arrêts du Conseil d'Etat français relatifs aux réquisitions en vertu de la loi du 11 juillet 1938; v. arrêt du 10 novembre 1950, *Sirey* 1951.3.10.

(64) v. D. Lloyd, *Public Policy*, London, 1953, une étude intéressante de droit comparé. v. aussi J. Donnedieu de Vabres, *Sirey* 1948.3.139. Nous avons donné d'autres exemples du caractère relatif de la notion d'ordre public dans: Le comportement du juge en pays de common law et en pays de droit écrit, 1944, p. 68.

blissement ou le service où elle éclate, qui est ou devient préjudiciable à la collectivité.

Le juge de l'abus

La question de savoir qui est juge du caractère abusif d'une grève est directement liée à celle des mesures susceptibles d'être prises en vue d'y mettre fin. La réponse à cette question varie donc selon la constitution et les lois sociales de chaque pays.

Aux Etats-Unis le Président, chef de l'Exécutif, possède en vertu de la constitution un très vaste pouvoir de police⁶⁵ qui lui permet en principe de prendre les mesures nécessaires à la sécurité nationale. Il pourrait s'en servir pour briser une grève abusive au sens indiqué ci-dessus. Or les dispositions de la loi Taft-Hartley ont précisément pour but de lui enlever l'exercice de ce pouvoir en cas de différend collectif de travail. Selon cette loi, seuls les tribunaux peuvent éventuellement suspendre le droit de grève pour un certain laps de temps lorsqu'une cessation collective de travail risque de compromettre la sécurité nationale. Si, plus tard, la grève éclate ou reprend, les mesures nécessaires seront déterminées par le parlement. Celui-ci est donc le juge ultime du caractère abusif de la grève.⁶⁶

Au Canada et en Grande-Bretagne⁶⁷ il n'est pas non plus l'usage d'employer le pouvoir exécutif pour arrêter une grève abusive.

(65) v. notes 56 et 62.

(66) Certaines lois d'Etat confient au gouverneur de l'Etat le droit de juger de l'abus. Ainsi les lois du Missouri et de la Virginie autorisent le gouverneur à réquisitionner l'entreprise frappée de grève et à ordonner le retour au travail des grévistes.

(67) L'aménagement et l'application en Angleterre du Emergency Powers Act de 1920 (10 et 11 Geo. V, ch. 55) adopté à la suite de la grève des mineurs en 1920 sont significatifs à ce sujet. Cette loi s'applique à « tout acte... d'un groupe de personnes qui est de nature et d'une ampleur telles qu'il devra, en portant atteinte soit à la distribution de comestibles, d'eau, de combustibles ou de lumière soit aux moyens de transport, priver la communauté, ou une partie importante de la com-

En l'absence de toute législation spéciale d'application fédérale, le gouvernement canadien s'entremet de son mieux afin d'amener une entente entre les parties aux conflits, aussi bien avant que pendant la grève. Si ces efforts échouent et la prolongation de la cessation du travail constitue un danger pour la nation, le parlement est appelé à adopter les lois qui s'imposent. Cette méthode fut employée notamment lors de la grève des cheminots en 1951. En présentant au gouvernement le projet de loi transactionnelle tendant à assurer la reprise au moins temporaire du travail, le Premier Ministre, M. Saint-Laurent, insistait sur le fait que dans l'esprit du gouvernement, cette loi devait être considérée comme exceptionnelle et unique, destinée exclusivement à mettre fin à ce conflit particulier.⁶⁸ Il précisait qu'elle n'avait point pour but « de créer une procédure régulière pour la solution des conflits de travail dans les chemins de fer ». En fait, la loi n'entendait même pas prescrire un règlement définitif du conflit en cause, mais obligeait seulement les compagnies de chemins de fer à donner suite à certaines revendications de leur personnel qui,

munauté, des nécessités de vie ». Lorsqu'un acte de ce genre est sur le point d'être commis, ou a été commis, le gouvernement peut déclarer l'état d'urgence et promulguer les règlements administratifs nécessaires pour rétablir l'ordre. Le gouvernement a usé de cette faculté lors de l'arrêt des mines de charbon en 1921 et lors de la grève générale en 1926. Pendant les grèves des dockers en 1948 et 1949 il a proclamé l'état d'urgence, mais il n'a pas promulgué de règlement administratif. Depuis lors il n'a plus usé de ces pouvoirs. De toute manière les règlements que le gouvernement peut promulguer en cas d'état d'urgence peuvent ordonner la réquisition des entreprises et des marchandises, fixer les prix et même réquisitionner les forces armées pour remplacer les travailleurs en grève ou mis en lock-out; mais ils ne peuvent pas autoriser la réquisition des travailleurs ni prévoir des peines pour la participation à la grève, etc. En conséquence « the freedom to strike is guaranteed even in an emergency, and compulsory labour cannot be introduced under the act »; v. Flanders et Clegg, op. cit. Les règlements éventuellement promulgués par le gouvernement doivent être soumis au parlement qui doit être convoqué dans les cinq jours. A moins d'être confirmés par les deux chambres du Parlement, les pouvoirs extraordinaires du gouvernement expirent sept jours après la réunion du Parlement.

(68) Pour le texte de cette loi et un extrait des débats parlementaires v. *Gazette du Travail* 1951, p. 1645 ss.

en échange, devait immédiatement reprendre le travail. Les autres revendications des employés devaient, aux termes du projet de loi, faire l'objet de nouvelles négociations collectives, et ce ne serait qu'au cas où celles-ci ne donneraient pas de résultat dans les trente jours que le gouvernement désignerait un arbitre autorisé à rendre une sentence définitive liant les parties. Le projet fut adopté avec quelques amendements, par 175 voix contre 49. A aucun moment le gouvernement n'avait menacé les cheminots de les mobiliser. Il avait laissé le parlement juge de l'abus et des mesures à prendre.

En Grande-Bretagne, lorsqu'une grève cause des troubles graves à l'économie du pays, le gouvernement a, à l'occasion, fait appel à l'armée pour remplacer les grévistes et assurer les services d'urgence. Mais il n'a jamais pris de mesures de coercition en vue d'arrêter une grève.

Notons aussi que dans les pays de common law, lorsqu'un gréviste est arrêté pour avoir participé à une grève prétendument illégale, l'action dite *habeas corpus* lui permet d'obtenir une décision judiciaire sur la légalité de son arrestation, donc sur la licéité de la grève. En outre, aux Etats-Unis le principe de la séparation des pouvoirs permet aux cours de justice d'examiner la constitutionnalité des mesures prises par le gouvernement pour briser une grève et de juger incidemment du caractère abusif de la grève.⁶⁹

En France la décision sur le caractère abusif de la grève appartient en premier lieu au pouvoir exécutif. Quand il s'agit d'une grève de fonctionnaires celui-ci peut ordonner leur retour au travail en vertu de son pouvoir disciplinaire. Dans tous les autres cas il peut arrêter la grève en réquisitionnant les grévistes ou en les mobilisant. Mais la légalité de ces mesures sera éventuellement jugée en dernier ressort par le Conseil d'Etat.⁷⁰

(69) v. note 56.

(70) La réquisition a lieu en vertu de la loi du 11 juillet 1938. v. ci-dessus note 62. Lorsque la réquisition est attaquée

Partout ailleurs, en l'absence d'une législation spéciale, le législateur reste dans tous les pays démocratiques le juge suprême et de l'abus du droit de grève et des mesures à prendre éventuellement pour mettre fin à la grève devenue abusive. Certes, le gouvernement a la possibilité de briser toute grève, soit en invoquant son pouvoir général de police, soit aux termes de lois spéciales. Cette action est souveraine puisque prise sous sa seule responsabilité. Mais il doit en répondre, dans certains cas, devant les tribunaux judiciaires ou administratifs et, de toute manière, devant le parlement. Celui-ci, en renversant, le cas échéant, le cabinet ou en adoptant une loi spéciale au sujet de la grève, garde toujours le dernier mot.

CONCLUSION

Cet état des choses, pour satisfaisant qu'il soit du point de vue des libertés démocratiques, comporte une conséquence que certains regrettent. En effet, sous ce régime, une grève touchant aux intérêts vitaux de l'ensemble ou d'une partie du pays se double vite d'une lutte politique toutes les fois que la décision ultime sur la licéité de la grève n'est pas du ressort de juges indépendants. Comme les parties au litige savent d'avance que le parlement interviendra quand leur conflit finira par troubler la sécurité ou la vie économique du pays, elles s'emploient immédiatement à exercer des pressions tant sur l'opinion publique que sur les députés afin de créer, chacune pour sa part, un climat parlementaire favorable à sa cause. Or, loin de le regretter, il faut se féliciter de ce dédoublement politique de la grève. Car, poussée par le désir de plaire au public et aux législateurs sensibles à la voix de leurs électeurs, chaque partie est portée à adoucir son attitude, à éviter les positions

devant le Conseil d'Etat celui-ci décide d'une part si l'entreprise affectée peut être considérée comme « indispensable pour assurer les besoins du pays » et d'autre part si le gouvernement a abusé de son pouvoir en réquisitionnant les travailleurs. Sur la loi de 1938 v. P. Durand, *Traité du Droit du Travail*, t. II, no 199 ss., et arrêt du Conseil d'Etat du 10 novembre 1950, *Sirey* 1951.3.10.

extrémistes et déraisonnables et, en ce qui concerne plus particulièrement les syndicats, à limiter la gêne que la grève peut causer au public. Pareilles considérations exigent certes un sens aigu des responsabilités civiques. On conçoit dès lors que dans les pays où ce sens est peu développé, on préfère réglementer, voire supprimer toute grève susceptible de compromettre éventuellement des intérêts politiques et économiques. Partout ailleurs, cette réglementation est non seulement inutile mais, bien plus, indésirable. Car, en plus d'assigner au droit de grève des limites qui, par la force des choses, ne peuvent être qu'arbitraires, elle provoque l'abstentionnisme, l'alibi politique et le refus des responsabilités, et crée un air de tranquillité, dommageable à l'évolution d'un syndicalisme adulte. Bien pier, elle fausse le jeu des institutions démocratiques.

B — Corrections à apporter au régime québécois

GUY MERRILL-DESAULNIERS

Les citoyens salariés, dans notre société moderne recherchent constamment et surtout:

1. à améliorer leur niveau de vie matériel et leurs conditions de travail;
2. à maintenir la continuité de leur emploi;
3. à obtenir une sécurité vis-à-vis les incertitudes de la vie telles que les accidents, les maladies, la vieillesse, etc.

Dans le cadre actuel de nos institutions juridiques, économiques et sociales les principaux moyens employés pour y arriver peuvent se résumer aux trois formes principales suivantes:

1. la formation d'associations ou syndicats;
2. le jeu des conventions collectives de travail;
3. l'exercice de la force économique par la grève.

Ces moyens peuvent être analysés par une étude de toute notre législation ouvrière dans la Province de Québec, mais me soumettant aux directives qui m'ont été données, je me limiterai à les examiner en regard seulement de la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés, S.R.Q., 1941, chap. 169 et ses amendements.

Cette loi fut sanctionnée le 3 février 1944, soit le même jour que la Loi des Relations ouvrières, S.R.Q., 1941, chap. 162a.

Il serait peut-être utile à ce stage d'indiquer que toutes les dispositions de la Loi des Relations ouvrières

font partie de la loi des différends entre les Services Publics et leurs salariés, du moment qu'elles ne sont pas incompatibles.

La Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés a limité, restreint et prohibé certains droits dont jouissaient jusqu'alors tous les salariés qui y sont soumis et particulièrement:

1. le droit d'association;
2. le droit de libre négociation et
3. le droit de grève.

Ces restrictions et prohibitions sont contenues aux articles 4, 5 et 6 de la loi.

L'article 6 restreint le droit d'association des constables à l'emploi de corporations municipales dans cette province, des membres de la sûreté provinciale de Québec et de la police des liqueurs et enfin des fonctionnaires au sens de la loi du service civil, chapitre 11, S.R.Q., 1941 et elle ne leur permet que de former des associations composées exclusivement de personnes de la même catégorie, sans droit d'affiliation.

L'article 4 restreint le droit de libre négociation en instituant l'arbitrage obligatoire avec sentence finale et exécutoire.

L'article 5 interdit la grève en toute circonstance.

Ces restrictions discutées sur le plan des principes pourraient faire le sujet d'un magnifique débat académique mais en raison de ma déformation professionnelle, vous me pardonnerez de ne voir et de ne juger qu'avec les yeux d'un praticien. Je comprends la nécessité de l'existence de principes de base, mais je vois aussi la nécessité de rencontrer les dures exigences de la vie de tous les jours.

Si en principe ces limitations ou restrictions ou prohibitions créées par la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés, peuvent se défendre sur le thème du bien général, doit-on les pousser à leur extrême, même au détriment d'un groupe de la société.

En somme, doit-on dans une démocratie priver certains citoyens de leurs droits fondamentaux pour protéger le bien-être et le confort général et si l'on doit le faire, doit-on donner à ceux qui en sont privés des compensations équivalentes et une protection efficace.

Comme je vous l'ai déjà mentionné, la présence ou l'absence de ces limitations ou restrictions peuvent faire l'objet de longs débats théoriques sans que les parties en présence puissent se convaincre mutuellement. Je me limiterai donc en examinant la loi qui nous concerne, à analyser ses raisons d'être et ses effets pratiques.

Cependant avant d'entrer dans le vif du débat, je me permettrai de situer le débat en affirmant que nous vivons dans une société démocratique où priment la liberté individuelle et l'entreprise privée et où l'intervention de l'état est strictement limitée.

Partant de cette base, j'analyserai maintenant les restrictions, les limitations et prohibitions imposées par la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés.

Liberté d'association

La liberté d'association est un droit fondamental de la personne humaine. Je ne crois pas qu'il soit permis à une société démocratique de faire perdre à un groupe de ses citoyens ses droits fondamentaux.

Je ne vois aucune objection à ce que les législateurs pour le bien commun puissent par une sage législation

réglementer l'exercice de ce droit mais non pas l'enlever ou le restreindre au point où il devient inefficace. Particulièrement dans une société où souvent les intérêts de certaines classes de la population sont en conflit, il est juste d'accorder également à tous les groupements et à toutes les classes les moyens nécessaires pour leur permettre la défense et le développement de leurs intérêts économiques, sociaux et moraux. Or, en raison de la non intervention de l'Etat, le seul et unique moyen de défense de la classe des salariés est l'exercice de son droit d'association.

L'expérience a d'ailleurs démontré particulièrement dans Québec depuis quelques années que les salariés qui se sont servis de leur droit d'association ont constamment et avec plus de succès amélioré leur niveau de vie et leurs conditions de travail que les salariés qui, soit en raison de lois ou de contrainte, ont été empêchés d'exercer librement ce droit.

Il y a peut-être lieu, cependant, mais toujours avec prudence, de faire certaines distinctions entre ceux qui dans une entreprise privée font partie de l'administration et ceux dans une entreprise gouvernementale se rattachent à la fonction étatique proprement dite par leur participation intime à l'élaboration ou à la mise en application des lois ou encore par leur responsabilité exécutive et confidentielle.

D'ailleurs, cette limitation existe dans la Loi des Relations ouvrières qui définit clairement les occupations des personnes considérées comme salariés et comme pouvant bénéficier des avantages de la liberté d'association.

Là encore, la Loi des Relations ouvrières elle-même établit des restrictions et des limitations au droit d'association pour un grand nombre de citoyens qui, à mon point de vue, ne pouvant exercer ce droit fondamental, se trouvent souvent dans une situation qui ne leur permet

pas d'avoir à leur disposition les moyens de se protéger efficacement.

Si, comme la tendance semble l'indiquer, l'Etat intervient de plus en plus dans différentes sphères de notre vie économique et sociale et plus particulièrement dans le domaine des services publics, nous verrons peu à peu augmenter le nombre de citoyens qui seront privés d'un droit essentiel au maintien de la liberté.

Cette intervention de plus en plus fréquente de l'état dans les différentes sphères de notre vie économique et sociale nous force ici à faire une distinction entre l'état gouvernant et l'état employeur.

Cette distinction s'impose, car il s'est créé dans les administrations de l'Etat un nombre considérable de fonctions auxiliaires et secondaires accomplies par des salariés qui, en fait, peuvent être considérés comme des salariés d'entreprise privée, car ils n'ont aucune fonction étatique à accomplir. Je vous réfère ici aux salariés des services administratifs de l'état, des corporations gouvernementales et de diverses commissions gouvernementales où la majorité des fonctionnaires peuvent être assimilés aux salariés de l'entreprise privée « en raison de l'avilissement de la fonction publique qui possède maintenant ses propres prolétaires ».

Les fonctionnaires ont-ils autant besoin d'une association efficace que les employés du secteur privé? Ceux-là doivent-ils être capable de revendiquer et non plus seulement de supplier? Ceux qui pourraient le mieux répondre à ces questions, ce sont les fonctionnaires, mais sachant qu'il leur est impossible de le faire, je me substituerai à eux pour affirmer qu'il leur est impossible en raison des restrictions qui leur sont imposées par la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés d'exercer un droit d'association efficace.

Lorsque je parle de fonctionnaires, je n'entends pas faire de distinction entre les fonctionnaires fédéraux, provinciaux ou municipaux, sauf, comme je l'ai déjà fait remarquer qu'il y a lieu de distinguer entre celui attaché à une fonction étatique proprement dite participant intimement ou d'assez près avec le pouvoir exécutif et celui attaché à des services auxiliaires non reliés directement à l'élaboration ni même à la mise à exécution des lois et dont la seule fonction est d'aider le fonctionnaire décrit plus haut à s'acquitter de ses tâches essentielles.

Cette dernière catégorie de fonctionnaires peut certainement être assimilée ou comparée à tout groupe de salariés dans l'industrie privée.

Leurs conditions économiques et sociales et leurs besoins sont les mêmes et il leur est nécessaire dans les relations qu'ils ont avec leur employeur, quel qu'il soit, de posséder des moyens identiques de défense et de revendication.

Il est universellement reconnu aujourd'hui que l'individu salarié ne peut se protéger efficacement contre l'employeur qu'en s'associant avec d'autres salariés et en formant en somme une collectivité dont la seule existence semble constituer une parité de force lui permettant d'agir d'égal à égal avec son employeur.

D'ailleurs le législateur a reconnu ce fait lorsqu'il a défini dans la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés une association comme étant: un syndicat professionnel, une union de tels syndicats, un groupement de salariés bona fide ayant pour objet l'établissement de relations ordonnées entre employeurs et salariés ainsi que l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de ses membres dans le respect des lois et de l'autorité.

Il est donc évident par cette définition que le législateur a reconnu la nécessité pour les salariés du droit

d'association afin de leur permettre de se protéger efficacement.

La Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés, en restreignant le principe de la liberté d'association, a voulu, et c'est la seule explication que l'on peut trouver, créer pour un certain groupe de salariés une catégorie d'association avec une liberté syndicale mitigée qui, en fait, rend inefficace et illusoire le droit d'association.

Cette restriction ne peut être acceptée en principe et en fait elle a atteint son but en rendant inefficace l'exercice du droit d'association.

En terminant l'étude du droit d'association en relation avec les prescriptions de la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés je me permets de vous citer ce qu'écrit Monsieur Capitant, grand juriste français, sur le sujet: « La liberté d'association et la liberté de coalition sont les deux grandes libertés indispensables à la vie professionnelle et à l'égalité des parties contractantes dans le contrat de travail ».

Droit de négociation de conventions collectives et droit de grève

Comme je l'ai déjà mentionné, la liberté d'association est un droit fondamental de la personne humaine. Dans le cadre des relations entre patrons et employés, ce droit d'association n'a aucun sens à moins qu'on y ajoute le droit à la libre négociation des conventions collectives. L'expérience a de plus démontré que le droit à la négociation collective peut devenir illusoire sans la possibilité du recours à la grève.

Dans un système de libre économie qui est régi par la liberté des conventions, le salarié doit lutter, même en se servant de son droit de grève pour obtenir l'augmentation

de sa paie dont dépend l'amélioration de son standard de vie. L'employeur de son côté protégeant ses intérêts personnels refuse souvent d'accepter les revendications qui lui sont faites et souvent lorsque la situation économique le lui permet se sert de la loi de l'offre et de la demande pour baisser les salaires et diminuer le niveau de vie du salarié.

Par ailleurs, le salarié, en général, ne pouvant se constituer de réserves financières en vue des mauvais jours doit donc lutter âprement tant pour améliorer sa condition que pour maintenir les améliorations qu'il a obtenues.

Cette situation peut aujourd'hui s'appliquer à tous les fonctionnaires ainsi qu'à tous les employés de services publics régis par la loi des Services Publics et des salariés à leur emploi.

Il serait donc légitime de considérer que pour atteindre les mêmes buts que le salarié de l'entreprise privée, non considérée comme service public, il semble juste et équitable qu'il puisse exercer les mêmes moyens de revendication, soit la libre négociation et la grève. D'autant plus que ces moyens sont plus efficaces dans le domaine des services publics et des administrations gouvernementales.

C'est donc dire que lorsque la Loi des Différends entre les Services Publics et des salariés à leur emploi en limitant la libre négociation collective et en prohibant la grève a enlevé à toutes les personnes qui y sont soumises des moyens de revendication efficaces.

Cette loi décrète à l'article 5 que toute grève ou contre-grève est interdite en toute circonstance, et à l'article 4 tout différend doit être soumis à l'arbitrage et que la sentence est exécutoire et finale.

Il semble, et je me servirai ici des mêmes mots employés par Monsieur Marie-Louis Beaulieu dans son traité

sur les conflits de droit dans les rapports collectifs du travail et je cite « qu'il y a une relation directe entre l'arbitrage obligatoire avec sentence liant les parties, et l'interdiction de la grève dans les services publics: on a cru que cette conception de l'arbitrage pouvait offrir une alternative adéquate au droit de grève, bien que ce soit deux notions de nature différente, et que différente aussi soit l'efficacité des deux recours ».

En effet, et plus particulièrement dans les services publics, l'arbitrage obligatoire avec sentence liant les parties ne représente pas une compensation adéquate pour la perte du droit de grève.

Si vous analysez les sentences arbitrales tant dans le domaine de l'industrie privée que dans le domaine des services publics, vous constaterez d'une façon générale que les motifs ou raisons apportés par les arbitres dans leur refus ou leur acceptation des revendications sont les mêmes et qu'en aucun cas, à ma connaissance, des améliorations plus importantes ont été accordées en raison de la prohibition du droit de grève mentionnée dans la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés.

A mon point de vue, on a enlevé aux employés régis par cette loi le moyen le plus efficace à leur portée. Je ne trouve nulle part dans cette loi des dispositions préconisant que les employés de services publics doivent avoir plus de considération dans leurs revendications en raison de leur appartenance à un service public.

Je comprends que l'exercice du droit de grève par certaines classes de travailleurs dont les fonctions s'exercent dans un service essentiel à la société peut créer certaines difficultés sérieuses, mais, par contre, il reste que les groupes d'employés auxquels la loi refuse pratiquement ce droit sont trop nombreux.

La règle à cet égard doit être celle de la nécessité absolue. Et là encore doit-il y avoir compensation par la garantie que l'arbitrage à sentence exécutoire procurera à la partie syndicale sensiblement les mêmes avantages que lui aurait valus la libre négociation collective avec possibilité de grève. Je vous ferai aussi remarquer que ce recours à l'arbitrage donné par la Loi des Différends entre les Services Publics et les salariés à leur emploi, comme une alternative adéquate, n'existe pas pour les fonctionnaires qui, en fait, suivant les dispositions de l'article 4 de la dite loi ne peuvent référer leurs différends à un conseil d'arbitrage mais à la Commission du service civil.

Considérant l'intervention de plus en plus grande de l'Etat dans le domaine d'entreprises publiques et considérant qu'en raison de l'augmentation graduelle des entreprises considérées comme services publics dont l'arrêt peut compromettre jusqu'à un certain point le confort et le bien-être du public en général, je me demande si nous n'arriverons pas à un certain moment à une disparition graduelle du droit de libre négociation et de grève.

La prohibition du droit de grève et sa compatibilité avec notre droit constitutionnel

En édictant les articles 5 et 7 de la Loi des Différends entre les Services Publics et leurs salariés, le législateur provincial a-t-il outrepassé ses droits et, en fait, ces prescriptions sont-elles ultra vires des pouvoirs de la législature provinciale.

Actuellement le droit de grève est reconnu par le code criminel et je me permettrai, pour plus de clarté, de vous référer aux articles 52, paragraphes 3 et 4, 365, 366 et 372.

Sans vouloir entrer dans tous les détails de la question constitutionnelle, je me permettrai simplement d'exposer le problème suivant:

La législature provinciale a-t-elle en édictant les articles 5 et 7 de la loi envahi le domaine du droit criminel, juridiction exclusive du parlement fédéral, en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord.

Mon opinion, certainement très controversée, est à l'effet que l'article 7 de la Loi des Différends entre les Services Publics et les salariés à leur emploi est ultra vires des pouvoirs de la législature provinciale parce qu'en édictant cet article, le législateur provincial a envahi un domaine appartenant exclusivement au parlement fédéral, soit le droit criminel.

Le paragraphe 15 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord permet à la législature d'imposer des pénalités dans le but de faire observer une loi, mais il est clair que les dispositions de cette loi que l'on veut faire observer par l'imposition de pénalités doivent être de juridiction provinciale et être contenues dans les sujets mentionnés dans l'article 92 comme faisant partie de la juridiction exclusive du Parlement provincial.

Pour ma part, en prohibant la grève par l'article 4 et en imposant une pénalité par l'article 7 le Parlement provincial n'a que créé un nouveau crime auquel il a attaché une pénalité.

L'article 7 a de toute évidence été prescrit pour assurer l'ordre et la sécurité publique et non pas dans le but de faire observer les prescriptions de la loi qui pour être constitutionnelles doivent se limiter en matière de questions ouvrières à la propriété et au droit civil dans la Province.

Suivant l'interprétation de nos plus hauts tribunaux, un acte n'est pas nécessairement un crime en raison de sa nature mais bien parce qu'il a été déclaré comme étant un crime par l'Etat et que ceux qui le commettent sont punissables par voie de pénalité.

Vous me permettez en terminant l'exposé de ce point de vous citer deux jugements rendus par la Cour Suprême appuyant ma prétention:

« Attorney-General for Ontario vs Hamilton Street Railway Company, (1903) A.C. 524. It certainly is not confined to what was criminal by the law of England or of any Province in 1867. The power must extend to legislation to make new crimes. Criminal law connotes only the quality of such acts or omissions as are prohibited under appropriate penal provisions by authority of the State. The criminal quality of an act cannot be discerned by intuition; nor can it be discovered by reference to any standard but one: Is the act prohibited with penal consequences? Morality and criminality are far from co-extensive; nor is the sphere of criminality necessarily part of a more extensive field covered by morality — unless the moral code necessarily disapproves all acts prohibited by the State, in which case the argument moves in a circle. It appears to their Lordships to be of little value to seek to confine crimes to a category of acts which by their very nature belong to the domain of « criminal jurisprudence »; for the domain of criminal jurisprudence can only be ascertained by examining what acts at any particular period are declared by the State to be crimes, and the only common nature they will be found to possess is that they are prohibited by the State and that those who commit them are punished. »

« Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada, (1937) A.C. 368, section 498A of the Criminal Code was in question. This provision prohibited certain unfair trade practices and was upheld by the Judicial Committee and the following passage from the judgment of Lord Atkin, at pp. 375-6, reads:

« The only limitation on the plenary power of the Dominion to determine what shall or shall not be criminal is the condition that Parliament shall not in the guise of enacting criminal legislation in truth and in substance encroach on any of the classes of subjects enumerated in s. 92. It is no objection that it does in fact affect them. In a genuine attempt to amend the criminal law, it may obviously affect previously existing civil rights. The objects of an amendment of the criminal law as a rule is to deprive the citizen of the right to do that which, apart from the amendment, he could lawfully do. »

IV

Proposed Remedies

H.D. WOODS

The title of this address carries too much promise that I shall present a series of specific proposals designed to remedy all the major ills which currently beset industrial relationships in the Province. I have no such intention. Indeed it would be presumptions in my present state of knowledge to make any such grandiose attempt. Experience is accumulating, an increasing number of students are engaged in intensive research, and the amount of published work is being augmented at a gratifying rate. Yet there are important gaps in the available knowledge. Indeed, some of the most important aspects of labour relations experience have been subjected to practically no systematic or scientific study at all. The best we can say at present is that we are gaining insight, and there is much hope that in a relatively short time a more comprehensive view of the problem will be possible. Under the circumstances the implicit blue print of the title must wait a more promising future.

Yet, short of an ambitious blue print, there is an important task to be performed. We are presently not operating in a policy and legislative vacuum. There is a general public policy of labour relations in the Province, and this is reflected in a body of law and in the established machinery of private and public administration which functions to carry out the policy. In view of the persistent complaints of both labour and management, and the recurring criticisms of policy as well as administration,

along with suggestions and demands for reform of the latter and reformulation of the former, some reappraisal of industrial relations policy and of the operative machinery appears to be justified and even urgent.

This provides the general context for the observations which follow. While I do not propose to produce the master plan complete with legislative remedies, there will be considerable suggestion for reform. If the result is to stir up additional controversy the effort will have been worthwhile because of the need for searching criticism and analysis at the present juncture.

Perhaps a short outline of this paper will help to give perspective. There will first be an examination of industrial relations policy and of the problems of policy formulation. This will be followed by a brief outline of the legislative and administrative provisions for the carrying out of the policy. The effectiveness of this machinery in reaching the goals and objectives of policy will be assessed, and finally certain suggestions about policy itself and the formal legislative and administrative provisions for its execution will be suggested.

Obviously this is a very large order and it is better to be warned that the performance may be somewhat superficial. Furthermore, because my personal experience in some of the problem areas of industrial relations is very slight, and somewhat richer in others, a certain unbalance is inevitable.

The field of labour relations is in the nature of things one which produces emotional reactions. As a power conflict area with regard to the institutional relations of unions and managements the relentless process of change in the relationships is constantly shifting the relative power positions of the parties of interest. A new bargaining session, an amended clause, an arbitration decision, and a myriad of other possible changes can increase the relative power of one of the parties at the expense of the

other. The state agencies such as the Labour Relations Board and the Conciliation Service function in this power complex and inevitably affect the nature of the conflict itself. They are, therefore, always suspect. Either party may judge the action of one of the state agencies as favouring the other party and therefore tipping the balance of power. The same is true of the Councils of Arbitration operating under the Trade Disputes Acts.

Finally I must make a strong plea for toleration. One who undertakes to examine and appraise labour relations in any geographic area embarks on a hazardous journey. Where, as in Quebec, the usual conditions are compounded by ethnic relations the dangers are sharply increased. There are a few truly bicultural citizens of the Province, persons who were farsighted enough to select their parents, one from each of the major groups. But the vast majority are either French or English not both. And this presents difficulties when major public issues are being debated. There is a strong temptation to treat race relations as if they did not exist. This is the safe way. Boat-rocking is thus avoided. But because French and English relations have profound influences on labour relations in the Province it is wholly unrealistic to give serious consideration to the latter without taking the former into account as data.

I therefore propose to speak with frankness and to include anything which may appear to be relevant regardless of the risk of unpopularity. If unions, or management, or French or English, or the Labour Relations Board, or higher officials of Government, or Conciliation Officers, or Councils of Arbitration are made unhappy by any of my observations, I make no apology other than to make it clear that there is nothing personal in my remarks and that my objective is a better policy, more efficient administrative machinery, and sounder labour relations.

Policy

A general principle of policy in the Province places heavy reliance on the market as the ultimate arbiter of labour relations issues. This means that public policy is satisfied when unions and management negotiate independently and without state aid or direction or control, and reach a solution to the problems and conflicts between them. The evidence of this policy support is everywhere about us. No state agency investigates the contents of agreements negotiated privately between a company or a union provided the contents of the agreements are lawful. Thus an agreement which provided for wages below the legal minima would be a matter of public concern, but as long as the terms of an agreement or control are not inconsistent with law, public policy is apparently met without any concern for the actual contents of the agreement. Hundreds of agreements are in fact negotiated in this manner.

Back of the agreement and its negotiation is a second principle of public policy; viz., that collective bargaining is a right for unions when certain minimum requirements regarding popular support are met. In principle the union which enjoys over fifty per cent support from the members of the bargaining unit may become certified by the Labour Relations Board as the bargaining agent for the employees in the unit. Such certification imposes compulsory collective bargaining on the employer.

Basic to this compulsory collective bargaining is the tacit principle of public policy, freedom of association and its inseparable twin, freedom of speech and expression. Legal provision to protect individuals in the free exercise of the choice of union membership without interference from management is a recognition of the fact that the employment relationship places the worker under the authority of management and a system of rewards and penalties which could be, and in fact have been exercised to prevent a free choice by the employee. Similarly,

legal provisions to restrain the unions from certain actions designed to persuade the employee to accept membership are a recognition that the social power of the union opened up the possibility and also the practice of methods which likewise prevent genuine freedom of choice by the worker.

This whole area of freedom of association is in anything but a satisfactory state in the Province. Unions complain bitterly that some employees are engaging in unfair labour practices and that the intentions of public policy is not being fully realized. There are also complaints by employers that present legislation designed to guarantee worker freedom of speech and association is in fact denying freedom of speech to employers who are prevented from exercising a basic right to discuss freely with their employees the wisdom of joining or not joining a union. Employers also complain that unions are not sufficiently restrained from using coercive methods to build up union strength.

This is one of the areas upon which I propose to suggest administrative changes toward the end of this paper. In the meantime a more thorough examination of the problem seems justified partly because it seems to be one of the areas where public policy is somewhat confused.

When Canadian legislation introduced the idea of certification of labour unions supported by prohibition of certain actions classed as unfair practices it was in effect putting a stamp of approval on collective bargaining, the certified union having a legal right to represent the employees, and the employer being compelled to bargain. The employer who did not wish to engage in collective bargaining could only avoid it if the union failed to become certified. The union could only achieve bargaining rights if it did succeed in becoming certified. Membership of employees in the union become a crucial factor for the union and for the employers. This was so because of the

fifty per cent rule which either established bargaining or prevented it. And this situation is to be contrasted with the prior one when a union could legitimately use the strike as an organizing device. To all intents and purposes the strike has now been reduced to functioning in the negotiation area.¹ It is no longer available as an organizing weapon. Formerly the employer might be interested in keeping the union out and he attempted to do so by using pressure on the employees, but even if the union achieved a foothold the employer was under no legal obligation to recognize or to bargain with the union. Under those circumstances the union did have recourse to the strike both to assist in its organization and to force recognition from the employer. Unfair Labour practices have transferred this dispute about freedom of association to the courts, and certification has transferred recognition disputes to the Labour Relations Board. It is in the anti-union employers interest to keep membership and support for the union below the 50% level. The temptation to use the advantageous position of authority provided by the employment relationship is very strong; and from time to time employers do use this advantage in spite of the unfair labour practice provisions. Similarly, unions may engage in coercion in order to get the fifty per cent.

It might be argued that I am confusing two issues; viz., union organization and union recognition. Technically this is true, but freedom of association is so closely linked with recognition of the union that they present a joint problem. If State agencies could in fact guarantee absolute free choice by workers without any fear of reprisals from managers or of unions, the two issues could be considered as separate. But there is simply too much at stake in those situations where an anti-union employer is determined to keep the union out, or where a union believes it imperative that a group of workmen indifferent to the union must be unionized.

(1) It also can be used in Quebec in contract observance disputes, a matter to be examined briefly later.

Basic to the difficulty here is the confusion in public policy over the merits of collective bargaining. Collective bargaining is a good thing to be imposed on an employer if the union has passed the magic line of 50%. Below that figure it is permissive. In effect the strike is available to the 50% union but not to one with less than that degree of support. Obviously the legislators have been influenced by the majority principle behind democratic elections in areas of civil government. However, in labour legislation in this country we have adopted a rather severe limitation of the majority principle. The requirement that the union shall record the support of an absolute majority of those in the bargaining unit does not accord with the usual idea of a majority in either federal or provincial elections. There may be ample justification for this difference. I do not propose to explore it further. However, I would suggest a remedy which, if implemented, will go far to eliminate several of the more perplexing problems of representation and of unfair labour practice.

The only justification for the absolute majority rule is that it prevents a minority union from being certified to represent a bargaining unit, the majority of whose members are not favourable to the union. But, careful reflection will show that the present system does not necessarily reflect the true wishes of the workers.

With regard to certification notes there are two reasons for this conclusion. A minor reason is that the employee may simply not bother to vote. A more important reason is fear. Under present circumstances an employee who votes is in fact revealing to the employer and the union that he is in favour of a union in the plant. If he fears the employer he may refrain from voting to show his «loyalty» to the employer. If he fears the union he will vote to demonstrate loyalty to the union. In either case, if enough workers behave contrary to their real sentiments their rights of free choice as reflected in public

policy and law are being repressed. The problem has been solved in other jurisdictions² by the simple expedient of placing on the ballot as one of the choices the words «NO UNION». Neither the employer nor the unions involved can discern whether the employee voted for one of the applicant unions or for no union. The ballot has become really secret, as it should be. The adoption of such a procedure would reduce the unfair labour practice problem, reduce intimidation, and produce a genuine democratic result.

With this change the absolute majority rule could be dropped and a union certified on the strength of the majority of the votes cast. There could be no logical objection. As it is at present, the failure to vote whether through indifference or fear is in fact counted against the union while a vote induced by fear of the union is equally misleading.

The next area I should like to examine is that dealing with the negotiation of agreements. I shall confine myself almost exclusively to the problem as it is found in the private sector of the economy. Others much more learned than myself have explored the question of disputes in utilities and public employment and I shall make only passing reference to such situations. We are here concerned with the general area of industrial disputes which are known by such names as «interest disputes», «bargaining disputes». These differ basically from recognition disputes in that they are concerned with the continuing operation of the relationship between the employees and the employer. Although it is true that some of the negotiation issues such as union security or management rights clauses are concerned with the institutional relationship of the union and the company and may be considered as an extension of the recognition issue.

Another distinction between bargaining and recognition issues is that for the latter we have gradually found

(2) The Philippines and the United States

a socially acceptable set of objective standards. These criteria are found in the law of certification. But for negotiation disputes we have no such standards. Generally we have preferred to leave wages, hours, seniority questions, shift differentials, security items such as sick pay, and the like to the discretion of the bargaining parties. And we have retained the use of the work stoppage as a weapon of coercion, relying on the fact that it is sharp and cuts in both directions at once to bring about an accommodation.

Public policy, while leaving the ultimate decision to labour and management, also reflects an interest in uninterrupted production and industrial peace. As a means of insuring that industrial conflict over the terms and conditions of work shall be reduced to a minimum consistent with the retention of the work stoppage, the strike or lockout, our legislation provides for two stage compulsory conciliation supported by a statutory delay on the use of economic force. Thus the negotiating parties are by law required to refrain from the use of the strike or lockout until they have appeared before a conciliation officer of the Labour Department followed by a Council of Arbitration, and such Council has reported and 14 days have elapsed.

I suggest that this whole procedure, while conceived in the best of intentions, is decidedly unsatisfactory in operation. Since I believe that serious reform is called for I would like to analyse the problem of compulsory conciliation at some length.³

The object of conciliation must be to get parties to a dispute to reach an agreement. This is consistent with the first principle of policy; viz., that public interest is met when the private parties reach agreement. The test

(3) This question was examined more thoroughly in a brief presented to the Select Committee of the Ontario Legislature in November 1957. Since the legislation of all the Provincial and the Federal Governments is similar in their provisions for compulsory conciliation the problem is more or less national.

of success in conciliation is agreement, not the nature of the agreement. A conciliation officer has achieved his ultimate purpose if he is able to get the negotiating parties to agree and to sign a contract in a situation which might otherwise have gone to a strike. The public interest is served, therefore, by establishing circumstances for conciliation which support the conciliation officer in his efforts to get the parties to agree. But to the extent that the established procedures produce circumstances which increase the difficulties for the conciliation officer public interest is damaged.

There is evidence that our compulsory conciliation is in fact working against public policy. It will be recalled that compulsory conciliation is supported by the sanction of the strike or lockout delay. The position of the conciliation officer is seriously weakened by the prospect of the Council of Arbitration, the second step of the compulsory procedure. As long as either party possess the power to force the other to appear before a Council of Arbitration and thereby postpone the strike or lockout, the chance of the Conciliation officer succeeding, is lessened. This does in fact happen. One frequently hears the statement from either a union or a management that in a given case they have appeared before a conciliatory officer merely because it was legally required before they could « get a board ».

Now, the desire to get to a board might not be inconsistent with public policy. If it should result in a settlement more quickly than would have been the case without a board, or if it achieves an agreement where a strike might otherwise have occurred, it still achieves its purpose. Undoubtedly there are cases where these boards have in fact been successful in this sense. But it is hard to avoid the suspicion that the reverse is true in the larger number of cases. On grounds of logic this must be so as further analysis will show.

If we assume two parties to be in negotiations for either a first agreement or a contract-renewal the possible

steps before them according to our present legal procedure are —

- 1—Agree and sign.
- 2—Fail to agree and appear before a conciliation officer, reach agreement and sign.
- 3—Fail to agree before the conciliation officer, go to a board, reach agreement as a result and sign.
- 4—Fail to agree at the board stage, strike or lockout, reach agreement and sign.

It will be noted that these steps are not required by law as long as both parties refrain from using them. But it is also true that either party can force the other along the road to the next step simply by applying for it. Thus, a union or company, dissatisfied with negotiations can apply for a conciliation officer and force the reluctant other party to appear before him. After that a board can be established in the same way.

Much more important is the possibility that one party may prefer delay and use the compulsory machinery to achieve it. For example, one party may feel that if the bargaining can be shifted to a later date he will have the advantage of more favourable bargaining conditions. A union prefers bargaining to take place in the busy season when the employer needs production to meet orders. An employer prefers to bargain in slack periods when he does not need the production. In other words it could happen that in a large number of cases delay is in the interest of one of the parties. The delay on the work stoppage and the compulsory conciliation officer and the board are ready-made devices to achieve delay. The use of either a conciliation officer or a board is by no means always because of a desire to reach agreement, but may be for the exact opposite reason — because there is a desire to avoid an agreement at that time.

It is important to note that the crucial factor in all this is the delay on the strike or lockout. With our com-

pulsory delay, there is no danger in not bargaining with intent to sign an agreement until after the Board has reported and fourteen days have elapsed. From that time on the element of risk, which has been held in abeyance by the suspension of the strike, has been reintroduced. The employer cannot procrastinate with assurance that he will not have a strike on his hands as a result of the delay. The union cannot threaten a strike without facing the possibility of having to deliver.

The basic point involved here is that collective bargaining seems to need the possibility of the strike or lockout or work stoppage — whatever you wish to call it, if the ultimate decision is to be left to the parties of interest. The well intentioned delay on strike action has not served the purpose it was intended to do. Rather, it has had the reverse effect of weakening the bargaining process by removing for a time the important pressure of the possibility of economic force. In the circumstances, the compulsory delay on the strike emasculates negotiations.

Delay has other adverse effects; it may and usually does create new issues. One additional issue is practically a built-in characteristic of delays beyond the date of termination of the previous contract. This is the issue of retroactivity. The theory of collective bargaining supported generally by unions recognizes a continuous joint relationship and a continuity of a jointly determined personnel policy with modifications worked out from time to time in negotiations. Under this conception any negotiated changes will be effective from the date of expiration, and there would be no retroactivity problem except in the degree that renewals take place after the termination date. But since the evidence suggests that compulsory conciliation invites delay it tends to lengthen the period from the expiration of the old contract to the signing of the new one, and hence to aggravate the retroactivity problem and make agreement more difficult to reach.

A further serious problem concerns what compulsory conciliation does to the bargaining process itself. Essentially collective bargaining involves accommodation of conflicting interests and opposed attitudes. The role of the conciliation officer is quite consistent with this. At this state the parties are, or should be, bargaining with the assistance of an expert. By this skill and experience he can reduce the pressures against compromise. Especially is this so if he can meet the parties separately and encourage each to enter into a confidential relationship with him. In this way he may work for a meeting of minds without altering the relative positions of the parties except in his own confidence.

The Board is a different matter. Before the Board the parties tend to adopt a justifying⁴ approach. In other words, they stop bargaining, if they had ever really started, and try to win a case before a tribunal which, by Quebec law, is required to decide the issues in equity and good conscience. On a strict interpretation of the law the function of the board appears to be judicial or normative rather than conciliatory or accomodative. And in practice this means that true collective bargaining is in suspension for the board stage. Indeed the very little of the boards, « Councils of Arbitration » suggest the judicial intention. Furthermore this philosophy of the boards is supported by the procedures adopted by the conciliation service itself and by the vast majority of persons who serve on such boards and appear before them.⁵ There is an excessive display of formalism, production of witness under oath, the presentation of briefs directed to justifying demands or rejection of demands, a search for normative standards, the use of court room procedure and so on.

(4) See S.R. Vaselenak. — « Industrial Dispute Settlement in the British Columbia Logging and Lumber Industry » — soon to be published in « Industrial Dispute Settlement in Five Canadian Industries » — H.D. Woods, Editor.

(5) See M.K. Oliver — « Third Party Intervention in Quebec Primary Textile Industry », in H.D. Woods, *op. cit.*

While this approach to the boards is common across Canada, it is particularly apparent in Quebec. In some of the provincial and in Dominion legislation the primary function of the boards is to produce an agreement, not a report. The report is required only if there is failure to reach an agreement. Where this is so the use of boards is somewhat more consistent with the accomodative theory. But in practice there is a tendency to use the justifying approach.

Many remedies have been suggested. A very common one calls for shortening the time limits places on conciliation and on the boards. But this is not of much use since even the present time limits are extended in many cases. More fundamental reforms are necessary. On the other extreme is the suggestion that any restraint on the use of the strike be withdrawn. This would make the strike or lockout a matter of negotiation and would eliminate the present legal delays. It would bring the strike possibility back as a « conciliation » device. It would also make the present boards more or less obsolete. But it is probably not acceptable if for no other reason that too many persons and interests are accustomed to the present machinery.

I would personally like to present two sets of proposals. The first set presupposes that fairly drastic reform is possible. The second assumes that only minor reforms are permissible in the present circumstances. Because of the interdependence of disputes in the several areas discussed, the proposals will cover recognition disputes, negotiation disputes and rights disputes.

More Extensive Proposals

1—Freedom of speech and association should be better protected than at present by a clear set of definitions of unfair labour practices.

2—Labour Relations Boards should be rendered com-

pletely independent of any outside interference or official influence. Board procedures should be, streamlined so that any majority union would know that its application for certification can be processed quickly and impartially.

3—Where certification votes are held there should be an opportunity to vote for «no union» as suggested earlier.

4—The revocation or certification power of the Labour Relations Board should be limited to specific causes set out in law. The general discretion implicit in the «for cause» clause should be withdrawn.

5—Compulsory conciliation officers should be retained for first contract negotiations only. This would give the conciliation officer the opportunity to perform an educative function at the time when the parties are establishing their joint relationship. The restraint on the strike or lockout should be retained during this period only.

6—All hearings of the Labour Relations Board should be public and decisions of the board should be published as well as the reasoning of the board. This is necessary to allay the present openly expressed suspicion regarding the Board's independence.

7—Conciliation officers should be available on a voluntary basis at any time subsequent to first negotiations.

8—In the general case Councils of Arbitration should not be available and the restraint on strike and lockouts should be removed.

9—The government should be authorized to initiate a board in circumstances where the public interest is presumed to be so important as to require positive action by the State. Such boards should not be available at the request of one party or the other.

10—Where the parties jointly request a board it should be granted.

11—The present law should be amended to rule out the strike and lockout during the life of an agreement.

12—Final and binding arbitration of agreements during the life of an agreement should be a legal requirement.

Less Extensive Proposals

1, 2, 3, 4, and 5 above should be implemented.

6—The conciliation officer should be made available at the discretion of the Labour Relations Board.

7—If one party to a dispute requests a board the Minister of Labour should possess the power to grant or refuse.

8—The law should encourage Boards to attempt accommodation rather than sit in judgment on the issue and the parties.

9—Board Chairmen should be free to rule that there should, in a particular case, be no board report other than *pro forma* reporting.

10—When both parties request a board it should be granted.

11—and 12 above should be implemented.

The purpose of these reforms should be fairly clear. They are designed to achieve the following:

a) *In the Recognition area*

To guarantee freedom of speech and association.

To assure speedy and impartial determination of certification.

To guarantee non-interference in the work of the Labour Relations Board, and to acquaint the public with the logic of its rulings.

b) *In the Negotiation area*

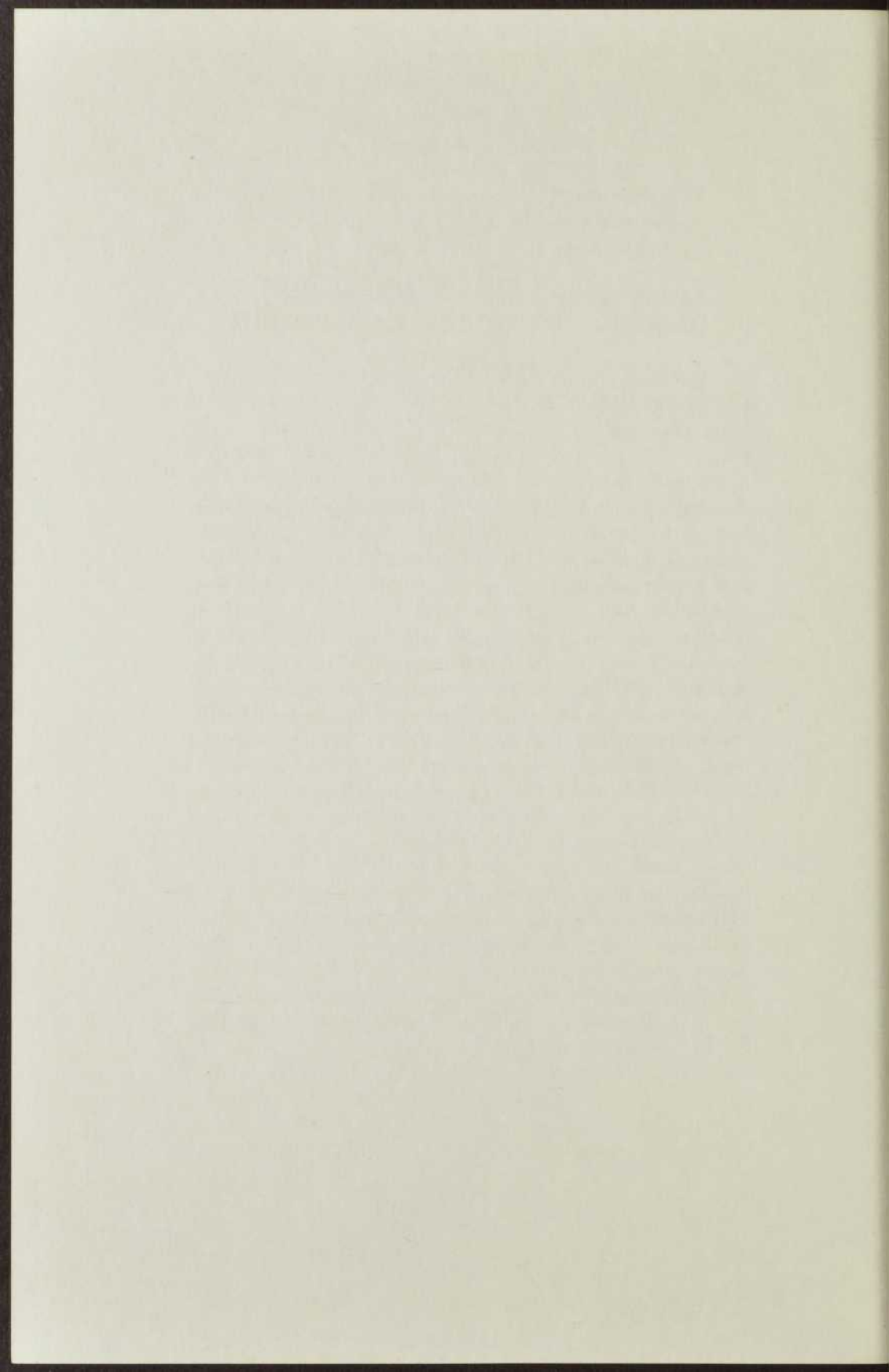
To eliminate time delays on collective bargaining.

To improve responsibility for decision on the parties of interest.

To strengthen the hand of the conciliation officer by either eliminating the boards or rendering them less attractive to the party seeking either delay or support.

To avoid the creation of additional issues such as retroactivity.

I am not optimistic that these proposals will be adopted in either their modest or more extensive forms. I hope they will at least contribute to the discussion. I believe they are workable and that they would improve union and management relations. I am concerned lest impatient people may be led to accept amendments which will go further in the direction of interference with collective bargaining and private decision-making. I believe it is particularly important in the complex social structure of Quebec that such rash actions be avoided. Labour relations problems are always influenced by emotional factors. Where ethnic differences are also present collective bargaining objectives become confused with social and ethnic goals, the temptation to politicians to interfere and other self-appointed apostles to intervene is great indeed. Furthermore the well-known tendency for private interests to identify public objectives with their own operates in the peculiar context of sharply divided social philosophies. In the process, the objectives of management *qua* management and union *qua* union tend to become confused. The need for perspective is particularly great. Management and unions have a special interest in Quebec in Labour policy reform, in amendment to the law, and in encouraging a clearer understanding of the possibilities and limitations of collective bargaining. They are in danger of losing the possibility of joint stewardship of the field of industrial relations by default, encouraged by a lack of a valid theory of labour relations in a free society.



V

L'intervention de l'État dans le règlement des conflits d'intérêts

ADOLF STURMTHAL

Le choix d'une ligne de conduite repose fondamentalement sur l'analyse de différents systèmes de valeurs. Lorsque l'on recherche la décision pour un problème donné, il est bien rare de ne pas se trouver en présence d'un conflit de valeurs. Il s'agit donc de choisir. C'est là la tâche essentielle du dirigeant, ou de son conseiller spécialisé, ou, dans une société démocratique, de tout citoyen averti. Il en est de même en matière de relations industrielles, où il existe un conflit entre les valeurs contradictoires de la négociation collective et de ce qu'on est convenu d'appeler la paix industrielle. Ce sont ces valeurs que nous essaierons de définir d'abord. Nous pourrons ensuite faire notre choix selon les diverses conditions qui forment le cadre de cette discussion.

La négociation collective a été interprétée de bien des manières, tant par ceux qui la pratiquent que par ses théoriciens. Nous ne tenterons pas d'être complets dans une matière où les opinions sont si diverses, mais il peut être utile de jeter un coup d'oeil rapide aux théories les plus couramment admises du processus de la négociation.

La plus simple de ces théories est celle qui considère la convention collective purement et simplement comme un marché. Dans cette optique, le contrat pose les conditions auxquelles le travail sera vendu aux compagnies.

Certes, le contrat n'est pas une vente; il ne fait que stipuler les conditions auxquelles les membres du syndicat accepteront de vendre leur travail. Cependant ceci est sans doute plus un point de droit que de fait. La négociation se termine par une vente aux prix indiqués dans le contrat. Les syndicalistes ont autrefois frayé eux-mêmes la voie à cette interprétation en dénommant ces accords des « listes de prix ». L'objet de la négociation collective, par opposition à la négociation individuelle, est d'éliminer les inégalités de forces inhérentes aux relations d'un travailleur isolé avec son employeur.

Selon Selig Perlman, dans sa théorie du mouvement syndicaliste, la négociation collective n'éliminerait pas la rareté des possibilités d'emploi qui est, toujours selon lui, le fait fondamental du syndicalisme, mais elle empêcherait l'employeur d'exploiter la disproportion qui existe.

La théorie du marché a été extrêmement populaire dans une très grande partie du mouvement ouvrier lui-même, particulièrement parmi les anciens syndicats professionnels, mais elle a aussi trouvé des partisans parmi nombre de penseurs, dont le professeur W.W. Hutt et Henry Simons.

Du point de vue de cette théorie, le droit de grève découle de la liberté du commerce, et toute interférence de l'Etat dans ce domaine devrait entraîner logiquement des restrictions à la vente d'autres produits et services de l'économie. Les partisans d'une économie libérale devraient être normalement conduits à rejeter les restrictions aux droits de grève et de lockout, de même qu'ils rejetteraient de telles restrictions dans un marché libre d'un produit quelconque.

Je ne cacherai pas que, personnellement, je considère la théorie du marché comme une vue peu satisfaisante de la convention collective. La vente ordinaire est une opération qui est normalement close lorsqu'elle est accomplie.

Il est au contraire de l'essence de la convention collective d'établir une relation permanente entre les parties au contrat, relation qui est d'ailleurs très vivante et très animée, du fait de la procédure des réclamations. Pour toutes ces raisons, il semble plus valable. Signalons d'abord la théorie dite du gouvernement, dont le regretté professeur W. Leiserson fut l'un des protagonistes les plus distingués. Selon lui, la convention collective est la constitution d'une communauté industrielle à maints égards comparable à notre plus vaste communauté politique et sociale. Le contrat collectif est la constitution (la charte) de cette « cité ». Chaque partie est investie d'un droit de veto, et des organes de gouvernement sont établis dont l'objet est de faire des lois et de les mettre en vigueur. Dans cette communauté, le législatif, ce sont les comités de revendication, l'exécutif, c'est la direction, et le judiciaire, ce sont les arbitres impartiaux ou les comités paritaires employeurs-employés qui règlent les désaccords. On peut même découvrir des idées qui évoquent le concept de souveraineté nationale: les droits exclusifs de négociation, du côté du syndicat majoritaire, et le droit de contrôle sur les éléments d'actif de la compagnie, du côté de la direction. Il y a à la base de cette théorie le concept d'une autonomie industrielle, qui serait partagée par les travailleurs et les patrons, et dont l'exercice en commun présente deux aspects. En premier lieu, de même que sur la scène internationale un condominium est exercé par deux puissances souveraines, ces deux autorités autonomes que sont le travail et le patronat ont un contrôle commun de l'entreprise. En second lieu, cette façon de voir implique que les deux parties, exerçant leur autonomie, unissent leurs forces pour tenir à l'écart toute intervention extérieure, et en particulier celle de l'Etat.

Dans cette perspective, le droit de grève ou de lock-out est un attribut indispensable de la souveraineté. Mieux, c'est le moyen essentiel par lequel elle s'exprime, ainsi que le droit de veto, que les deux parties doivent posséder pour mener à bien leur condominium industriel.

Il nous faut mentionner une autre théorie, qui a rencontré une faveur croissante parmi les experts, ces dernières années. Elle considère la convention collective comme étant l'expression de la participation du syndicat à la direction de l'entreprise). Il est vrai que le rôle du devient donc une forme d'administration de l'entreprise, une méthode pour prendre les décisions qui la concernent. Le syndicat participe au processus de décision, et ceci qu'il le souhaite ou non. (Il peut être bon de signaler à ce propos que, pour une grande partie de l'Amérique du Nord, les syndicats ne désirent pas participer ouvertement à la direction de l'entreprise.). Il est vrai que le rôle du syndicat dans l'administration de la compagnie va différer suivant l'échelon de l'autorité de décision en question. Aux échelons les plus élevés, le syndicat négocie avant que les décisions ne soient prises. A des niveaux plus bas, la direction conserve l'initiative, et les syndicats ne peuvent les mettre en question que lorsqu'elles sont déjà prises. Il faut dire aussi qu'en pratique, la plupart des syndicats ont limité leurs préoccupations à une petite portion du domaine des décisions directoriales, c'est-à-dire au domaine des problèmes concernant le personnel. Néanmoins, à l'intérieur de ces limites, et tout en considérant ce qui vient d'être dit, le syndicat apparaît bien comme un partenaire dans le processus de direction.

Dans cette théorie, le droit de grève est un instrument indispensable dont le syndicat se sert pour renforcer sa revendication d'une participation aux décisions. Alors que les délégués des actionnaires peuvent diriger parce qu'ils représentent des droits de propriété, le syndicat participe à la direction uniquement à cause de, et dans la mesure de sa faculté de refus de fournir la main-d'oeuvre.

Arrivés à ce point de la discussion et sans vouloir faire un choix parmi ces théories — qui d'ailleurs peuvent être considérées peut-être comme des expressions de différents stades d'évolution — nous allons chercher dans chacune d'elles la matérialisation de certaines valeurs sociales que la négociation collective est censée représenter.

Posons-nous la question de savoir quelles sont ces valeurs. L'ordre que nous adoptons ne représente pas une classification par ordre de mérite, mais est relié à la séquence des théories que nous venons d'exposer. A la théorie du marché correspond le concept d'équité. La négociation collective est censée équilibrer la force des parties en présence. On obtient ainsi un résultat qui a des chances d'être plus proche de notre concept de l'équité (de ce qui est juste), que ne le seraient des décisions unilatérales venant soit de la direction, soit du syndicat. Quelles sont les alternatives à la discussion collective, à la lumière de cette notion? Nous ne voyons que trois types.

1—l'exploitation: en l'absence de négociation, une partie ou l'autre, et plus probablement le patronat, atteindra une position assez puissante pour lui permettre de fixer les conditions du travail à sa guise.

2—le paternalisme qui peut, ou non, conduire à un arrangement convenable. Il faudra, quant à cela, s'en remettre à ce que le bon père estimera être un accord équitable. Mais la notion d'équité étant malheureusement hautement subjective il y aura fréquemment des différences d'opinion considérables entre le « père », ses employés, et le reste de la communauté sur ce point. De fait, il est très probable que, pour bien des gens, l'équité réside beaucoup plus dans le procédé qui conduit à une décision, que dans son contenu. Ceci est, par exemple, vrai de nos instances légales, où la procédure de jugement est, sans contredit, une caractéristique primordiale de ce que nous considérons comme la justice. Il est d'autres objections au paternalisme, mais du point de vue de la théorie du marché, celles que nous venons d'énoncer sont sans doute décisives.

3—l'intervention ou le contrôle de l'Etat. Une fois de plus, nous rencontrons cette question de l'équité. N'est-il pas inévitable qu'un gouvernement qui intervient fréquemment ou systématiquement dans le procédé de détermination des salaires et des conditions de travail soit

accusé, et ce à tort ou à raison, d'avoir pris le parti de l'un des antagonistes? Peut-on attendre de l'intervention de l'Etat qu'elle tombe plus près d'une solution juste et équitable qui soit acceptée par les citoyens en général?

Quant à la théorie gouvernementale, et au moins dans une certaine mesure la théorie de la participation à la direction, elles font appel à d'autres valeurs. Pour elles, la négociation est un procédé qui introduira les valeurs de la démocratie dans le monde industriel, qui favorisera la prise de confiance en soi, et qui donnera plus de contenu au travail. J'aimerais faire ici quelques remarques au sujet de chacune de ces affirmations.

Les philosophes de la politique ont établi depuis longtemps qu'il existe une relation relativement étroite entre la démocratie et la décentralisation. S'il est vrai que démocratie signifie que les règles doivent être faites par ceux qu'elles gouverneront, il faut faire établir les règles dans l'industrie par ceux qui auront à vivre avec elles, c'est-à-dire par les employés et les patrons. C'est ceux que cela concerne le plus étroitement qui doivent déterminer leur propre destinée. C'est, dès lors, le degré d'intérêt que l'on a dans une situation qui détermine si l'on doit être inclus ou non dans la préparation des règles qui régiront la dite situation.

L'idée de détermination par soi-même est étroitement apparentée à l'idée précédente. Les démocraties, et particulièrement les démocraties libérales, ont une préférence pour les systèmes de participation volontaire, plutôt que pour des méthodes de contrainte, partout où c'est possible. La démocratie repose sur l'action des individus ou des groupes, plutôt que sur la coercition par la loi. Elle rejette le paternalisme, même s'il est équitable, en faveur de la décision autonome par les groupes, et ceci même si le résultat est, comme l'ont noté certains observateurs, parfois moins juste.

Finalement, il y a la tendance à rendre plus de sens au travail par le système de négociation collective. La di-

vision du travail, la mécanisation, et l'actuelle avance de l'automation enlèvent toute signification au processus du travail industriel moderne, pour le participant individuel. L'ouvrier spécialisé, qui constitue la catégorie prépondérante dans l'industrie moderne, n'est guère qu'un robot devant sa machine. Certains penseurs sociaux ont rêvé à un retour à une société artisanale, où le travailleur individuel, qui a réalisé un travail, peut dire que c'est là son oeuvre propre, et en faire une expression de sa personnalité. Bien peu de gens croient cependant que les rêves de William Morris se réaliseront jamais. Dans le monde entier, il y a une tendance vers toujours plus d'industrialisation et vers une mécanisation toujours plus poussée, car ce sont là les conditions nécessaires de l'abondance. Que faire, dès lors, pour donner au travailleur un sentiment de participation à sa vie professionnelle? Le retour à l'artisanat médiéval étant exclu, la négociation collective apparaît comme un moyen possible. L'ouvrier pourrait ainsi au moins avoir son mot à dire en ce qui concerne son salaire et les conditions de son travail (Incidentement, c'est pour cette raison qu'un syndicalisme vraiment démocratique est une institution tellement souhaitable, car c'est seulement si l'ouvrier participe effectivement à la vie de son syndicat que celui-ci lui permettra d'influencer lui-même sa vie à l'usine).

Pour réaliser toutes ces valeurs, notre accent essentiel doit dès lors être placé sur la liberté de négociation collective. Toute entorse à ce principe doit être interdite, ou au moins exceptionnelle, car elle viole ces valeurs que nous venons de discuter. Mais personne n'a encore découvert un moyen de conserver une libre négociation collective tout en éliminant les grèves, car sans elles, on aurait peu de résultats effectifs.

Selon les termes d'un récent rapport au Sénat américain: (et je cite)

Dans la négociation collective, les désaccords des parties qui semblent acquis sont mis à l'épreuve par des

arrêts du travail, avant qu'elles n'acceptent de faire de nouveaux compromis et ajustements pour régler le conflit... Le produit ou le service, qui est le résultat final de l'entreprise, étant nécessaire à ses clients, beaucoup seront gênés ou subiront des pertes lorsque la fourniture en sera arrêtée. C'est le prix payé pour la détermination commune des termes et conditions de l'emploi par les parties intéressées... Qu'il puisse exister de tels arrêts de production, c'est le risque de toute tentative de négociation collective... C'est la connaissance du coût de la grève qui conduit généralement les parties à l'éviter par des compromis adéquats. Et même s'il y a une grève, son coût pour les parties demeure la plus effective des protections contre son excessive prolongation.¹

C'est pourquoi, quant à moi, je suggère les propositions suivantes:

1—Une grève n'est pas forcément l'indication d'un manque de santé dans les relations industrielles, il y a toute sorte de grèves, du « quickie » au conflit normal correspondant à une divergence d'intérêts. Et s'il est vrai que certains de ces types de grève sont plus discutables que d'autres, il nous faut cependant apprendre à considérer la grève comme une simple étape du processus de négociation, dont elle fait partie intégrante.

2—Le conflit industriel a bien d'autres formes d'expression que la grève. L'anxiété et la tension chez l'individu, l'absentéisme, les retards, les ralentissements de production, le sabotage et un taux de renouvellement du personnel anormalement élevé sont quelques-unes des formes possibles d'expression du conflit industriel. L'avantage semble douteux si, pour supprimer une de ces formes, on doit aggraver les autres.

3—Toute l'expérience des nations industrielles modernes semble indiquer qu'avec le développement de systèmes de négociation collective d'une plus grande maturité, la fréquence des grèves tend à diminuer. Mais ceci

(1) « Emergency Dispute Settlement » rapport administratif au sous-comité du travail et des relations Patronat-Syndicat, au Sénat américain, 1952, p. 3.

n'arrive que si la négociation collective peut mûrir, c'est-à-dire si les deux parties peuvent discuter sans crainte d'une intervention systématique de l'extérieur.

Ayant plutôt rapidement examiné les valeurs sur lesquelles repose la négociation collective, examinons maintenant tout aussi brièvement les valeurs en vertu desquelles on peut concevoir des limitations à ce système. S'il est vrai qu'en démocratie les règles doivent être faites par ceux que cela concerne le plus directement, il est indéniable que dans certains cas, le public peut avoir aussi son mot à dire au sujet d'un conflit industriel. Et s'il est vrai que la suppression d'une forme de conflit industriel en intensifie d'autres, il faut encore admettre que du point de vue du public, certaines formes de ce conflit sont préférables à d'autres. En d'autres termes, certaines grèves affectent le public dans une mesure que l'on ne saurait négliger. Il se peut bien que le public préfère à une grève importante la guerre des nerfs entre patrons et ouvriers, au sein de l'entreprise. Mais il est bien évident que ces cas doivent demeurer exceptionnels, si nous désirons préserver les valeurs démocratiques examinées plus haut, c'est-à-dire si nous voulons conserver un système de négociation collective libre. L'intervention extérieure dans le processus de négociation doit être l'exception qui nécessite justification chaque fois qu'elle se produit. Si elle est régulière et fréquente, cela créera un état d'attente de l'intervention. Le résultat sera que, si l'une des parties espère tirer un bénéfice de l'intervention extérieure, elle ne s'engagera pas dans la négociation normale.

Un examen plus attentif révèle que bien peu de conflits économiques dans une société moderne sont de nature à justifier une intervention étatique. Certes, beaucoup de grèves gênent le public et nuisent au pays, mais s'il fallait chaque fois faire intervenir l'Etat, nous aurions aboli le libre système des conventions collectives. En effet, une grève qui ne gêne personne a peu de chances de réussir. Et s'il n'espère pas affecter le fonctionnement d'une ou plusieurs entreprises, et par là même, le bien-

être public, aucun syndicat n'entreprendra une grève. Il nous faut donc accepter ces quelques atteintes à notre bien-être comme étant le prix à payer pour de libres négociations collectives. Ce n'est que dans le petit nombre de cas où nous rencontrons plus qu'une gêne passagère, et où la santé et la sécurité du public sont en danger, plutôt que son seul bien-être, que des limitations extérieures à cette liberté semblent justifiées.

Autrement dit, je crois qu'un système démocratique doit choisir ces valeurs de décentralisation, détermination par soi-même et participation des travailleurs à la direction de leur propres vies, du moins tant que la situation est normale. Et ceux qui désireraient limiter ces droits démocratiques auront la charge de la preuve. Pour exprimer le problème différemment, la paix industrielle est un objectif souhaitable, mais est-ce le plus souhaitable? Elle peut être obtenue au prix de la collusion employeurs-employés contre le public. Ce n'est pas, je crois, le genre de paix que la plupart d'entre nous souhaiteraient. La paix industrielle peut aussi être obtenue par la suppression du conflit. C'est un système essentiellement autoritaire; c'est la paix du tombeau. Si une telle paix est le bien le plus souhaitable, ce sont les systèmes sociaux de l'Allemagne nazie et de l'Union Soviétique qui me semblent les plus proches d'un tel idéal.

Je crois qu'il serait intéressant, à ce point de la discussion, de considérer ce que nous apporte l'étude des systèmes de divers pays.

Les avantages que nous pouvons en tirer doivent être vus sous un jour convenable. Les solutions aux problèmes du travail ne sont pas comparables à des systèmes ou à des astuces techniques, qui opèreraient de la même manière dans toutes les parties du monde. Il y a, ainsi que nous l'apprennent les anthropologistes culturels, une individualité des cultures, qui ne permet pas d'appliquer aisément l'expérience d'un pays aux autres. L'expérience internationale comprend généralement deux éléments:

premièrement, un élément dont on peut, bien que dans certaines limites, raisonnablement attendre une signification universelle, car il a trait à des similitudes de base, du moins en ce qui concerne le monde occidental; et deuxièmement, un autre élément très important qui se réfère à la personnalité d'une culture donnée. Faire le départ entre cet élément, constitué essentiellement par l'individualité des institutions, de la culture et de l'histoire d'une région, et l'élément de valeur plus universelle, c'est là une étude comparée, qui est une tâche des plus ardues des sciences sociales. Sans entrer dans les problèmes multiples de méthode, je voudrais cependant indiquer que ce sera déjà un résultat appréciable, si nous pouvons trouver des expériences voisines dans un certain nombre de pays de civilisation occidentale. Nous pourrions peut-être nous sentir autorisés à croire qu'il y a au moins présomption de communauté de comportement. De plus, cela ferait hésiter quiconque voudrait prendre le contrepied de coutumes si répandues. C'est sous cet angle que je désirerais discuter très rapidement l'expérience de quatre ou cinq pays, à savoir les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et la Suède, dans ce domaine de l'intervention de l'Etat dans les conflits industriels.

L'expérience américaine est certainement la mieux connue, et des allusions fréquentes y ont été faites ici même. C'est pourquoi je serai extrêmement bref. Le gouvernement des Etats-Unis offre, en principe, uniquement des possibilités de conciliation et de médiation. Elles sont disponibles si les deux parties sont d'accord. De plus, il y a certains cas où les syndicats et les patrons acceptent de leur plein gré l'arbitrage, généralement d'une agence privée, et ce dans le cas de la discussion de conventions nouvelles, 2% seulement de nos variations salariales sont le résultat de cet arbitrage amiable. A côté de cela existe le mécanisme mis sur pied par les clauses du Taft-Hartley Act pour les cas graves. En bref, cette loi institue une période d'attente, aussi dite d'apaisement, et aussi la possibilité (qui n'est pas du tout une certitude,

ni même une probabilité) d'intervention du Congrès, si aucun accord n'a été atteint à la fin de cette période. Ni le gouvernement, ni les comités présidentiels d'enquête ne peuvent proposer de solution au conflit. Des dispositions assez semblables existent pour les chemins de fer. J'ajouterai seulement que les chiffres relatifs à l'usage de cette partie du Taft-Hartley Act montrent, premièrement que les dispositions sont utilisées avec circonspection, et deuxièmement qu'elles n'ont pas très bien fonctionné. C'est en tout cas l'opinion de la plupart des experts. La critique la plus répandue est que la formalisation de l'intervention gouvernementale a tendu à affaiblir la confiance en elles-mêmes des parties, et que la période d'apaisement a été rarement utilisée avec succès. Il convient donc de noter que l'intervention de l'Etat aux Etats-Unis est considérée comme une procédure exceptionnelle, à n'utiliser que dans des cas extrêmes, lorsque la santé et la sécurité de la nation sont en danger, du fait d'une grève dans tout ou partie d'une industrie entière.

L'expérience britannique présente un intérêt considérable. La division fondamentale n'y est pas celle qui sépare les désaccords à propos d'une nouvelle convention, et ceux relatifs à l'interprétation d'une convention existante, comme aux Etats-Unis, mais plutôt celle qui existe entre conflits nationaux et conflits locaux. Certes, les conflits locaux ont, dans une certaine mesure, trait à des différences d'interprétation d'une convention, tandis que les conflits nationaux ont trait à la conclusion des conventions. Mais cette coïncidence est loin d'être parfaite. En tout cas, il y a beaucoup plus d'empressement, en Grande-Bretagne, à recourir à l'arbitrage pour les conflits nationaux que pour les conflits locaux. Cet arbitrage est essentiellement de nature privée.

La principale expérience en matière d'arbitrage à inspiration gouvernementale fut l'ordonnance relative aux conditions d'emploi et à l'arbitrage national de 1940, familièrement connue sous le nom d'ordre 1305. Pour satisfaire à la nécessité, en temps de guerre, « d'éviter des

interruptions du travail en raison de conflits syndicaux », l'ordre 1305 superposait un système d'arbitrage obligatoire aux anciennes clauses de règlement amiable. Les grèves et lock-outs dus à des conflits syndicaux furent interdits, avec cette réserve qu'ils devenaient légaux si le Ministre du Travail, n'avait pas pris de mesure pour régler le conflit dans un délai de trois semaines à dater de la notification. L'ordonnance établissait aussi, comme dernier recours en matière de règlement des conflits, un Tribunal National d'Arbitrage, où siégeaient normalement pour un cas donné, trois membres désignés par le ministre (dont le Président), et deux représentants, l'un des syndicats, l'autre des patrons. Le Tribunal ne devait en rien altérer ou affaiblir les pratiques courantes de négociation collective et d'arbitrage libre. Selon l'ordonnance, le ministre devait s'assurer que tout procédé possible, tendant à régler le différend amiablement entre les parties, soit utilisé avant de recourir au Tribunal. En contraste aigu avec l'expérience d'arbitrage obligatoire de la Première Guerre mondiale, le fonctionnement de l'ordre 1305 fut très souple. Il satisfait patrons et syndicats, puisque leurs organisations centrales favorisèrent sa prolongation, pour six années après la cessation des hostilités. Mais l'interdiction générale de grève et de lock-out qu'il contenait ne pouvait être maintenue indéfiniment, alors que la nation n'était plus en guerre. La question fut mise à l'ordre du jour par la poursuite en justice de grévistes en 1950, en application de l'interdiction. Il y eut une pétition écrasante des syndicats pour demander le retrait de l'ordre 1305. A dater d'août 1951, il fut remplacé par une nouvelle ordonnance des conflits industriels (numéro 1376), dont les termes furent approuvés par les organisations patronales, les représentants des entreprises nationalisées, et la confédération générale du travail.

L'interdiction pénale de grève et de lock-out fut abolie, et seulement des clauses limitées d'arbitrage forcé furent maintenues.

Mais les dispositions de l'ordre 1376 ont été préparées de manière à « renforcer l'autorité des systèmes existants de négociation et arbitrage amiable et soutenir le caractère inviolable des conventions et jugements ». L'expérience de l'arbitrage en temps de guerre répandit l'usage d'en faire mention comme dernier recours, dans les conventions collectives. Dans toutes les industries nationalisées, à l'exception des chemins de fer, cette disposition est devenue obligatoire.

Nous nous occuperons des Comités salariaux plus loin dans cet exposé.

Encourager l'arbitrage amiable demeure donc l'objectif principal du système britannique de relations industrielles. L'arbitrage forcé et l'intervention de l'Etat sont seulement accessoires; le principe essentiel a été énoncé comme suit: il y a un ordre de préférence très net à travers le système amiable, qui forme la base de toute législation du travail depuis 1896 et de la pratique quotidienne du Ministère du Travail: c'est que la négociation directe vaut mieux que la médiation, et que la médiation vaut mieux que l'arbitrage.

Il peut être intéressant de se référer à l'expérience française en la matière. Le Front Populaire, en 1936, imposa pour la première fois la négociation collective au patronat récalcitrant. Peu après, ceci fut suivi par l'introduction d'un système d'arbitrage forcé, sans lequel les syndicats ne croyaient pas pouvoir mettre la nouvelle loi en pratique. On tenta de faire revivre ce système en 1950, lorsque la France revint aux conventions collectives, après la guerre et l'état d'exception ainsi créé. Ce fut un échec complet. Une clause qui tendait à instaurer un arbitrage forcé en cas de conflit d'intérêts, rencontra la double opposition des syndicats et du patronat, et elle échoua. L'Assemblée rejeta même un amendement prévoyant la possibilité d'un arbitrage obligatoire en cas de conflit « mettant en péril le fonctionnement de services et activités essentiels à la vie de la nation ». En conséquence,

ce qui subsiste, c'est l'arbitrage amiable seul, qui n'est lui-même que très peu utilisé. Il y a d'autre part une loi qui établit une phase préliminaire obligatoire de conciliation, avant d'agir elles-mêmes; c'est-à-dire avant d'en venir à la grève ou au lock-out. Mais cette obligation n'existe que dans les textes et non dans les faits. La législature a négligé, très consciemment d'ailleurs, de prévoir des sanctions contre les parties qui omettraient de se soumettre à cette obligation. En fait donc, l'arbitrage et la conciliation sont purement volontaires.

Il y a d'autres formes d'intervention du gouvernement dans la discussion des conventions collectives, par exemple la réunion de commissions paritaires pour négocier des conventions, la fixation du salaire minimum, et certaines dispositions relatives à ce que peuvent et ne peuvent pas contenir les accords. Mais en ce qui concerne le règlement des conflits d'intérêts, la France semble donc avoir tourné le dos à l'intervention de l'Etat.

On pourrait conter très exactement la même histoire au sujet de l'Allemagne de l'Ouest. La République de Weimar autorisait l'intervention de l'Etat dans la détermination des contrats à un degré considérable. Des arbitres désignés par le gouvernement avaient le pouvoir de régler les différends, et leurs décisions faisaient force de loi. Plus tard, dans les dernières années de la République, le gouvernement avait le pouvoir de régler les différends, et ses décisions faisaient force de loi. Plus tard, dans les dernières années de la République, le gouvernement Brüning changea par voie de décret les contrats de travail existants pour réduire les taux de salaires. Certains observateurs ont eu le sentiment que c'était là un affaiblissement considérable de la démocratie, car on rendait le gouvernement responsable de la solution de conflits sociaux autrement laissés à un règlement par les parties. En tout cas, le système d'arbitrage forcé de la République allemande semble avoir facilité la transition pour le régime nazi, qui interdisait toute grève, et établissait des dé-

légues du travail désignés par le gouvernement pour régler les conflits. Il sut maintenir une paix industrielle presque parfaite, bien que de surface.

La législation actuellement en vigueur dans la République fédérale allemande exclut entièrement l'Etat du processus de détermination du contrat, à moins que les parties ne se mettent d'accord pour accepter une médiation ou un arbitrage gouvernementaux. Les différends relatifs à l'interprétation des conventions sont réglés par ce qu'on appelle des tribunaux du travail. Il y eut récemment quelque discussion au sujet de la conciliation forcée. Certains représentants du patronat ont réclamé un changement de la législation tendant à créer un processus de conciliation obligatoire. Rien ne s'est passé jusqu'à présent. L'attitude des syndicats et d'une portion considérable de l'opinion publique semblerait indiquer que beaucoup plus de temps et de discussions seront nécessaires, avant que l'on fasse quoique ce soit en ce sens.

Enfin (last but not least), j'aimerais dire quelques mots de la Suède, car on l'a souvent décrite comme l'un des pays qui ont le mieux réussi dans la solution des problèmes que posent les relations industrielles. Résumé brièvement, le système suédois établit des tribunaux du travail qui règlent les conflits ayant trait à l'homologation des syndicats. La conciliation est disponible si les deux parties sont d'accord pour l'utiliser. Elle n'a aucun élément de contrainte, et chaque partie est libre d'agir comme elle l'entend après sept jours de délai.

Nous venons donc de parcourir rapidement les institutions actuelles pour le règlement des conflits d'intérêts dans cinq pays occidentaux, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et la Suède. On peut généraliser en disant que chez aucun d'eux l'Etat n'intervient régulièrement dans ce règlement. Pour la plupart d'entre eux, il n'a même aucun pouvoir d'intervention dans les cas graves. Sa fonction normale est de fournir les éléments d'une médiation ou d'une conciliation si les deux

parties sont d'accord pour les utiliser. Il est bien clair que ceci ne veut pas dire que d'autres pays ne se trouveraient pas mieux d'un système différent. Mais il est néanmoins possible de souligner que l'expérience de ces pays permet de douter de l'utilité de l'intervention étatique.

Une telle étude comparative montre aussi quel est le problème philosophique qui est à la base de toutes les alternatives tendant à une libre négociation collective, à savoir l'absence de standards objectifs dans le règlement des conflits d'intérêts et le danger d'arbitraire qui en résulte.

Prenons l'exemple de la loi des conditions équitables de travail (Fair Labor Standards Act) aux Etats-Unis ou des conseils salariaux britanniques, qui sont *les cas les plus favorables à la thèse du règlement des conflits par un tiers*. Quels standards utiliser dans la fixation des salaires, ou dans la détermination de conditions de travail convenables, etc...? Certaines indications pourraient être tirées des intentions des législateurs. Ainsi, dans le cas des conseils salariaux britanniques, deux idées émergent du texte de la loi et des débats parlementaires: premièrement, l'intention d'accroître les salaires « irraisonnablement bas » dans les industries dont il est question, c'est-à-dire celles où les organisateurs ouvriers sont trop faibles pour être effectifs dans une négociation collective, et deuxièmement, l'objectif d'atteindre les niveaux de salaires qui auraient pu être atteints s'il y avait eu une négociation efficace dans l'industrie.

Il ne faut cependant pas s'illusionner sur tout ceci. En effet:

1—Tenter d'estimer ce que la négociation pourrait avoir donné, c'est essayer de deviner ce qu'aurait été la balance des forces entre les parties à la négociation si le côté des ouvriers était mieux organisé (mais alors, de

combien mieux?). Le résultat de l'estimation peut être fort éloigné de ce que la « justice » semblerait exiger.

2—La détermination de ce qu'est un salaire « irraisonnablement bas » nécessite quelque notion de ce qu'est un salaire « raisonnablement » bas. Quels sont les critères? Les calories nécessaires à la survie corporelle? Ou bien les éléments essentiels selon les standards contemporains de décence et de confort? Pour quel genre de famille? Et pour combien d'enfants? De quels coûts vaton tenir compte, de celui de la vie dans les grands centres urbains, dans les petites villes, dans les villages?

Ceci, vous vous en souvenez peut-être, est le cas qui est relativement le plus aisé: nous nous occupons de salaires minima, dont la détermination devrait être moins arbitraire que celle des autres niveaux salariaux. Cependant dans chaque cas, il y eut d'aigres débats et des disputes. La fixation du « minimum vital » en France a été décrite ainsi: « Chaque réunion de la commission a été la scène de sévères disputes entre les représentants des employés, des salariés, les leaders paysans et les représentants des associations de familles nombreuses, tous ayant des indices et des chiffres à la main, établis sur des bases différentes, et appuyant des points de vue diamétralement opposés ».

Au delà du niveau du salaire minimum, et en l'absence de directives claires, l'organe d'arbitrage doit s'en remettre à l'astuce de ses membres. Pour la rapidité, nous utilisons le mot « salaire » pour couvrir toutes les questions qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage, dans le domaine des relations industrielles. On peut être tenté de parler d'une « common law » d'arbitrage salarial, dans la mesure où les arbitres exprimeront dans leurs jugements les idées qui prévalent dans leur environnement (lieu et temps), de même que le juge qui applique la « common law ». Cependant, il y a une différence fondamentale: il n'y a pas de « case law » en matière d'arbitrage salarial, et personne n'a vraiment l'intention d'en établir une. « Le

précédent ne lie pas l'arbitre, en matière de décisions salariales », dit Barbara Wootton.

Quels sont les principes que va utiliser l'arbitre? Doit-il éviter la grève dans sa manière de régler le différend, ou doit-il se laisser guider par l'étoile de quelque concept de justice? H.A. Turner, dans une étude complète de l'arbitrage en Angleterre, écrit qu'en réalité, « le souci des arbitres... est de prendre la décision la moins susceptible de heurter la résistance de l'une ou l'autre des parties. Ceci signifie que les sentences arbitrales, tout comme les conventions collectives ordinaires, seront des plus favorables aux travailleurs si les syndicats sont puissants et déterminés, et aux employeurs, s'ils sont les plus forts. L'arbitrage reflète, en gros, la situation dans l'industrie, avec en plus les préjugés personnels des arbitres ». Ceci est une description fidèle de ce que font les arbitres, ou ne l'est pas, mais en tout cas, ce serait une procédure hautement indésirable pour un organe gouvernemental. Non seulement ses arbitres essaient de remplir leurs fonctions dans un cadre et avec des méthodes qui ressemblent à des procédures judiciaires, mais une agence gouvernementale doit fonctionner selon des critères de justice plutôt que selon la relation des forces entre les parties en présence. Son raisonnement ne doit pas, normalement, être fait en termes de forces respectives, mais en termes de principes moraux.

Les syndicats se réfèrent à des différences de salaires dans ce qu'ils décrivent comme des industries ou des activités similaires, dans la même zone ou dans des zones avoisinantes, ou bien ils mettent l'accent sur le coût de la vie; le patronat parle de l'intérêt public, qui serait mis en péril si l'on cédaux demandes syndicales. Il serait déplacé de la part du gouvernement de rétorquer qu'il ne s'occupe pas de la justesse des arguments, mais simplement de la force de chaque partie, car il s'agit d'une question que l'opinion publique est assez encline à juger sur des bases morales. Il est clair cependant que, plus le

but essentiel de l'arbitrage sera d'éviter la grève, plus le jugement devra correspondre aux forces en présence, sans considération de la justice de la cause des parties. La paix à tout prix devient alors l'objectif principal de l'arbitrage. Est-ce là un critère acceptable pour un gouvernement remplissant son rôle de gardien de l'impartialité et de la justice?

Cependant, nous sommes encore plus mal en point si nous nous tournons vers l'argument de la justice. Non seulement les concepts de justice diffèrent d'une personne à l'autre, et d'un groupe social à l'autre, mais ils peuvent même entrer en conflit avec les exigences du système économique. Prenons deux exemples: le coût de la vie et les comparaisons de groupe à groupe.

Les variations du coût de la vie sont parmi les arguments les plus couramment utilisés en faveur de changements de taux dans les salaires. On dit: les salaires réels doivent demeurer constants. Pourquoi il doit en être ainsi, on l'explique rarement, et le public ne semble apparemment pas se soucier de ce manque d'explication. C'est généralement considéré comme un principe moral, dont on ne discute guère la justice. En réalité, cela a peu de fondement. Si le revenu national rétrécit, pourquoi en excepterait-on les salaires, laissant ainsi retomber toute la charge sur d'autres groupes sociaux?

Si le revenu national augmente, pourquoi empêcherait-on le salarié de toucher sa part du gain? Comment diriger les travailleurs d'une compagnie à l'autre, d'une industrie à l'autre, d'une occupation à l'autre, si les salaires réels sont maintenus constants? Pourquoi n'y aurait-il jamais de changement dans la structure salariale, c'est-à-dire dans les relations des salaires entre eux? Ceux qui sont au bas de l'échelle des salaires devront-ils y rester pour toujours, pendant que ceux qui ont des privilèges en jouiront jusqu'à la fin des temps? Non moins douteuse est la comparaison avec d'autres industries ou d'autres activités dans le même domaine, malgré la fréquence

de cet argument dans la procédure arbitrale. Cet argument est considéré comme tellement énergique, que le professeur Arthur Ross a pu parler « d'orbites de comparaison coercitive ». Il s'agit ici de la « théorie des groupes de référence » développée par la sociologie moderne, et qui peut se formuler ainsi: pourquoi le groupe A se compare-t-il avec le groupe B, plutôt qu'avec le groupe C etc. Mais c'est un problème de science sociale, et non de justice sociale. Il n'y a pas de critères sur lesquels on pourrait baser de telles comparaisons, sans se heurter à des critères formulés par la partie adverse. De fait, si l'on suit l'histoire de la négociation ou de l'arbitrage dans une industrie donnée, pour une période déterminée, il est possible de montrer que, dans bien des cas, des comparaisons qui ont été proposées par l'une des parties sont rejetées par cette même partie à une autre occasion, et qu'elles sont reprises par l'adversaire, qui les avait lui-même précédemment rejetées. Il n'a jamais été démontré non plus pourquoi une structure salariale, une fois qu'elle a été établie, devrait subsister pour toujours ensuite, sans considération aucune des destinées économiques des industries ou activités en question, des changements dans le contenu des jobs, dans les niveaux d'éducation de la communauté, etc...

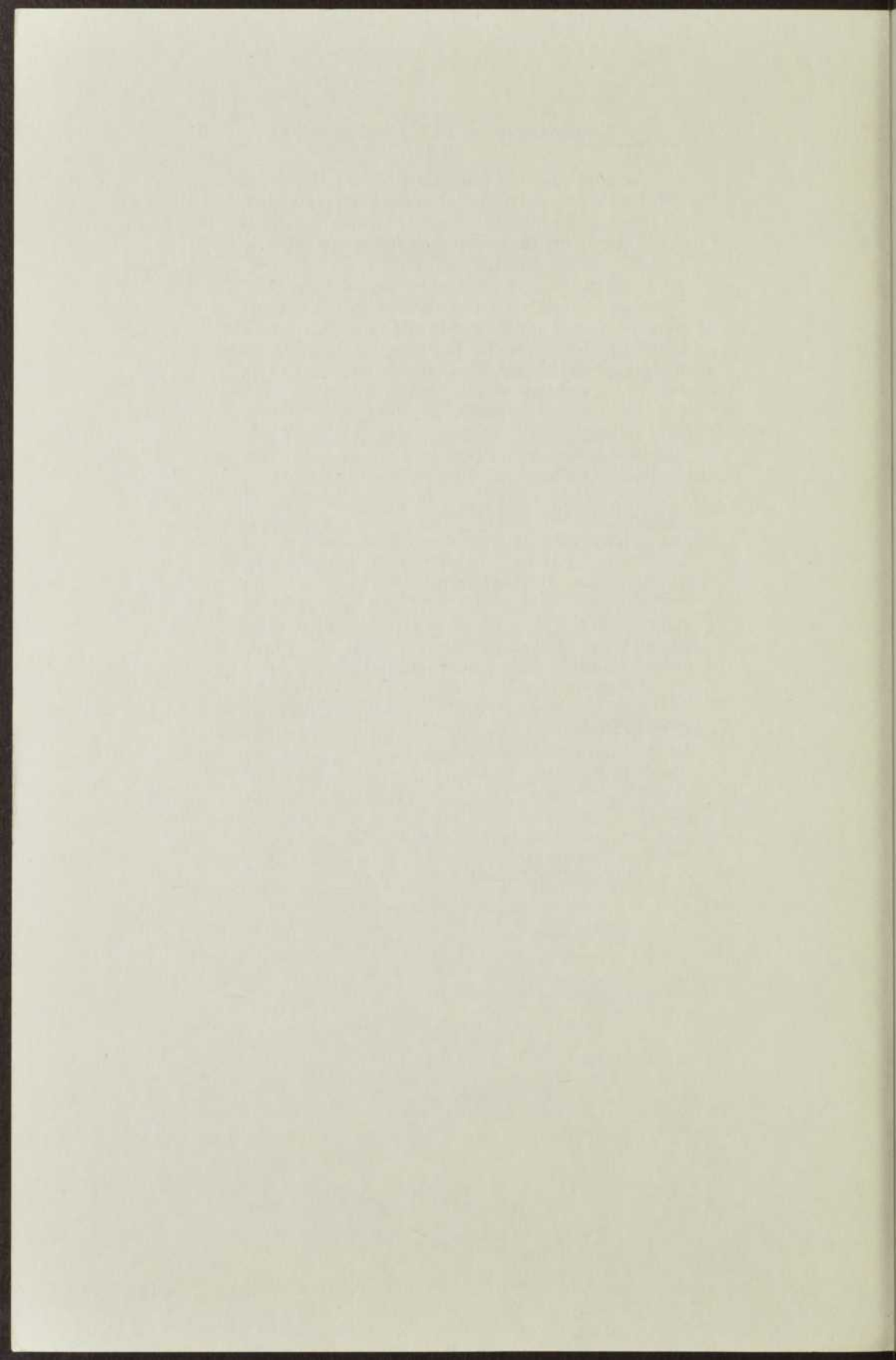
On pourrait arguer que l'on retrouve exactement les mêmes contradictions dans la négociation collective. C'est juste, mais de relativement peu d'importance, car la négociation ne prétend point établir des critères de justice. Un arbitre privé peut être accusé, ou trouvé coupable d'avoir malmené la justice. Ceci affectera son standing personnel et professionnel, mais ne mettra pas en question le système politique et social qui nous régit. Les règlements des différends par l'Etat, au contraire, doivent satisfaire à des exigences de justice, et en même temps permettre le fonctionnement correct de notre système économique et social (ou d'une version améliorée de ce système).

Mais notre société a peu de critères de justice universellement admis, à moins que nous n'employions des termes vagues et ambigus qui sont de peu de secours dans la solution des problèmes réels, mais bien plutôt du genre de ceux qui sont spécialement en faveur dans les discours politiques. C'est pourquoi il est inévitable que le gouvernement soit conduit à mettre sur pied ses propres critères et à les imposer aux participants du procédé d'arbitrage d'inspiration statique, et à l'opinion publique. Je soutiens que c'est là un procédé autoritaire. Il peut y avoir des cas extrêmes qui justifient une telle intervention, mais ils sont rares, bien plus rares qu'un public impatient et irritable pourrait le croire. Il est, je pense, souhaitable, pour l'Etat de résister, autant que possible, aux pressions exercées par l'opinion publique, et en tout cas de justifier toute intervention par la démonstration du caractère extrêmement critique du cas.

Je vous livre, pour conclure, la leçon que Matthew Kelly a tirée de l'expérience nazie en la matière:

« La grève, le lock-out, et les autres manifestations externes de l'agitation industrielle peuvent être abolies. Mais le conflit industriel prendra d'autres formes, à moins qu'un sens de respect et de responsabilité mutuels ne se développe. Cette notion de l'idéologie national-socialiste qu'il existe un intérêt commun, qui peut supprimer les querelles entre patrons et ouvriers n'est pas sans mérite. Mais aussi longtemps que la dignité du travail humain n'est pas sauvegardée, et que le principe du chef est plus important que l'égalité, il est inévitable que la paix industrielle doit être maintenue par la force. C'était le cas pour les nazis, qui avaient impitoyablement supprimé la grève et les autres formes essentielles de conflit industriel. Il y avait un problème continu et toujours plus sérieux de détérioration dans la qualité de la production et de la supervision. Même d'un point de vue pratique, on ne peut dire que le système économique et industriel nazi était meilleur et plus efficace que celui du capitalisme démocratique.

Le fascisme n'a fait que décliner depuis la défaite de ses partisans et supports principaux, au cours de la Seconde Guerre Mondiale. Mais il est troublant de constater que le contrôle de l'Etat dans les conflits industriels s'est par ailleurs accru. La rigueur avec laquelle les relations industrielles sont contrôlées de nos jours dans le monde entier est troublante. Le parallèle entre les méthodes fascistes de contrôle du travail et celles de l'Union Soviétique et ses satellites est bien connu. Mais ce qui est plus troublant encore, c'est la manière dont le contrôle étatique des relations dans le monde du travail est devenu la politique admise de pays enclins à la liberté de l'individu. L'Etat établit les « règles du jeu » dans la protection de ses citoyens contre l'excès de syndicats puissants, des groupements patronaux, ou des monopoles bilatéraux, et la paix industrielle est recherchée à tout prix. Il faut prendre soin d'éviter de prêter main forte à des atteintes à la liberté individuelle, que nous avons tant combattues, lorsqu'elles étaient pratiquées sous un autre nom. Là où la paix industrielle est obtenue par de sévères contraintes ou par l'élimination de la liberté d'organisation du travail, par un contrôle étatique des salaires, des temps et conditions de travail en général, et par l'arbitrage forcé, le prix que l'on paie ainsi est prohibitif. Il peut être bon de revoir l'expérience nazie dans son entier, car pour la plupart d'entre nous, elle servira à renforcer notre refus de toute solution autocratique des problèmes relatifs aux relations industrielles ».



Liste des congressistes

AMIOT, Gérard, Association des Marchands détaillants,	Rimouski
ANGERS, Gérard, Rock City Tobacco Co. (1936) Ltd.,	Québec
ARCAND, Jos., Association des peintres (CTCC),	Montréal
ARCHAMBAULT, Camille, Association du camionnage du Québec Inc.,	Montréal
ARCHAMBAULT, Jacques, Fédération Nationale Catholique des Services, (CTCC)	Québec
ARCHAMBAULT, Jacques, Commission d'apprentissage des mét. de la construction	Montréal
ARCHIBALD, G.E., Le Club des Contremaîtres, section Alcan	Arvida
ASSELIN, David, S.N.C. des Services Hospitaliers	Québec
BAIRSTOW, Frances, G. P. Railway Co.	Montréal
BARRETTE, Lucien, S.N.C. du textile	Montmorency
BEAUCHER, J.A., Comité paritaire de l'automobile	Sherbrooke
BEAUCHESNE, Lucien, Canadian Automobile Wholesalers Manufacturers	Montréal
BEAUDOIN, Guy, Fédération Nationale des emp. de l'ind. minière	Chapais
BEAULIEU, Léon, Synd. des employés de magasins de Chicoutimi	Chicoutimi
BEAUSOLEIL, Gilles, Conférencier	Québec
BELANGER, Fernand, Comité paritaire des arts graphiques	Québec
BELANGER, Harry, C.B.R.E. & O.T.W. Division 277	Québec
BELANGER, René, Fédération nationale des emp. de corp. mun. et scol.	Québec
BELIVEAU, Maurice, Conseil Central des syndicats catholiques nationaux	Victoriaville
BENOIT, H.P., Union Nat. Cat. des boulangers et distributeurs de pain	Trois-Rivières
BERGERON, Jean-Marc, Syndicat du vêtement	Victoriaville
BERNARD, Emile, Marine Industries Limited	Sorel
BERNIER, Louis-R., Union des charpentiers- menuisiers	Québec
BERTRAND, Marcel, Grenache Inc.,	Montréal
BERUBE, Alexis, Syndicat des Services Hospitaliers	Québec
BERUBE, Emmanuel, Fraternité unie des charpentiers- menuisiers d'Amérique	Sorel
BIBEAU, T., C.C. des métiers de la construction	Montréal
BINETTE, R.O. Corp. des entrepreneurs en plomberie et chauffage	Montréal
BLANCHETTE, Antonio, Ass. des dét. des produits alimentaires de Chicoutimi	Chicoutimi
BLOUIN, Josaphat, International Brotherhood, local 1106	Québec
BOILY, L.P., C.P. des emp. de commerce et de bureau	Jonquière
BOISVERT, Armand, Ass. des maîtres-boulangers de la province de Québec	St-Maurice

- BOUCHARD, Dalmas, *La Solidarité Cie d'Assurance sur la vie* Québec
- BOUCHARD, Lauréat, *Quebec Iron & Titanium Corp.* Sorel
- BOUCHARD, L.H., *S.N. des trav. de la pulpe et du papier de Riverbend* Alma
- BOUCHER, Conrad, *Union internationale des rembourreurs* Montréal
- BOUDREAU, Louis, *Rock City Tobacco Co. (1936) Ltd.* Québec
- BOUDREAULT, J.H., *Price Brothers Co.* Price
- BOULET, J. Claude, *J.A. Vachon & Fils Ltée* Ste-Marie de Beauce
- BOURASSA, Roméo, *Corp. des ent. en plomberie et et chauffage de la P. de Q.* Trois-Rivières
- BOURDON, P.E., *Canada Packers Ltd.* Montréal
- BOURGEOIS, Claire, *Ayerst, McKenna & Harrison Ltd.* Montréal
- BOURGET, Léopold, *Ass. des employés de la Beauharnois Light, Heat & Power* Beauharnois
- BOURGIE, A.J., *Sheet Metal Worker's Int. Association, loc. 116* Montréal
- BOURRET, Fernand, *Journal Le Travail* Montréal
- BRADET, J.O., *Association des Détaillants* Jonquièrre
- BRASSARD, Benjamin, *Association des Détaillants* Arvida
- BRETON, René, *C.P. de l'ind. de la boîte de carton* Québec
- BRISSETTE, Jean-G., *Les Spécialités Laval Ltée* Montréal
- BRISSON, Bernard D., *Canadian National Railways* Montréal
- BROCHU, Paul, *Syndicat catholique de l'automobile* Rimouski
- BROUSSEAU, Wilfrid, *Féd. Nat. Cat. des Services, Inc.* Québec
- BRUNETTE, Roland, *Canadian International Paper Company* Trois-Rivières
- BUYS, C.F., *C.P. de l'Industrie du Meuble de Québec* Montréal
- CADIEUX, Fortunat, *Association des maîtres-boulangers* Trois-Rivières
- CANNON, Charles A., *Avocat, Oval Wood Dish Co.* . . . Québec
- CANTIN, Maurice, *Association des manufacturiers de meubles* Montréal
- CARDIN, Jean-Réal, *Directeur, Département des rel. ind. Université de Montréal, Conférencier* Montréal
- CARON, Jean M., *DuPont Company of Canada (1956) Limited* Shawinigan
- CHANDONNET, Jean, *Canadian Industries Ltd* McMasterville
- CHARRON, R.O., *C.P. de l'ind. de la boîte de carton* Montréal
- CHARTIER, M., *Union des trav. du papier et carton façonné* Montréal
- CHARTIER, Roger, *Professeur, Département des relations industrielles de Laval, conférencier* Québec
- CHARTRAND, Vitalien, *C.P. des directeurs de funérailles de Montréal* Montréal
- CHEASLEY, C.H., *The Montreal Board of Trade* Montréal
- CHEVALIER, Omer, *Conseil des métiers de la construction* Québec
- CHIASSE, Alva, *Le Club des Contremaîtres* Arvida
- CLARK, Maurice, *représentant syndical* St-Jean
- CLOUTIER, Jean-C., *Ass. des trav. du cellulose de Shawinigan Inc.* Shawinigan
- COTE, Albert, *Avocat* Montréal
- COTE, Langevin, *Gloge & Mail* Toronto
- COTE, Léopold, *S.C.N. du textile de Montmagny* Montmagny
- COTE, Willie, *Ass. des dét. de produits alimentaires.* Chicoutimi
- COUTU, Lionel, *Union des employés de bureau de The Shawinigan W & P.* Joliette

COUTU, Maurice, <i>Municipalité, Hôtel de Ville</i> . . .	Shawinigan
COUTURE, Adélar, <i>Féd. Nat. Cat. des Services Inc.</i> . .	Québec
CYR, Omer, <i>S.N.C. commis et comptables masc. et fém. de Kénogami</i>	Kénogami
DAIGNAULT, Richard, <i>La Presse Canadienne</i>	Québec
DANIELS, John, <i>C.C.H. Canadian Ltd.</i>	Toronto
DANIS, Léo, <i>Commission d'apprentissage des métiers du bâtiment</i>	Hull
DAOUST, Fernand, <i>Congrès du Travail du Canada</i> . . .	Montréal
DARVEAU, André, <i>Montreal Builder's Exchange</i>	Montréal
DEBON, Louis, <i>Ass. des trav. du cellulose de Shawinigan Inc.</i>	Shawinigan
DE LA CHEVROTIERE, David, <i>Publicité-Services Ltée</i> . .	Montréal
DEMERLIS, Guy, <i>Gazette du Travail</i>	Ottawa
DEMERS, Joachim, <i>S.N. Trav. de la pulpe et du papier de Kénogami</i>	Kénogami
DEOM, André, <i>Québec-Téléphone</i>	Rimouski
DEPAOLI, A., <i>C.C. des métiers de la construction</i> . .	Montréal
MERRILL-DESAULNIERS, Guy, <i>Avocat, Conférencier</i> . .	Montréal
DESAULNIERS, J.G., <i>Shawinigan Chemicals Limited</i> . .	Shawinigan
DESBIENS, J.O. <i>Gérant de magasin</i>	Jonquière
DESCHAMPS, Henri, <i>Synd. des travailleurs en plastique</i>	Shawinigan
DESCHENES, Jean-Paul, <i>Professeur, Département des relations industrielles de Laval</i>	Québec
DESCHENES, Lucien, <i>S. N. des trav. de la pulpe et du papier de Kénogami</i>	Kénogami
DESFORCES, Thérèse, <i>Syndicat du commerce</i>	Montréal
DESGROSELLIERS, C., <i>Comité paritaire de l'industrie du camionnage</i>	Verdun
DESLAURIERS, Laurent, <i>Comité paritaire de l'industrie du camionnage</i>	Verdun
DESORMEAUX, E. C., <i>Commission d'Assurance Chômage</i> .	Ottawa
DESSAULLES, Jean, <i>The Shawinigan Water & Power Company</i>	Montréal
DESSUREAULT, Claude, <i>Canadian Industrie Limited</i> . .	Shawinigan
DION, (abbé) Gérard, <i>Directeur, Département des relations industrielles de Laval</i>	Québec
DION, Jacques, <i>Comité paritaire de la métallurgie</i> . . .	Québec
DION, Lionel, <i>S. N. des trav. de l'amiante de Johnson's Co.</i>	Thetford Mines
DIONNE, Georges, <i>S. N. T. de l'amiante d'Asbestos Corp. Ltd.</i>	Thetford Mines
DONNELLY, W. G., <i>Aluminum Company of Canada Ltd</i> . .	Arvida
DORAIS, Albert, <i>C. P. de l'industrie de la fourrure de Montréal (gros)</i>	Montréal
DROUIN, Claude, <i>Opemiska Copper Mines (Quebec) Ltd</i> .	Chapais
DUBE, Julien, <i>Syndicat catholique</i>	Québec
DUBEAU, A., <i>C. C. de l'industrie du métal en feuille</i>	Montréal
DUCHESNE, Ludovic, <i>Ass. des marchands détaillants, section de l'auto</i>	Rimouski
DUHAMEL, C., <i>The Bell Telephone Company of Canada</i> .	Québec
DUMAIS, Guy, <i>Société Radio-Canada</i>	Québec
DUMONT, Sarto, <i>Price Brothers & Co.</i>	Rimouski
DUPONT, V. E., <i>Conseil des syndicats des métiers de la construction</i>	Montréal

- DUSSAULT, J. P., *Commission d'apprentissage des mét.
de la construction* Montréal
- DUSSAULT, R., *Féd. Nat. des mét. du bâtiment
et des mat. de const.* Montréal
- DUSSEAU, Maurice, *Corp. des entrepreneurs-
plomberie et chauffage* Trois-Rivières
- EMARD, René, *Association des employés
Northern Electric* Montréal
- EMOND, Maurice, *Syndicat de la
pulpe et du papier* Bromptonville
- FILION, Albert, *Association des employés Shawinigan
Water & Power* Victoriaville
- FISSET, Alexandre, *S. N. C. des Services Hospitaliers* Québec
- FLEURY, Gaston, *Union Nationale Catholique des,
plombiers de T. R.* Trois-Rivières
- FORREST, Harry E., *Price Brothers & Company, Ltd* Rimouski
- FRANCOEUR, Léopold, *C. C. des métiers
de la construction* Montréal
- GAGNE, G. E., *Fédération du bois ouvré du Canada* Montréal
- GAGNON, C. E., *épiciers* Chicoutimi
- GAGNON, Fernand, *S. N. des trav. de la pulpe et du
papier de Riverbend* Alma
- GAGNON, Lauréat, *S. N. C. T. de l'amiante de
l'Asbestos Corp. Ltd.* Black Lake
- GAGNON, Roger, *Marine Industries Limited* Sorel
- GAMACHE, Arsène, *International Brotherhood, local 1106* Québec
- GARANT, Léopold, *Corporation des instituteurs* Québec
- GAREAU, Claude, *The Singer Manufacturing Company* St-Jean
- CARON-GAREAU, Louise, *Cie de Biscuits Stuart* Montréal
- GEOFFRION, Guillaume, *Geoffrion et Prud'homme,
avocats, Conférencier* Montréal
- GERIN, Raymond, *Association Patronale du Commerce* Québec
- GERMAIN, Arthur, *Synd. des fonctionnaires municipaux* Montréal
- GERMAIN, Denis, *Marine Industries Limited* Sorel
- GERMAIN, François, *Union des emp. de bureau
The Shawinigan Water & Power* Trois-Rivières
- GIGUERE, L. G., *C. C. des matériaux de construction* Montréal
- GILBERT, Guy, *Le Soleil Ltée* Québec
- GIRARD, Charlemagne, *Comité paritaire du commerce* Kénogami
- GOSSELIN, A., *C. C. des métiers de la construction* Montréal
- GOSSELIN, Emile, *Professeur, Département des
relations industrielles de Laval* Québec
- GIRARD, Philippe, *C. T. C. C.* Montréal
- GOSSELIN, Gabriel, *Comité conjoint des
coiffeurs de Québec* Québec
- GOSSELIN, Jean-Yves, *Quebec Power Company* Québec
- GOSSELIN, Rosario, *Fédération du bâtiment* Québec
- GOULET, Paul, *Commission d'apprentissage des
métiers du bâtiment* Hull
- GRAVEL, Gérard, *Fraternité Int. des ouv. de la
pulpe, sulphite etc.* Québec
- GREFFORD, Alfred, *Association des employés
Northern Electric* Montréal
- GREGOIRE, Raymond, *Associés
Northern Electric* Montréal
- GRENIER, Jean, *Donohue Bros. Ltd.* Clermont
- GRENIER, Paul, *Association des plâtriers* Montréal

GRONDINES, Laval, <i>Corporation des instituteurs</i>	Québec
GUENETTE, Ernest, <i>Comité paritaire de l'industrie de l'imprimerie</i>	Montréal
HALLE, Robert, <i>Ass. des emp. de la Beauharnois Light, Heat & Power</i>	Beauharnois
HAMEL, Léon C., <i>Comité paritaire</i>	Magog
HARMEGNIES, René, <i>S. N. des trav. en prod. chim. de Shawinigan</i>	Québec
HEBERT, Florent, <i>C. C. de la construction des Cantons de l'Est</i>	Sherbrooke
HEBERT, Gérard, S.J., <i>Relations, L'Institut Social Populaire</i>	Montréal
HENEAULT, R. E., <i>The Steel Company of Canada Ltd</i>	Montréal
HOUE, J. L., <i>L'Action Catholique</i>	Québec
HUOT, Marcel, <i>Ass. des trav. du cellulose de Shawinigan Inc.</i>	Shawinigan
HUPE, Joseph, <i>Association des constructeurs du Bas St-Laurent</i>	Rimouski
JOBIN, D., <i>Union des trav. du papier et carton façonné en gros de Québec</i>	Montréal
JOBIN, Octave, <i>C. P. du commerce de l'alimentation</i>	Québec
JULIEN, Bruno C., <i>Dominion Containers Ltd.</i>	Montréal
LABELLE, Réal, <i>Conseil Central des syndicats nationaux de T. M.</i>	Thetford Mines
LABELLE, Roger, <i>C. P. de l'industrie de l'automobile</i>	Montréal
LABRECQUE, J. E., <i>Ass. des trav. en fourrure de Montréal</i>	Montréal
LACASSE, Laurent, <i>S. N. T. C. de Flintkote Mines Ltd.</i>	Thetford Mines
LACHANCE, Delphis, <i>C. P. des métiers de la construction</i>	Trois-Rivières
LACHANCE, Jean-Louis, <i>St. Lawrence Stevedoring Co.</i>	Québec
LAFLAMME, J. E., <i>Cie de Construction et de Pavage de Hull Ltée</i>	Hull
LAIR, R., <i>Comm. d'app. des métiers de la construction de Mtl</i>	Montréal
LAJOIE, Emile, <i>Département du Travail, Ottawa</i>	Trois-Rivières
LAMARCHE, Guy, <i>Le Devoir</i>	Montréal
LAMONTAGNE, Rolland, <i>Fédération du bois ouvré du Canada</i>	Montréal
LAMOUREUX, Berthe B., <i>Montreal Iron Works Ltd</i>	Montréal
LAMOUREUX, Gaston, <i>Ass. des emp. de Molson's Brewery Limited</i>	Montréal
LAPERRIERE, Maurice, <i>Le Soleil</i>	Québec
LAPOINTE, Raymond, <i>C. P. du commerce de l'alimentation en gros de Québec</i>	Québec
LAPORTE, Roméo, <i>Comité paritaire de la construction</i>	Iberville
LARIVÉE, Armand, <i>Syndicat de l'amiante</i>	Asbestos
LARIVIERE, Louis, <i>Ass. des emp. de Molson's Brewery Limited</i>	Montréal
LAROCQUE, Camille, <i>Conseil Central de Montréal des syndicats nationaux</i>	Montréal
LAROUCHE, Gérard, <i>Conseil général des syndicats nationaux d'Alma</i>	Alma
LAUZIER, André, <i>Motor Sales of Montreal Ltd.</i>	Montréal
LAVENTURE, Fernand, <i>C. C. de l'industrie du métal en feuille</i>	Montréal

TREIZIÈME CONGRÈS DES RELATIONS INDUSTRIELLES

LAVENTURE, Lloyd D., <i>Aluminum Company of Canada Limited</i>	Shawinigan
LAVERDURE, Horace, <i>Conseil des syndicats des métiers de la construction</i>	Montréal
LAVIGNE, Georges A., <i>Directeur du Personnel, Université Laval</i>	Québec
LAVOIE, Albert, C. P. <i>du commerce de l'alimentation en gros de Québec</i>	Québec
LAZARE, H. J., <i>Association des manufacturiers de meubles</i>	Montréal
LEBLOND, Emmanuel, <i>Syndicat de la pulpe et du papier</i>	Bromptonville
LECLERC, Euclide, <i>Association des emp. Shawinigan Water & Power</i>	Trois-Rivières
LECLERC, Roland, C. P. <i>du commerce de l'alimentation en gros de Québec</i>	Québec
LECLERC, Sarto, <i>Union Nat. Cat. des boulangers et dist. de pain Inc.</i>	Trois-Rivières
LEDUC, Albert, <i>Union internationale des rembourseurs</i>	Montréal
LEDUC, Marcel, <i>Sorel Industries Limited</i>	Sorel
LEFEBVRE, Gaston, <i>Québec-Autobus Ltée</i>	Québec
LEFEBVRE, J. E. U., <i>C. P. ind. de la boîte de carton de la P. de Q.</i>	Montréal
LEGARE, François X., <i>Comité paritaire du commerce</i>	Rimouski
LEGAULT, Ivan A., <i>Fédération des travailleurs du Québec</i>	Montréal
LEGAULT, Ivan A., <i>Fédération des travailleurs du Québec</i>	Montréal
LEGENDRE, André, <i>Syndicat des travailleurs en plastique</i>	Shawinigan
LEGER, William, C. C. <i>des métiers de la construction</i>	Montréal
LELIEVRE, Roland, <i>Société Radio-Canada</i>	Québec
LEMIEUX, Gérard, <i>Comité paritaire de la construction</i>	St-Jean
LESSARD, Daniel, <i>Fédération Nat. des employés de l'industrie minière</i>	Thetford-Mines
LEVAC, Maurice, C. P. <i>de l'industrie de l'automobile</i>	Montréal
LEVESQUE, Alfred, <i>Association des marchands détaillants du district de Québec</i>	Québec
LEYDET, H., <i>Aluminum Company of Canada Ltd</i>	Arvida
LORD, Georges, <i>Association des emp. de Molson's Brewery Limited</i>	Montréal
MAINGUY, Adélar, S.C. <i>des employés de garages Inc., Dist. de Québec</i>	Québec
MALENFANT, Ray-J., <i>Anglo-Canadian Pulp and Paper Mills Ltd</i>	Québec
MALO, J.-P., C.P. <i>de l'industrie de la chaussure</i>	Montréal
MANKIEWICZ, René-H., <i>Organisation de l'aviation civile internationale, Docteur en droit, Conférencier</i>	Montréal
MARANDA, Guy, C.P. <i>Industrie du Meuble de Québec</i>	Giffard
MARCHAND, Jean, C.T.C.C.	Québec
MARQUIS, Léopold, <i>Donohue Brothers Limited</i>	Clermont
MARTEL, P., <i>Comité paritaire</i>	Jonquière
MARTEL, Roland, S.N. <i>des employés de l'aluminium d'Arvida Inc.</i>	Arvida
MARTIN, Jean-Marie, <i>Doyen, Faculté des sciences sociales de Laval</i>	Québec
MASSE, Antoine, S.N.C. <i>des Services Hospitaliers</i>	Québec
MASSON, (abbé) Henri, <i>Syndicats catholiques de Thetford-Mines</i>	Thetford-Mines

MATHIEU, Roméo, <i>United Packinghouse Workers of America, AFL-CIO-CLC</i>	Montréal
MATTE, François, <i>Dominion Textile Co. Ltd.</i>	Montréal
MATTEAU, Arthur, <i>Association Professionnelles des Industriels</i>	Montréal
MENARD, J.-P., <i>C. C. des métiers de la construction</i>	Montréal
MILLETTE, J.-B., <i>C.P. de l'industrie de la construction</i>	Sorel
MINEAU, Emile, <i>Comité paritaire de la construction</i>	St-Jean
MONNIER, Jacques, <i>L'Événement Journal</i>	Québec
MOORE, L., <i>C.C. des métiers de la construction</i>	Montréal
MORIN, Albert, <i>Conseil Central S.O.N.C.</i>	Trois-Rivières
MORIN, Gilles, <i>Commission hydroélectrique de Québec</i>	Montréal
MORIN, Paul-Dollard, <i>Aumônier de l'Union des pompiers</i>	Montréal
NOWBRAY, Louis K., <i>Aluminum Co. of Canada Ltd.</i>	Shawinigan
MYRAND, L., <i>Montreal Foundry Limited</i>	Montréal
MACAULAY, W.-D., <i>The Shawinigan Water & Power Company</i>	Shawinigan
NOLET, Rodolphe, <i>S.N.T. de l'amiante de Johnson's Co.</i>	Thetford-Mines
O'BRIEN, Clitus, <i>Syndicat de l'amiante</i>	Asbestos
OUELLET, Gérard, <i>Ass. des manufacturiers de meubles</i>	Montréal
OUELLET, J.-Médard, <i>Centre Consultatif des comités paritaires</i>	Montréal
OUELLET, J.-Robert, <i>C.T.C.C.</i>	Québec
PAINCHAUD, C.-A., <i>Syndicat des fonctionnaires munic.</i>	Montréal
PALTIEF, Daniel-M., <i>Research Associates</i>	Montréal
PAQUET, Jean, <i>St. Lawrence Cement Co.</i>	Villeneuve
PAQUET, P.-H., <i>Congrès du Travail du Canada</i>	Québec
PAQUETTE, Antonio, <i>Ass. des emp. de la Beauharnois Light, Heat & Power</i>	Beauharnois
PARE, René, <i>L'Industrielle Cie d'Assurance-Vie</i>	Québec
PARENT, Mgr A.-M., <i>Recteur, Université Laval</i>	Québec
PARENT, Joseph, <i>S.C. des employés de garages Inc., dist. de Québec</i>	Québec
PARENT, Raymond, <i>Féd. Nat. de la métallurgie</i>	Ste-Foy
PARENT, Rosaire, <i>Société Radio-Canada</i>	Montréal
PARSONS, H.-G., <i>Montreal Builder's Exchange</i>	Montréal
PATERSON, D.-A., <i>C.C. de l'industrie du métal en feuille</i>	Montréal
PATRY, Georges-E., <i>Fédération du bois ouvré du Canada</i>	Montréal
PELCHAT, Joseph, <i>Journaliste</i>	Québec
PELLETIER, Claude, <i>S. Emp. salariés de l'Asbestos Corporation</i>	Thetford-Mines
PELLETIER, Paul, <i>Syndicat de l'amiante</i>	Asbestos
PEPIN, Marcel, <i>Fédération nationale de la métallurgie</i>	Québec
PERIARD, Camille, <i>Conseil des syndicats des métiers de la construction</i>	Montréal
PERREAULT, Armand, <i>Sheet Metal Worker's Int. Ass., loc. 116</i>	Montréal
PERRON, C.-H., <i>S. des emp. salariés de l'Asbestos Corporation Ltd.</i>	Thetford-Mines
PERRON, Gérard, <i>Quebec Iron and Titanium Corporation</i>	Sorel
PERRON, G.-H., <i>Comité paritaire de la construction</i>	Chicoutimi
PERRON, Philippe, <i>Le Club des Contremaîtres</i>	Arvida
PICARD, Gérard, <i>Président de la C.T.C.C., Conférencier</i>	Montréal
PICARD, J.-E., <i>C.C. de l'industrie de la construction</i>	Québec
PICHE, Willie, <i>Fédération du bois ouvré du Canada</i>	Montréal

- PILOTTE, Joseph, *Aluminum Company of Canada Ltd* Shawinigan
 PLAMONDON, Rodrigue, *S.N. des commis et comptables*
 masc. et fém. de Kénogami Jonquière
 PLOURDE, Adrien, *Fédération de la métallurgie* Arvida
 POITRAS, Gérard, *Union des trav. du papier et carton*
 façonné Montréal
 POLIQUIN, P.-H., *Corp. des entrepreneurs en plomberie*
 et chauffage Cap-de-la-Madeleine
 POULIN, Jude, *Conseil Central des Syndicats* Québec
 PREVOST, Georges, *Ass. des emp. de Shawinigan Water*
 & Power Trois-Rivières

 RACICOT, Bernard, *Dominion Oilcloth & Linoleum*
 Co. Ltd Montréal
 RACINE, Roland-L., *Montreal Automobile Trade*
 Association Ltd Montréal
 RANCOURT, Eugène, *Conseil central des syndicats cath.* Québec
 RANCOURT, Napoléon, *Entrepreneur en construction* Sorel
 RENE, Gérard, *Fédération du vêtement* Victoriaville
 RENEAULT, Fernand, *Montreal Star* Montréal
 RENY, André, *Le Club des contremaitres* Arvida
 ROBACK, Léo, *Research Associates* Montréal
 ROBERGE, J.-E.-P., *Imperial Tobacco Co. of Canada Ltd* Montréal
 ROBILLARD, Benoît, *Cie de Téléphone Bell du Canada* Québec
 RODIER, Arthur, *Union nat. cat. des plombiers de*
 Trois-Rivières Trois-Rivières
 ROUSSE, René, *Canadian Schenley Ltd* Valleyfield
 ROUSSEAU, Antonin, *Fur Manufacturer's Guild Ltd* Montréal
 ROY, Albert, *S.N.T. amiante d'Asbestos Corporation*
 Inc. Vimy Ridge
 ROY, Rolland, *Ass. des trav. du cellulose de*
 Shawinigan Inc. Shawinigan

 ST-LAURENT, Jacques, *Secrétaire, Département des*
 relations industrielles de Laval Québec
 ST-PIERRE, L.-Ernest, *Ass. des constructeurs du Bas*
 St-Laurent, Inc. Rimouski
 SAVARD, J.-P., *Comm. d'apprentissage des métiers*
 de la construction Montréal
 SCHAFFELER, W., *Dominion Dyeing & Printing*
 Co. Ltd. Drummondville
 SENECHAL, J.-G., *S.N. des commis et comptables d'Alma* Alma
 SIMARD, Hélène, *S. des emp. de magasins*
 de Chicoutimi Chicoutimi
 SIMARD, Paul, *Cité de Québec* Québec
 SIMONEAU, Victor, *Comité paritaire de l'automobile* Sherbrooke
 SOMERS, O.-J., *Brown Boveri (Canada) Ltd* St-Jean
 STURMTHAL, Adolf, *Professeur, University of Columbia,*
 N. Y., Conférencier New-York

 TARDIF, Jacques, *Conseil central des syndicats*
 catholiques de Québec Québec
 TELLIER, Emile, *Comité paritaire des plombiers* Trois-Rivières
 TELLIER, Emilien, *Un. nat. cat. des plombiers*
 de Trois-Rivières Trois-Rivières
 TESSIER, L.-P., *Commission des Accidents du Travail.* Québec
 THERIAULT, Donat, *Union int. des rembourseurs* Montréal
 THIBAUDEAU, Guy, *Synd. nat. des travailleurs en*
 produits chimiques Shawinigan

THIBERT, Johnny, <i>Ass. des employés Northern Electric</i>	Montréal
THIVIERGE, Marc, <i>British United Press</i>	Québec
TOURANGEAU, Jos., <i>Cons. des métiers de la construction</i>	Québec
TOUSIGNANT, Benoit, <i>Quebec Cartier Mining Co.</i>	Montréal
TOWNER, Jean-Paul, <i>Quebec Power Company</i>	Québec
TREMBLAY, Augustin, <i>Comité paritaire du commerce</i>	Chicoutimi
TREMBLAY, G.-H., <i>Aluminum Co. of Canada Ltd.</i>	Shawinigan
TREMBLAY, G.-H., <i>Synd. des employés de magasins de Chicoutimi</i>	Chicoutimi
TREMBLAY, Henri, <i>Comité paritaire</i>	Chicoutimi
TREMBLAY, J.-A., <i>Association des détaillants</i>	Jonquière
TREMBLAY, L.-H., <i>Comité paritaire de la construction</i>	Chicoutimi
TREMBLAY, Maurice, <i>Directeur des études, Faculté des sciences sociales de Laval</i>	Québec
TREMBLAY, Roméo, <i>S.N.C. des commis-comptables de Jonquière Inc.</i>	Jonquière
TRUDEL, Adalbert, <i>Chronicle Telegraph</i>	Québec
TURCOTTE, J.-Placide, <i>S.N.T. amiante d'Asbestos Corporation Ltd</i>	Thetford-Mines
TURGEON, Marcel, <i>C.C. des matériaux de construction</i>	Montréal
VAILLANCOURT, P., <i>Congrès du Travail du Canada</i>	Montréal
VAILLANCOURT, S., <i>Ass. des constructeurs de Québec</i>	Québec
VALLIERES, Lionel, <i>Syndicat de la pulpe et du papier</i>	Bromptonville
VIGNEAULT, T., <i>Comité paritaire de la construction</i>	St-Jean
VILLENEUVE, Isaïe, <i>Syn. nat. des employés de l'aluminium d'Arvida Inc.</i>	Arvida
WAYLAND, J.-A., <i>Asbestos Corporation Ltd</i>	Thetford-Mines
WESOLY, L., <i>C.C. des métiers de la construction</i>	Montréal
WILLIAMS, R.-D., <i>Quebec Industrial Relations Institute</i>	Montréal
WOODS, H.-D., <i>Industrial Relations Centre, McGill University, Conférencier</i>	Montréal
YOUNG, Douglas, <i>Bureau International du Travail</i>	Ottawa

IMPRIMERIE
 ERNEST TREMBLAY, ENR.
 315, RUE DU PONT
 QUÉBEC, P.Q.





LES
PRESSES
UNIVERSITAIRES
LAVAL

Publications du Département des
RELATIONS INDUSTRIELLES

Les relations industrielles dans le Québec (1er congrès 1946)

L'évolution des relations industrielles au Canada (Gérard Tremblay); L'apprentissage (Léonce Girard); Fatigue industrielle et productivité (Dr Lucien Brouha); Conciliation, arbitrage et tribunaux du Travail (Mtre Louis-Philippe Pigeon); Les relations industrielles dans l'Etat moderne (Jef Rens)

\$2.00

Convention collective — Sécurité syndicale (2ème congrès 1947)

Convention collective — Préparation et technique préliminaire (J. O'Connell-Maher); Du règlement des griefs sous le régime de la convention collective (Mtre Donat Quimper); Des vices généraux des conventions collectives (Mtre Philippe Rousseau); Clauses de sécurité syndicale — Définitions — Aspect moral (M. l'abbé Gérard Dion); La sécurité syndicale et l'employeur (Arthur Drolet); La sécurité syndicale et le syndicat (Gérard Picard); Le travail (Mgr Joseph Guérin)

\$2.00

Formes de collaboration patronale-ouvrière (3ème congrès 1948)

La convention collective (Mtre Paul LeBel); La formation professionnelle (Gabriel Rousseau); Les comités d'entreprises (Raymond Gérin); La sécurité du travail, la médecine et l'hygiène industrielle (Dr Wilfrid LeBlond); Théologie du travail (T.R.P. Georges-H. Lévesque, o.p.)

\$2.00

Techniques des relations de travail (4ème congrès 1949)

Technique de la conciliation et de l'arbitrage (Mtre Louis-Philippe Pigeon); Technique d'organisation patronale (Louis Bilodeau); Structure du mouvement ouvrier et organisation syndicale (Jean Marchand); Aspect patronal de la négociation de la convention collective (Hector Cimon); Aspect ouvrier de la négociation de la convention collective (Rémi Duquette); Application de la convention collective et administration du personnel (L.-A. Lyons); Aspect ouvrier de l'application de la convention collective (René Gosselin); Le salariat est-il nécessaire? (Esdras Minville)

\$2.00

Structure des salaires (5ème congrès 1950)

Les éléments de contrôle de la rémunération du travail au sein de l'entreprise (Walter Delaney); Techniques de rémunération du travail: salaire au temps ou à la pièce (L.-G. Daignault); Techniques de rémunération du travail: salaire avec primes au rendement (René Breton); Critères sociaux et moraux de la détermination du salaire (Gérard Picard); Etudes des variations des salaires entre unités d'une même industrie (Marcel E. Francq); Etude des variations des salaires entre industries différentes, sur le plan local, régional et national (Eugene Forsey); Le processus de fixation des salaires (Maurice Lamontagne); Notre critique du communisme est-elle bien fondée? (Charles De Koninck); Le comunisme et les chrétiens (Georges-H. Lévesque, o.p.) \$2.00

Sécurité de la famille ouvrière (6ème congrès 1951)

Position du problème et principes de solution (Maurice Tremblay); Le plein emploi, élément fondamental de la sécurité de la famille ouvrière (René Tremblay); La retraite des travailleurs (Mtre Jean Lesage); Le risque de maladie au point de vue social (Mtre René Paré); La sécurité de la famille ouvrière par la prévention sociale de la maladie (Dr Jean Grégoire); Les accidents du travail et les maladies professionnelles (Clément Brown); La sécurité familiale par la propriété (Rodolphe Laplante); Vers la stabilité de la famille ouvrière (R.P. Gonzalve Poulin, o.f.m.); Un mouvement des familles (R.P. Georges-Henri Lévesque, o.p.) \$3.00

Salaires et prix (7ème congrès 1952)

L'inflation: nature, causes et espèces (Roger Dehem); Effets de l'inflation sur les salaires, les prix et les profits (Emile Gosselin); Fixation des salaires d'après le coût de la vie (Jean-Paul Ferland); La position des unions ouvrières vis-à-vis l'inflation et leur programme d'action (T. Taggart Smyth); Salaires variant avec la productivité (Gérard Dion); Arbitrage volontaire des prix et des salaires (Gérard Picard); Contrôle étatique des prix et des salaires (René Tremblay) \$3.00

Problèmes humains du travail (8ème congrès 1953)

La structure social de l'entreprise (Emile Gosselin); L'autorité dans l'entreprise (Roger Chartier); Le syndicat dans l'entreprise (Marc Lapointe); La direction du personnel et ses responsabilités (T.P. Dalton); Rationalisation du travail et facteur humain (Camille Barbeau); L'aspect physiologique du travail (Bertrand Bellemare); Adaptation du travailleur dans l'entreprise (Louis-Philippe Briard); Les relations humaines dans l'industrie (Noël Mailloux, o.p.) \$3.00

Le règlement des conflits de droit (9ème congrès 1954)

Nature et source des conflits de droit individuels ou collectifs (Me Marie-Louis Beaulieu); La juridiction des commissions administratives (Me Jacques Perreault); Les juri-

dictions civiles, pénales et criminelles sur certains conflits de droit (Me Théodore Lespérance); Les conflits de droit qui naissent de l'interprétation ou de l'application des conventions collectives. Procédure interne ou contractuelle (Me Jean-H. Gagné); Les rôles futurs de l'arbitrage statutaire et de l'arbitrage conventionnel (Me Louis-Philippe Pigeon); Les tribunaux du travail (Me Emile Colas); Tendances du droit anglo-américain dans le règlement des conflits de droit (H.D. Woods); Le règlement des conflits de travail (Yves Urbain) \$3.00

Problèmes d'autorité au sein de l'entreprise (10ème congrès 1955)

Evolution dans les structures d'autorité (Jacques St-Laurent); Evolution du champ de négociation de la convention collective (Gaston Cholette); Evolution de la fonction "personnel" et du service de relations industrielles (J.-J. Gagnon); Rôle et responsabilité du contremaître dans l'entreprise (R.-R. Grondin); Rôle et responsabilité du délégué d'atelier dans le syndicat (René Gosselin); Contacts et conflits entre contremaître et délégué d'atelier (F.D. Barrett); Crise d'autorité (Mgr Alphonse-Marie Parent, P.D., V.G.) \$3.00

La stabilité de l'emploi (11ème congrès 1956)

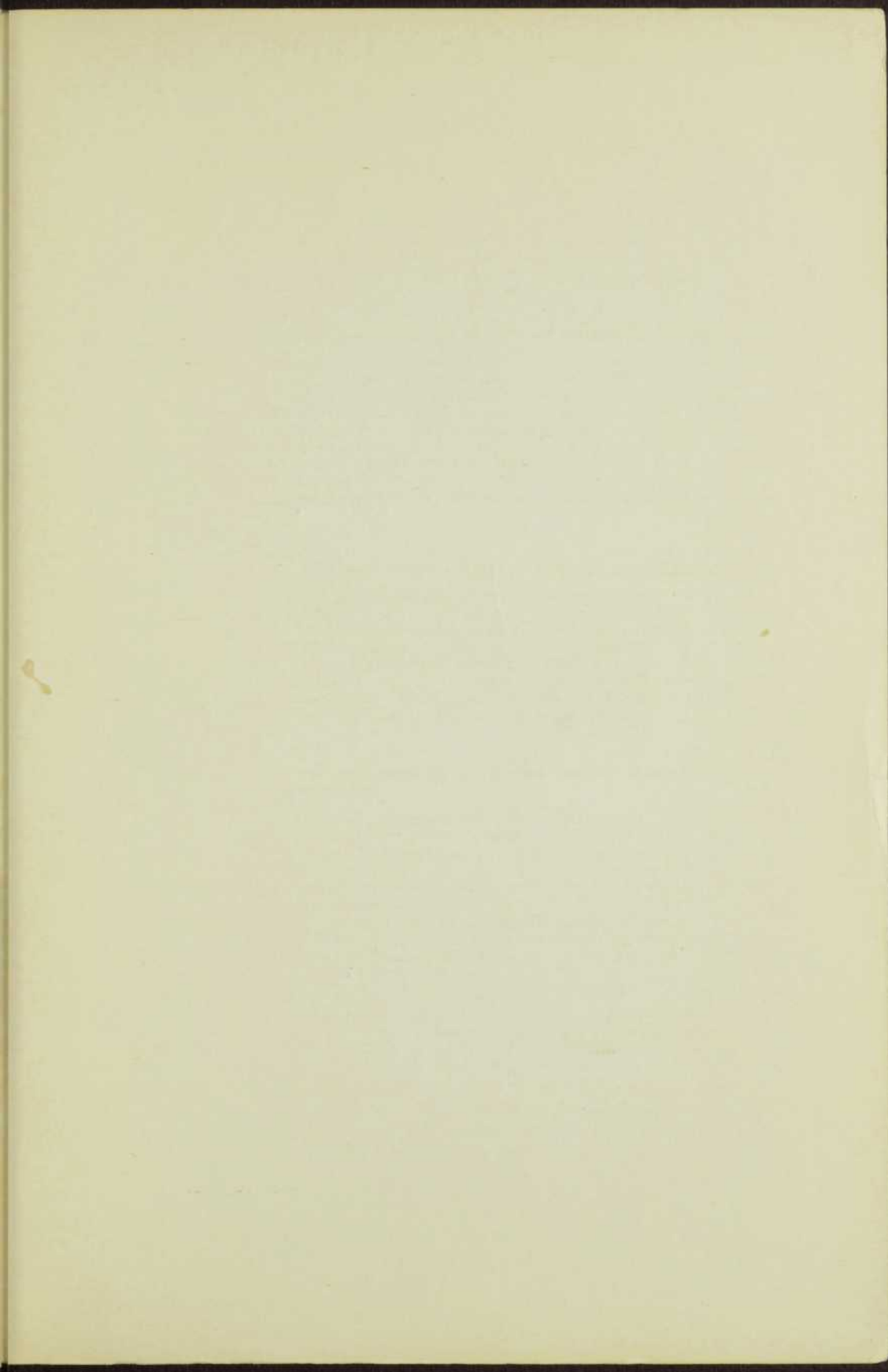
Prospérité économique et paradoxe de l'emploi (Charles Lemelin); Le chômage structurel et frictionnel (Jean-Marie Martin, Jacques St-Laurent); Implications sociologiques de l'instabilité de l'emploi (Fernand Dumont); L'expérience canadienne: L'Etat (Pierre Harvey); L'expérience canadienne: le secteur privé de l'entreprise (Eugène Forsey, R.-B. MacPherson, W.-M. Berry); Aspect normatif de la stabilité de l'emploi (Maurice Tremblay) \$3.00

Changements économiques et transformations syndicales (12ème congrès 1957)

Interdépendance entre l'économique, le social et les structures syndicales (Emile Gosselin); Structures économiques et transformations syndicales (Harry C. Eastman); Transformations sociales et transformations syndicales (Guy Rocher); Tendances vers l'uniformité des règles juridiques (L.-P. Pigeon); Le régionalisme syndical est-il désuet? (Emile Gosselin, Roger Provost, René Bélanger, Philippe Vaillancourt, Raymond Parent, Gérard Dion); Syndicalisme et culture (Gérard Dion) \$3.00

RELATIONS INDUSTRIELLES

Revue trimestrielle publiée en français et en anglais par le Département des relations industrielles de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval de Québec; revue d'études, d'information et de documentation. Abonnement: Canada \$5.00; étranger \$5.50.



BNQ



000 186 288