

Article

« La négociation collective dans les secteurs gouvernemental et paragouvernemental
reconsidérée »

Jean Cournoyer

Relations industrielles / Industrial Relations, vol. 35, n° 3, 1980, p. 528-533.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/029095ar>

DOI: 10.7202/029095ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

DROIT DU TRAVAIL

La négociation collective dans les secteurs gouvernemental et para-gouvernemental reconsidérée.

Jean Cournoyer

Après quinze ans d'expérimentation au Québec, un ancien ministre du travail sous deux gouvernements se demande s'il ne faudrait pas reconsidérer certains principes et certaines modalités du régime de négociation collective dans les secteurs gouvernemental et para-gouvernemental.

Les syndicats ont été créés essentiellement pour défendre les intérêts de leurs membres lors de l'établissement des conditions de travail qui les concernent et pour utiliser tous les moyens légaux afin d'atteindre l'objectif principal.

L'État a de son côté été créé, entre autre, pour assumer les responsabilités que la population en général lui confie au fur et à mesure de son évolution et pour utiliser tous les moyens et pouvoirs que la constitution lui attribue afin d'atteindre ces objectifs.

Lorsque les intérêts des membres d'un syndicat ne coïncident pas avec les intérêts de la population en général, la législation québécoise a accordé à ces syndiqués le droit de suspendre la fourniture de leurs services jusqu'à ce que les deux intérêts coïncident par le fait de la soumission de l'un à l'autre ou par le fait d'un compromis honorable selon lequel les deux parties renoncent à la poursuite de leurs objectifs originaux. Ceci s'appelle communément la grève.

Dès le moment où l'État a sanctionné par une loi le droit pour les travailleurs de recourir à la grève, il a établi un processus précis d'accréditation, de périodes de négociation, de réflexion ou de conciliation dans le but général de réduire les possibilités d'utilisation de ce recours. Dès le début, l'État refusait de permettre le recours à la grève dans les services publics. Dans ces cas, et à l'exclusion de ceux qu'il dispensait lui-même par le truchement de ses propres employés, il accordait un recours obligatoire à l'arbitrage d'un tiers pour que ces dernières déterminent, à défaut d'entente, les conditions de travail des salariés. Les commissions scolaires et les municipalités étaient dans cette catégorie.

* COURNOYER, Jean, ancien ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre au Québec.

En 1964, tout cela a changé. Le droit au recours à la grève pour l'établissement des conditions de travail a été généralisé, le recours à l'arbitrage devenant facultatif d'une façon générale et ne s'appliquant de façon obligatoire qu'aux policiers et aux pompiers. L'État ne consentait pas pour autant le recours à la grève en cours de convention collective puisqu'elle maintenait l'arbitrage pour en régler les conflits d'interprétation et d'administration. Par ailleurs, le gouvernement hésitait toujours à considérer ses propres salariés au même titre que les salariés d'autres employeurs publics ou privés. «La Reine ne négocie pas avec ses sujets» disait M. Lesage jusqu'au moment où pressé de l'intérieur et de l'extérieur, la législature consentit à ce que les syndicats de fonctionnaires provinciaux puissent négocier certains sujets et exercer eux aussi le droit de grève pour appuyer leurs revendications en ces domaines, à la condition de maintenir des services essentiels pendant que la grève dure.

Le recours à la grève demeure interdit aux policiers et aux pompiers et il est prohibé de la faire pendant que dure une convention collective. L'article 99 déterminait le pouvoir pour le gouvernement de demander et d'obtenir d'un juge une injonction suspendant l'exercice du droit de grève pendant une période de temps, s'il était d'avis qu'une grève appréhendée ou en cours mettait en danger la sécurité ou la santé publique ou l'éducation d'un groupe d'enfants.

C'était au milieu des années 60. L'administration de l'éducation était encore presque exclusivement dans les mains d'une multitude de commissions scolaires. L'administration de la santé relevait encore des corporations d'hôpitaux et l'Hydro-Québec n'avait pas encore terminé l'intégration des entreprises nationalisées. Le gouvernement ne savait même pas combien il avait de fonctionnaires ou d'ouvriers à son emploi. Ayant réussi à attirer de jeunes technocrates formés à l'administration publique, il s'engageait résolument dans un processus de prise en main rendu nécessaire par sa décision d'intervention accrue dans tous les domaines qu'il jugeait prioritaires pour la population.

La loi de 1964 répondait à une situation de fait située dans le temps à un moment où un certain nombre de décisions politiques allaient engendrer des modifications profondes dans les comportements et les attitudes des Québécois.

Suite à la Commission Parent, le Ministère de l'Éducation était créé, les budgets d'éducation étaient augmentés, les octrois gouvernementaux devenaient statutaires et les conditions de leur obtention étaient précisées. L'assurance-hospitalisation était introduite et la quasi gratuité universelle des services hospitaliers créait pour le gouvernement un engagement budgétaire annuel d'une importance primordiale l'obligeant à établir les conditions et les modes de gestion propres à lui permettre de s'assurer que les contribuables bénéficient de tous les services de santé auxquels l'effort fiscal leur donne droit.

Le gouvernement ne pouvait pas se permettre d'assumer la responsabilité d'une saine gestion des finances publiques en déléguant, sans normes, des responsabilités administratives à des organismes intermédiaires. Dès lors que les sommes allaient atteindre des niveaux d'une importance sans

précédent dans son budget de dépense, il appartenait au gouvernement d'établir les mécanismes lui permettant d'assurer que la distribution de ces sommes d'argent serait juste et équitable et que ces sommes d'argent seraient utilisées pour les fins auxquelles il les destinerait.

Il y eut les normes; c'est-à-dire les conditions auxquelles les administrateurs d'hôpital ou d'école devraient se soumettre s'ils voulaient obtenir leur part. Ces normes restreignaient la liberté d'action des administrateurs locaux et éloignaient, entre autres, de leur pouvoir exclusif de gérance l'établissement de toutes les conditions de travail de leurs employés. L'État payant devenait fatalement l'État administrant; les administrations locales, bien qu'en apparence autonomes, devenaient à leur tour des lecteurs de manuels d'administration écrits de plus en plus en fonction d'une réduction constante de leur liberté de manoeuvre au bénéfice de celle du gouvernement.

La liberté de manoeuvre disparue, les négociations deviennent des opérations d'interprétation ou d'application des normes. Le syndicat refuse ces normes, il les conteste et ne veut plus bientôt parler qu'à leur auteur, le gouvernement. Celui-ci ne peut facilement le faire avec chacun des syndicats et pour chacun des employeurs. Après certaines grèves dans le secteur de l'éducation, trois ans après avoir accordé le droit de grève aux enseignants du Québec, il passe le bill 25 qui:

- met fin aux grèves en cours dans les niveaux élémentaires et secondaires de l'éducation au Québec;
- fixe les salaires et réintroduit temporairement l'arbitrage obligatoire et, décrète un nouveau régime de négociation dans les deux secteurs.

Par le truchement du bill 25 cependant, le gouvernement s'introduit à la table de négociations et il introduit d'autorité les associations patronales provinciales et des organisations syndicales également provinciales. En le faisant, le gouvernement s'abaisse au niveau de ses partenaires. Il assujettit certaines de ses décisions au consentement unanime de la Fédération des Commissions Scolaires Catholiques du Québec, de la Quebec Association of Protestant School Boards, de la Corporation des Enseignants du Québec, de la Provincial Association of Protestant Teachers et de la Provincial Association of Catholic Teachers.

Il faut se rappeler qu'en 1966, en vertu de ses pouvoirs exécutifs, il avait, suite à un désaccord entre lui et ses partenaires du domaine hospitalier, mis littéralement les administrateurs de tous les hôpitaux du Québec sous la tutelle temporaire de M. Yves Pratte afin qu'il signe en leur nom la convention collective que le gouvernement voulait leur imposer. Dans le cas des enseignants, il va à l'autre extrême et ce ne sera que deux années plus tard, en novembre 1969, que la convention provinciale sera enfin signée; même là encore elle doit être imposée par une loi spéciale aux enseignants de la régionale Chambly.

Le bill 25 fut sans contredit le premier pas dans la longue marche vers l'interventionnisme total du gouvernement dans les négociations des conditions de travail des employés qui émargent au budget du gouvernement québécois. Le dernier pas qui a été fait dans cette direction a été franchi quand Hydro-Québec devint assujettie au Conseil du Trésor dans le processus

d'établissement des conditions de travail de ses employés. On peut dès à présent déceler que la prochaine intrusion du gouvernement québécois se situera au niveau des municipalités du Québec.

Ce qui caractérise toutes les négociations c'est la centralisation grandissante des décisions patronales dans les mains d'organismes provinciaux et l'obtention par les grandes centrales syndicales et les associations patronales provinciales d'un statut égal au gouvernement dans l'administration d'à peu près 50% du budget québécois. On est loin de la phrase célèbre de Jean Lesage: «La Reine ne négocie pas avec ses sujets». La Reine s'est en effet abaissée au rang d'une partie privilégiée de ses sujets, ceux par lesquels elle remplit ses responsabilités vis-à-vis les autres, ceux sans lesquels elle ne peut dispenser les services qu'elle veut leur fournir.

Une autre caractéristique importante de toutes les négociations c'est qu'aucune des négociations ne s'est poursuivie ou conclue sans qu'elle ne soit accompagnée de menace de grève ou de grève dont on n'est sorti la plupart du temps qu'à la suite de recours aux tribunaux ou d'intervention de l'Assemblée Nationale par lois spéciales. En rétrospective et mises bout-à-bout, les négociations du secteur public et parapublic nous apparaissent comme une guerre continue, la conclusion de convention collective n'ayant vraiment qu'un effet de trêve au cours de laquelle on retourne habituellement à la guérilla ou au maquis. On dirait qu'on s'arrête un temps, histoire de fourbir ses armes afin de recommencer de plus belle au moment convenu.

Mais la caractéristique commune importante demeure l'utilisation éhontée des otages constitués par une population impuissante et dépourvue qui n'a pas le privilège d'être aussi bien organisée que les syndicats ou que les associations patronales. Ces otages, nul ne saurait dire avec exactitude qui les détient du gouvernement ou des syndicats, mais ils sont là impuissantes victimes des stratégies de négociations — ils sont là payeurs exaspérés de services essentiels de plus en plus souvent suspendus — ils sont là à attendre des gouvernements qu'ils inventent une méthode de relation patronale-syndicale qui leur permettra de retrouver le niveau de quiétude auquel ils aspirent depuis 1964.

Et les gouvernements se succèdent, et les otages vieillissent et les solutions tardent à venir. Aucun gouvernement n'a eu le courage jusqu'ici d'admettre franchement qu'il était impossible de concilier des concepts inconciliables. Tous les gouvernements ont choisi dans leurs rapports avec les syndicats la méthode de l'affrontement et l'arme naturelle du syndicat, la grève, a été utilisée d'une façon plus ou moins complète au cours ou à l'occasion de toutes les négociations de conventions collectives de secteurs public et parapublic depuis 1964.

En 1964, on consentait tout haut le droit de grève en espérant tout bas que les syndicats ne s'en serviraient pas. Juste «pour le cas où», le gouvernement s'était réservé le droit à l'injonction avec les résultats que l'on sait: manifestations dans les rues, politisation des conflits, mépris de cour, emprisonnement de dirigeants syndicaux, plaintes au Bureau International du Travail, amendes peut-être payées, peut-être non payées, poursuites annulées. Une seule solution miracle trouvée par l'Union Nationale, reproduite

par le Parti Libéral et bien copiée par le P.Q.: la loi spéciale retirant ou suspendant l'exercice du droit de grève et imposant des conditions de travail aux syndiqués.

Il serait important maintenant que nous avons devant nous une période de paix relative pour à peu près les trois prochaines années de prendre dès aujourd'hui les mesures permettant à tous de s'éviter les affrontements douloureux dont nous avons été constamment témoins depuis quinze ans au Québec.

Peut-être serait-il bon, au cours de l'analyse, de rediscuter un certain nombre de principes généraux que le feu de l'action nous a peut-être fait oublier depuis quelques années.

- 1) Le gouvernement du peuple responsable au peuple n'est pas un employeur comme les autres.
- 2) La population s'est donnée un système démocratique selon lequel elle élit une Assemblée Nationale qui voit à ce que ses intérêts vitaux soient protégés: elle n'a élu personne d'autre pour cette fin.
- 3) Il n'y a pas deux populations au Québec, une population qui donne des services et une autre qui les reçoit et les paye: il n'y a qu'une population constituée de citoyens égaux devant la loi, syndiqués ou non syndiqués.
- 4) Il appartient au gouvernement responsable de déterminer la qualité et la quantité des services que l'État doit dispenser à la population et de prévoir les sommes qu'il devra collecter en taxes pour les assurer.
- 5) Il appartient à l'Assemblée Nationale de discuter et d'adopter les politiques qui ont une incidence directe sur la qualité et la quantité des services et sur le niveau des taxes chargées aux contribuables.
- 6) La politique salariale est un élément essentiel de la politique budgétaire et elle devrait à ce titre faire l'objet d'une loi de l'Assemblée Nationale.
- 7) Une politique salariale ainsi adoptée devrait s'appliquer à tous les organismes de services publics qui sont sous l'autorité du gouvernement du Québec ce qui, en plus d'Hydro-Québec, comprendrait les municipalités du Québec.
- 8) Le droit de grève ne peut être exercé à l'encontre d'une politique salariale adoptée par l'Assemblée Nationale pas plus qu'à l'encontre de quelqu'autre partie de politique budgétaire ainsi adoptée.
- 9) L'application de la politique salariale est négociable et peut faire l'objet d'un litige dont le règlement peut être fait soit à la suite de l'exercice du droit de grève, soit par le recours à l'arbitrage obligatoire.
- 10) Si le droit de grève doit être utilisé, il devrait faire l'objet d'une réglementation stricte qui tiendrait compte des impératifs suivants:
 - a) La méthode de règlement doit être choisie avant que ne débute les négociations sur l'application de la politique salariale.
 - b) Dans le cas où la méthode de règlement choisie est la grève:
 - i) les propositions finales doivent être exprimées par écrit avant l'expiration de la convention collective;
 - ii) elles doivent être soumises à l'approbation des membres et le droit de faire la grève n'est acquis:

- I) que si les membres ont rejeté les offres finales et
- II) que si à la suite du rejet un conciliateur du Ministère a déclaré qu'il ne serait pas possible de réaliser une entente à l'intérieur d'un délai raisonnable;
- iii) la décision de rejeter les propositions entraîne l'autorisation automatique à l'exécutif syndical d'ordonner le début et la fin de toute action collective légale jusqu'à et y compris la grève illimitée;
- iv) une déclaration formelle expliquant les effets de décision du rejet doit être communiquée à chacun des membres du syndicat;
- v) s'il y a assemblée générale d'information, le vote d'acceptation ou de rejet ne peut se tenir que deux jours après la tenue de cette assemblée;
- vi) le vote est au scrutin secret et se tient sur une période de 24 heures sur les lieux et pendant les heures de travail;
- vii) la décision de la majorité des membres du syndicat qui ont voté entraîne l'obligation pour l'exécutif syndical de signer la convention collective proposée par l'employeur;
- viii) Le bulletin de vote ne doit contenir aucune autre mention que: Acceptez-vous le projet de convention collective soumis par l'employeur? Oui...; Non...

En tout temps, et de plus en plus depuis 1964, il a été question de la politique salariale du gouvernement. Est-elle négociable ou non? L'expérience nous enseigne que quels que soient les termes utilisés, la négociation n'est plausible qu'entre des organismes qui partagent des niveaux de responsabilité semblables et surtout dont l'existence ne dépend pas de la volonté de l'un ou de l'autre. Tout a été tenté depuis «La Reine ne négocie pas avec ses sujets» jusqu'à l'assujettissement des responsabilités de l'État à la poursuite des objectifs de ses serviteurs.

Le temps est peut-être maintenant venu de dire clairement les choses. Une politique d'un gouvernement ne se négocie pas; elle se soumet à l'approbation ou au rejet des élus du peuple. Elle se traduit habituellement en loi dont l'interprétation est laissée au niveau judiciaire. Dans le cas d'une politique salariale, l'expérience a démontré que le fait qu'elle soit discutée partout ailleurs qu'à l'Assemblée Nationale causait invariablement un retour des choses lorsqu'à cause d'elle et sans la connaître souvent de façon claire, l'Assemblée Nationale était appelée à retirer le droit de faire grève à ceux avec qui le gouvernement le discutait.