

## Les Cahiers de droit

# Les enseignants et l'arbitrage des différends en droit québécois

Henri Brun and Patrice Garant



Volume 12, Number 4, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004990ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004990ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Brun, H. & Garant, P. (1971). Les enseignants et l'arbitrage des différends en droit québécois. *Les Cahiers de droit*, 12(4), 659–674.

<https://doi.org/10.7202/1004990ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1971

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

## Les enseignants et l'arbitrage des différends en droit québécois

Henri BRUN et Patrice GARANT \*

On s'interroge souvent sur le statut juridique des enseignants au Québec. A l'emploi des commissions scolaires, locales ou régionales, ceux-ci ont été traditionnellement considérés comme les agents d'un service d'intérêt public, mais non comme des fonctionnaires. Maintenant qu'ils sont, sous plusieurs aspects, directement mis en relation avec des organes centraux du gouvernement, on commence à se demander s'ils ne seraient devenus davantage fonctionnaires..., bien qu'ils ne soient toujours pas régis par la loi de la fonction publique<sup>1</sup>.

Rien d'essentiel, pourtant, n'a été de ce fait changé à leur situation juridique. Le rattachement direct à un organe central de l'Etat, en certaines matières, plutôt qu'aux organes décentralisés que sont les commissions scolaires, n'a de conséquences spécifiques que celles, purement « factuelles », qu'entraîne fatalement le jeu des grands nombres. L'impact des attitudes collectives des enseignants sur les politiques dites globales du gouvernement s'en trouve sérieusement grand. Leur position concrète est devenue bien meilleure au plan tactique, mais touchant désormais au cœur même de l'Etat, ils risquent fort, à la moindre insistance, de déclencher les mécanismes de défense que fournissent plus ou moins secrètement à l'Etat les principes généraux du droit public québécois.

En matière de relation du travail, cette évolution centralisatrice est un fait accompli en ce qui regarde la négociation collective<sup>2</sup>. Il reste à voir si cette situation, malgré la puissance nouvelle dont elle nantit les enseignants, ne place pas ceux-ci dans un état de vulnérabilité trop grande face aux armes cachées de l'Etat. Les enseignants jouissent d'une force suffisamment grande pour hésiter à l'utiliser à nouveau. Ils ont par ailleurs des motifs de se demander s'il ne serait pas en définitive pas trop alléatoire de s'en remettre à la simple négociation avec l'Etat. Ils se demandent, contrairement à bien d'autres travailleurs, si l'arbitrage ne serait pas pour eux la réponse à ce dilemme.

Ayant à négocier leurs conditions de travail avec l'Etat, les enseignants risquent nécessairement l'affrontement avec la puissance étatique. L'Etat peut jouer le débonnaire, s'adonner au dialogue ; il peut aussi passer aux arguments d'autorité. Or l'autorité étatique, par définition, est la plus élevée à laquelle nous puissions avoir affaire. Sous quel aspect qu'on l'envisage, la réalité étatique s'exprime à l'aide de superlatifs. D'un point de vue juridique, l'Etat est un ordre juridique suffisamment intégré pour ne pas pouvoir s'insérer dans un ordre juridique applicable à une collectivité plus large ; suffisamment intégré aussi pour ne pas pouvoir supporter l'existence d'un ordre juridique indépendant de lui et applicable à une collectivité plus étroite. En d'autres termes, l'existence, à l'intérieur de l'Etat, d'une puissance indépendante de l'autorité étatique est pure antinomie.

\* Professeurs à la Faculté de Droit, Université Laval.

<sup>1</sup> *Loi de la fonction publique*, S.Q. 1965, c. 14, art. 1 et 2.

<sup>2</sup> *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire*, S.Q. 1967, c. 63, art. 13 et 14.

Dans le processus devant conduire à la détermination de ses conditions de travail, l'enseignant, toutefois, n'est pas d'abord mis en présence des organes suprêmes de l'Etat, des organes à travers lesquels s'exprime la souveraineté de l'Etat. L'autorité étatique s'exprime en effet à divers degrés, de façon graduée. L'enseignant, qu'il procède par voie consensuelle ou arbitrale, rencontrera d'abord nécessairement le *gouvernement*, dont le visage a deux faces et l'autorité deux poids, puis probablement ensuite le *parlement*, dont la puissance est irrésistible.

## I

## LES ENSEIGNANTS ET LE GOUVERNEMENT

Dans la situation juridique actuelle, les enseignants du secteur public général ont à la fois pour employeurs des organes décentralisés de l'Etat, les commissions scolaires, et le gouvernement comme organe central de l'Etat<sup>3</sup>. Leur contrat individuel de travail suit la première filière, leur convention collective la seconde.

L'on peut se demander si, dans ces conditions bizarres, l'arbitrage pourrait être pour eux un moyen avantageux et sûr d'obtenir du gouvernement une convention collective valable. L'on peut aussi se demander si leur rattachement complet au niveau central du gouvernement changerait quelque chose à cet égard, en tenant compte du fait qu'il pourrait être alors régis ou non par la loi de la fonction publique.

Dans ses rapports avec les enseignants, comme d'ailleurs avec tous ses employés, le gouvernement est essentiellement investi d'une double qualité : il est *employeur* et en même temps *puissance publique exécutive*. Comme employeur il a le pouvoir d'embaucher des fonctionnaires, de déterminer leur statut, de s'occuper de la gestion du personnel de la fonction publique et des problèmes que soulèvent les relations de travail au sein de cette fonction publique. A titre de puissance publique, le même gouvernement doit mettre en œuvre les lois et politiques édictées par le parlement et prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et à la poursuite de l'intérêt public. On conçoit donc qu'il puisse y avoir conflit entre ces deux ordres de finalités.

Pour illustrer ce conflit, nous rappellerons d'abord brièvement la condition générale du gouvernement dans notre droit public ; ensuite, nous analyserons sa situation face aux relations de travail en général ; enfin, nous le confronterons plus particulièrement à l'arbitrage comme mode de solution des différends.

## A. Le gouvernement

Dans un système comme le nôtre, le gouvernement, comme titulaire de la fonction exécutive, ne détient qu'une autorité subordonnée.

<sup>3</sup> *Loi du ministère de la fonction publique* (bill 23, sanctionné le 28 novembre 1969), art. 2 : le ministre conseillera le *gouvernement* sur les conditions de travail du personnel du secteur public et négociera *en son nom* les conventions collectives régissant les conditions de travail des personnes qui occupent des emplois *relevant du gouvernement*... (Formule à notre point de vue suffisamment large pour englober la négociation collective avec les enseignants du secteur public général).

En vertu de la « souveraineté parlementaire », le gouvernement ne possède en effet que les pouvoirs qui lui sont conférés par loi. Tout pouvoir doit avoir sa source dans une loi du parlement qui peut en tout temps le modifier ou le supprimer. Ceci vaut pour le pouvoir réglementaire comme pour le pouvoir de prendre des décisions particulières <sup>4</sup>.

La seule exception à la règle précédente concerne les pouvoirs que le gouvernement peut exercer en vertu de « la prérogative ». La prérogative gouvernementale est l'ensemble des pouvoirs que le gouvernement peut exercer en vertu de la *common law*, par opposition à ceux qu'il exerce en vertu des lois du parlement. Or le parlement a considérablement réduit ces pouvoirs ou les a transformés en pouvoirs statutaires, en en réglementant l'exercice <sup>5</sup>. Ainsi la prérogative relative à la « préservation de la paix » et au « maintien des services essentiels », reconnue par certains auteurs, existerait encore dans notre droit, bien que sa portée soit mal définie. Mais le législateur a expressément transformé cette prérogative dans certains cas. Ainsi en est-il des pouvoirs d'urgence prévus à l'article 79 de la loi de police <sup>6</sup>, en vertu desquels le directeur général de la Sûreté du Québec se voit conférer une autorité complète sur tous les corps policiers « lorsque la santé ou la sécurité publique est en danger ». Ainsi en est-il également de la suspension temporaire du droit de grève dans les services publics, en vertu de l'article 99 du Code du travail, « lorsque la santé et la sécurité publique est en danger ». Ainsi en est-il enfin de l'interdiction de faire la grève dans les services gouvernementaux (fonction publique) déclarés « services essentiels » par entente entre gouvernement et syndicats ou par décision du tribunal du travail <sup>7</sup>.

Il ne nous semble pas que la prérogative gouvernementale puisse encore jouer aujourd'hui pour autoriser le gouvernement à prendre des mesures d'urgence autres que celles qui sont prévues par la loi.

## B. Le gouvernement et les relations collectives de travail

Le législateur, pour organiser un système de rapports collectifs de travail dans la fonction publique, devait faire une option fondamentale. Allait-il créer un régime spécial ou intégrer la fonction publique à l'économie générale du droit du travail ?

Le fédéral a opté pour un régime spécial, totalement en marge du système applicable aux entreprises privées et services publics régis par la loi sur les relations industrielles et les différends du travail <sup>8</sup>. Le parlement fédéral a suivi en cela la recommandation d'un comité spécial d'experts chargé de préparer la nouvelle législation. Ce dernier avait soutenu « qu'un régime approprié de négociations collectives et d'arbitrage doit observer le plus possible les principes et méthodes déjà établis par la loi pour régir les rapports entre employeur et

<sup>4</sup> Ces règles ont été explicitées dans les décisions suivantes : *Re George Edwin Gray* (1919) 57 R.C.S. 150 ; *The Zamora* (1918) 2 A.C. 77 ; *Re Chemicals* [1943] R.C.S. 13.

<sup>5</sup> Voir Hood Phillipps, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, 1967, p. 239.

<sup>6</sup> S.Q. 1968, c. 17.

<sup>7</sup> *Loi de la fonction publique*, S.Q. 1965, sess. 1, c. 14, art. 75.

<sup>8</sup> S.R.C. 1952, c. 50.

employés sous les réserves qui peuvent être nécessaires pour protéger l'intérêt public et la Souveraineté du Parlement »<sup>9</sup>. Pour ces raisons le comité préparatoire a proposé une législation « conçue spécialement en fonction des besoins de la fonction publique »<sup>10</sup>.

Le Québec, contrairement au fédéral, a préféré placer la fonction publique sous l'égide du Code du travail, même si les principes mis de l'avant par le comité préparatoire de la législation fédérale valent de la même façon au Québec<sup>11</sup>. On pourrait affirmer que le fédéral a pratiqué le « séparatisme » là où le Québec s'est contenté du « statut particulier »<sup>12</sup>. En effet, les dispositions dérogatoires au Code du travail, prévues dans la loi de la fonction publique, prennent figure d'un statut particulier.

### C. Le gouvernement et l'arbitrage

Il existe, dans notre système, trois modes de solution des différends : l'arbitrage, la grève, dont nous n'avons pas à traiter ici, et l'intervention spéciale du parlement dont nous parlerons plus loin. L'arbitrage des différends, qu'il ne faut pas confondre avec l'arbitrage des griefs, peut être volontaire ou obligatoire.

L'arbitrage volontaire est celui prévu au Code du travail aux articles 62 à 81. Comme le gouvernement est un employeur, au sens du Code<sup>13</sup>, donc une « partie », il a le pouvoir incontestable de demander l'arbitrage. Or le gouvernement, comme entité juridique ou personne morale de droit public, agit par l'intermédiaire de plusieurs ministres. C'est ainsi le ministre de la fonction publique qui est « chargé de négocier les conventions collectives auxquelles le gouvernement est partie et d'en surveiller l'application »<sup>14</sup>, et c'est le ministre du travail qui est chargé d'appliquer le Code du travail, qui reçoit à ce titre la demande d'arbitrage et nomme le président du conseil d'arbitrage s'il y a lieu, c'est-à-dire si les deux arbitres désignés par les parties ne s'entendent pas sur le choix du président. Ici le gouvernement a donc un avantage marqué : le ministre du travail peut nommer un président qui est favorable au gouvernement ; il est en quelque sorte alors dans une situation de conflit d'intérêt.

L'arbitrage obligatoire n'est prévu chez nous que pour les pompiers et policiers municipaux<sup>15</sup> et pour les agents de la Sûreté du Québec<sup>16</sup>. Il y a cependant une différence essentielle entre ces deux cas. Dans le premier, la sentence est exécutoire ; dans la seconde, la sentence équivaut à une recommandation au gouvernement, lequel n'est pas tenu de l'entériner. Cependant le poids de cette sentence et l'économie de la loi font que le gouvernement est moralement lié. Sur le plan strictement juridique cependant, ce n'est qu'une recommanda-

<sup>9</sup> Rapport, p. 25.

<sup>10</sup> Discours de M. Heeney, président du comité préparatoire devant le comité mixte, Ch. et Sénat, in *Rapport du Comité Mixte* du 13 oct. 1966, p. 356.

<sup>11</sup> Voir sur cette question, P. GARANT, « Le Statut de la Fonction Publique », in *Droit Administratif Canadien et Québécois*, Ottawa, 1969.

<sup>12</sup> Le Québec a cependant pratiqué le séparatisme à l'égard de la Sûreté du Québec. Voir sur cette question notre commentaire sur la loi sur le régime syndical à la Sûreté du Québec, 1969 (10) *Cahiers de Droit* 200.

<sup>13</sup> *Code du travail*, art. 1.

<sup>14</sup> *Loi du ministère de la Fonction publique*, loc. cit., supra, note 3, art. 2.

<sup>15</sup> *Code du travail*, art. 82 ss.

<sup>16</sup> *Loi sur le régime syndical de la Sûreté du Québec*, S.Q. 1968, c. 19 et 20.

tion. Il faut noter, toutefois, qu'il s'agit dans ce cas d'un contexte de négociation permanente. Lorsque le comité conjoint et paritaire de négociation est en désaccord sur une clause quelconque de la convention collective, l'une ou l'autre des parties peut exiger l'arbitrage par l'un des arbitres désignés dans un accord-cadre ou un juge de la Cour provinciale. Il n'y a pas alors d'intervention directe du ministre du Travail.

L'arbitrage obligatoire est également prévu dans la fonction publique fédérale<sup>17</sup>. Il est dans ce cas assorti d'une condition importante : tout syndicat, au moment de son accréditation, doit opter pour la grève ou l'arbitrage obligatoire comme mode de solution des différends. Le syndicat qui opte pour l'arbitrage ne pourra modifier son choix en cours de négociation. Pour la solution des différends, la loi a créé un tribunal d'arbitrage permanent, dont les membres sont nommés non pas par le gouvernement mais par le président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (il y a par ailleurs représentation paritaire au sein de cette commission). Le ministre du Travail n'a donc rien à voir ici ! Le Tribunal d'arbitrage fonctionne suivant des règlements édictés par la Commission des relations de travail dans la fonction publique. La loi énonce aussi un certain nombre de règles qui doivent guider le tribunal. Enfin, la sentence est exécutoire.

Pourrait-il, malgré ces précédents, y avoir en droit public des objections à ce que le gouvernement se soumette à l'arbitrage volontaire ou obligatoire ?

Mentionnons d'abord celle qui voudrait que l'arbitrage aille à l'encontre de la responsabilité ministérielle suivant laquelle le gouvernement et ses ministres doivent rendre compte devant l'Assemblée nationale de tous leurs actes. Comment, en effet, ceux-ci pourraient-ils rendre compte d'une décision imposée par un tiers, en l'occurrence le conseil d'arbitrage. La sentence arbitrale en matière de différends ne doit pas être assimilée à la sentence en matière de griefs, qui, elle, a un caractère quasi-judiciaire. Il est généralement admis que le gouvernement n'a pas à répondre des actes judiciaires, mais la sentence en matière de différends n'a pas de caractère judiciaire ou quasi-judiciaire comme l'a affirmé une jurisprudence certaine<sup>18</sup>.

L'objection est de taille : le gouvernement pourrait parfaitement l'invoquer pour ne pas se prêter à l'arbitrage volontaire. Nous ne pensons pas, toutefois, qu'il pourrait s'en servir pour se défilier devant l'arbitrage rendu législativement obligatoire. Rien n'empêcherait en effet le parlement suprême et tout-puissant de restreindre par loi la portée d'un principe coutumier tel que la responsabilité ministérielle. D'ailleurs, il est admis aujourd'hui que le principe de la responsabilité ministérielle ne s'applique pas directement dans le cas des commissions ou organismes de surveillance et de contrôle ainsi que dans le cas des entreprises publiques para-gouvernementales, qui sont elles-mêmes directement responsables devant l'Assemblée nationale<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique fédérale*, S.C. 1966-67, c. 72, art. 63 ss.

<sup>18</sup> Voir *Munger v. Cité de Jonquière*, [1962] B.R. 381, aux pp. 389 et 390.

<sup>19</sup> Ainsi le gouvernement n'a pas à rendre compte devant la chambre des actes de la Commission de la fonction publique, de la Régie des alcools, de l'Hydro-Québec, sauf dans la mesure où la loi prévoit le contrôle par le lieutenant-gouverneur en conseil ou un ministre des actes de ces commissions, régies ou entreprises publiques.

La seconde objection porte plus spécifiquement sur l'arbitrage obligatoire. Elle se résume en un sérieux doute sur le fait qu'il soit possible de rendre l'arbitrage obligatoire pour le gouvernement. L'on peut, en effet, se demander s'il serait vraiment possible de forcer le gouvernement à se prêter à l'arbitrage. A cet égard, le droit public québécois jouit d'une situation qui est différente de celle du fédéral ou des autres membres de la fédération canadienne<sup>20</sup>. Il faut se demander, très concrètement, s'il serait éventuellement possible d'obliger le ministre du Travail à former le conseil d'arbitrage<sup>21</sup>. Car, au Québec, aucun recours extraordinaire contre un ministre du gouvernement, ni contre un officier agissant sur ses instructions, ne peut être exercé pour forcer ceux-ci à agir ou à s'abstenir d'agir relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de leur charge<sup>22</sup>. C'est donc dire que dans l'état actuel du droit du travail l'arbitrage obligatoire risquerait de demeurer lettre morte eu égard au gouvernement. Tout au moins n'existerait-il aucun moyen, présentement, de forcer le gouvernement à exécuter une semblable obligation.

Il faut souligner, en conclusion, les points suivants :

- L'arbitrage volontaire, tel qu'il existe actuellement au Code du travail, a peu d'intérêt pour les enseignants. Non seulement le gouvernement est-il libre de s'y refuser, mais encore le droit constitutionnel lui fournit-il de bons motifs de s'excuser.
- L'arbitrage obligatoire en faveur des enseignants ne serait vraiment obligatoire pour le gouvernement que si un régime dérogatoire au Code du travail était instauré en leur faveur. La formation du conseil d'arbitrage devrait échapper au ministre du Travail pour être confiée à un organisme intermédiaire auquel ne s'appliquerait pas l'article 100 du Code de procédure civile qui interdit l'utilisation, dans certains cas, des procédures qui peuvent forcer l'exécution des obligations de faire quelque chose. Ceci empêcherait du même coup le ministre du Travail d'être plus ou moins pris dans un conflit d'intérêt.
- L'avènement de l'arbitrage obligatoire pour les enseignants pourrait avoir pour effet de rendre non négociables et par conséquent non arbitrables certaines de leurs conditions de travail. C'est le cas dans la fonction publique fédérale, si l'arbitrage est obligatoire. C'est aussi le cas suivant la loi de la fonction publique québécoise, même si l'arbitrage obligatoire n'existe pas en faveur des personnes régies par cette loi.
- Enfin, l'arbitrage obligatoire pourrait soumettre le syndicat des enseignants à des conditions telles que l'abandon du droit de grève... C'est ce qui prévaut dans la fonction publique fédérale.

#### D. Le gouvernement et la sentence arbitrale

Le gouvernement qui se prêtrait à l'arbitrage devrait, normalement, en tant qu'employeur, se trouver lié par la sentence arbitrale. L'effet de cette sentence arbitrale, tel que déterminé par le Code du travail applicable au gouver-

<sup>20</sup> R. DUSSAULT, *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*, Québec, P.U.L., 1969, p. 132.

<sup>21</sup> *Code du travail*, art. 63.

<sup>22</sup> *Code de procédure civile*, art. 94b et 100.

nement<sup>23</sup>, devrait en effet obliger le gouvernement à se plier à l'exécution de la sentence. Des procédures à cet effet pourraient donc être intentées contre le procureur général<sup>24</sup>, procédures dont le résultat pourrait être exécutoire contre le ministre des Finances<sup>25</sup>.

Avant 1965, il eut fallu d'abord obtenir la permission du gouvernement avant d'entreprendre des procédures contre lui<sup>26</sup>. De sorte que l'adversaire du gouvernement à un arbitrage aurait alors été à la merci du gouvernement lui-même pour obtenir l'exécution de la sentence.

Le gouvernement, comme responsable du bien commun et de l'ordre public, bref comme détenteur de la puissance publique, a cependant encore aujourd'hui certains privilèges, qui lui ont été reconnus par la jurisprudence relative aux contrats administratifs.

La convention collective participe de la nature du contrat, dont l'immutabilité est une caractéristique essentielle : il s'agit d'une entente bilatérale qui lie les parties, donc d'un véritable contrat.

Il faut signaler d'abord, que la prérogative gouvernementale ne peut autoriser le gouvernement à se délier unilatéralement des contrats qu'il a signés. C'est en effet en vertu d'une loi du parlement que le gouvernement contracte des conventions collectives (ou est soumis à des sentences arbitrales qui en tiennent lieu). Or cette loi prévoit les conditions de passation de ce contrat, sa durée et la façon d'y mettre fin de façon exhaustive. La jurisprudence a décidé en effet depuis longtemps que lorsque le parlement régleme les pouvoirs du gouvernement dans un domaine donné, les prérogatives qui auraient existé dans ce domaine sont anéanties<sup>27</sup>.

Par ailleurs, la jurisprudence a reconnu au gouvernement le pouvoir de se délier unilatéralement d'un contrat qui aurait pour effet de limiter la liberté d'action que requiert l'exercice de ses pouvoirs dans l'intérêt public. Cette règle dite de la *freedom of executif action* signifierait qu'il serait contraire à l'intérêt public que, dans l'exercice de ses fonctions essentielles, le gouvernement soit empêché d'agir par l'effet d'un contrat devenu trop contraignant.

Cette limitation au pouvoir contractuel du gouvernement tire ses origines d'une décision anglaise de 1921, où il avait été décidé que le gouvernement n'était pas tenu d'indemniser un co-contractant pour avoir mis fin à un contrat qui avait pour effet de limiter son action dans des matières relevant du salut et de la prospérité de l'Etat (*Welfare of the State*)<sup>28</sup>.

Cette décision fut l'objet de vives controverses dans la jurisprudence et la doctrine. Un certain nombre d'auteurs, notamment Mitchell<sup>29</sup>, Gowan<sup>30</sup> et Mackinnon<sup>31</sup> sont d'avis que cette règle existe dans notre droit. Suivant Mackin-

<sup>23</sup> *Code du travail*, art. 81.

<sup>24</sup> *Code de procédure civile*, art. 94c.

<sup>25</sup> *Id.*, art. 94k.

<sup>26</sup> Ancien *Code de procédure civile*, art. 1011 ss.

<sup>27</sup> *Attorney General v. De Keyser Royal Hotel* [1920] A.C. 508.

<sup>28</sup> *Redertaktiebelaget Amphitrite v. The King* (1921) 3 K.B. 300.

<sup>29</sup> *Contracts of Public Authorities : a comparative study*, Londres, Bell and Sons, 1954, aux pp. 30 ss.

<sup>30</sup> « Contracts with the Crown », (1965) 18 *Current Legal Problems*, 153, à la p. 166.

<sup>31</sup> « The Contractual liability of the State in Common Law, Canada », in *travaux du deuxième colloque international de droit comparé*, Ottawa, 1964, p. 113.



non, « unquestionably the decision was based on the sound principle that the State cannot be prevented from exercising the powers which are essential to its existence and for which it was created its contractual obligations will be overridden if necessary in order for it to exercise these powers »<sup>32</sup>.

Les tribunaux canadiens ont mis du temps à reconnaître cette règle ; des décisions importantes, vers 1900, ont nié au gouvernement le pouvoir de se délier de ses contrats, même si ceux-ci limitaient considérablement sa liberté d'action dans l'intérêt public<sup>33</sup>. Plus tard cependant certaines décisions ont fait appel à la règle énoncée dans l'affaire de l'Amphitrite<sup>34</sup>.

La jurisprudence a eu tendance à donner à cette règle le sens suivant, à savoir que l'autorité publique, à qui la loi confère un pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt public, ne peut lui-même limiter l'exercice futur de ce pouvoir. Comme l'énonçait le Conseil privé dans une affaire de 1926, « si un individu ou une personne publique reçoit de la Législature certains pouvoirs et devoirs expressément ou implicitement pour des besoins publics, alors ces personnes ou ces corps publics ne peuvent pas renoncer à ces droits et obligations. Ils ne peuvent s'engager par contrat ou entreprendre une action incompatible avec le bon exercice de ces pouvoirs et l'accomplissement de ces devoirs »<sup>35</sup>. Plus récemment, la Cour d'appel de la Colombie Britannique a soutenu qu'une autorité publique, en l'occurrence la ville de Vancouver, ne pouvant pas s'engager à adopter un nouveau règlement de zonage aux conditions négociées avec les propriétaires. Le pouvoir d'édicter un tel règlement est un pouvoir discrétionnaire que le conseil de ville doit exercer suivant les exigences de l'intérêt public<sup>36</sup>.

La règle dite de la *freedom of executive action*, si son existence est indiscutable, apparaît comme assez théorique et d'une portée assez limitée. Il faudrait, pour qu'elle soit applicable, que la convention collective ou la sentence arbitrale empêche le gouvernement d'exercer ses fonctions essentielles dans l'intérêt public. D'autre part le gouvernement peut toujours se faire autoriser par le parlement à déroger à la convention collective ou à une sentence arbitrale et cela même avec effet rétroactif ; sauf les cas d'extrême urgence où le parlement ne peut se réunir efficacement, on conçoit que les hypothèses d'application de notre règle se présentent assez rarement. Cependant la règle existe et pourrait être appliquée.

Quelles sont ces fonctions essentielles qu'exerce un gouvernement comme détenteur de la puissance publique ? Ceci n'est pas facile à définir mais il est certain que les fonctions suivantes peuvent être considérées comme essentielles à un gouvernement : voir à l'application des lois, voir à proposer au parlement les projets de loi qu'exige l'intérêt public, voir au maintien de l'ordre public, de la santé et de la sécurité publique.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 113.

<sup>33</sup> *Demers v. La Reine* (1898) 7 B.R. 433 à la p. 440 ; *Windsor and Annapolis Railway Co. v. R.* (1886) 11 A.C. 607.

<sup>34</sup> *Walkerville Brewery Ltd. v. The King*, [1939] S.C.R. 52, aux pages 61-62.

<sup>35</sup> *Brookdale District Electricity Supply Co. v. Corporation of South Port* [1926] A.C. 355, à la p. 364.

<sup>36</sup> *Vancouver v. Vancouver Land Registration District* (1955) 2 D.L.R. 709, à la p. 713.

Deux questions restent en suspens. Elles manifestent le caractère théorique et même hypothétique de la règle que nous venons d'étudier. La convention collective peut-elle être considérée comme un véritable contrat, juridiquement de même nature que les contrats qui ont servi de base à l'élaboration de la règle mentionnée plus haut ? Sur ce point nous n'avons guère de doute que les tribunaux assimileraient la convention collective à un contrat véritable. D'autre part, la sentence arbitrale en matière de différends peut-elle être assimilée à une convention collective ? Le Code du travail répond partiellement à cette question en édictant que « la sentence a l'effet d'une convention collective signée par les parties ». Sur le plan de la pure technique juridique, on pourrait ici faire l'objection suivante, à l'effet que si, matériellement, ou quant à son contenu ou ses effets, la sentence équivaut à la convention collective, formellement, la sentence, étant un acte unilatéral édicté par une tierce autorité, le conseil d'arbitrage, ne saurait être assimilé à un contrat.

La tendance de la jurisprudence, en droit du travail, nous semble être de faire prédominer l'aspect matériel sur l'aspect formel, en appliquant à la sentence arbitrale toutes les conditions de fonds applicables à la convention collective. Ainsi, a-t-on considéré que l'article 50 du Code du travail s'appliquait aux sentences.

Bref, aux problèmes que pose au gouvernement l'arbitrage et surtout l'arbitrage obligatoire, s'ajoute des doutes sérieux quant au caractère exécutoire des sentences qui pourraient s'en suivre. La difficulté est qu'il est en définitive illusoire de prétendre faire une distinction entre le gouvernement-employeur et le gouvernement-puissance publique. Les moyens du second peuvent à tout moment devenir ceux du premier. C'est toutefois en tant que législateur que l'Etat dispose de ses moyens les plus sûrs.

## II

### LES ENSEIGNANTS ET LE PARLEMENT

Les conditions collectives de travail, que les enseignants pourraient avoir obtenues du gouvernement par voie arbitrale, risqueraient par ailleurs de connaître la supervision parlementaire. En ce qui regarde les conditions monétaires de travail, cette intervention du parlement serait probablement nécessaire ; en ce qui regarde l'ensemble des relations de travail, elle resterait toujours possible.

#### A. Le parlement

L'Etat-législateur, dont il est maintenant question, se compose du gouvernement et de l'Assemblée nationale réunis<sup>37</sup>. Ce parlement, non seulement il jouit, comme le gouvernement, d'un certain nombre de prérogatives, mais encore il est l'organe suprême dans l'Etat, le canal par l'entremise duquel s'exprime la souveraineté étatique. Il s'agit là d'un principe fondamental du droit public québécois, qui a commencé de s'affirmer coutumièrement à partir de 1791<sup>38</sup>, et

<sup>37</sup> *Loi de la législature*, S.R.Q. 1964, c. 6, art. 5, telle qu'amendée par la *loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9, art. 1.

<sup>38</sup> H. BRUN, *La formation des institutions parlementaires québécoises*, Québec, P.U.L., 1970, pp. 201 ss.

dont les tribunaux ont affirmé l'existence, malgré le contexte colonial, avant même 1867<sup>39</sup>. Cette « souveraineté parlementaire » a été ensuite affirmée à plusieurs reprises en faveur du parlement québécois par les plus hautes instances judiciaires, malgré le contexte fédéral<sup>40</sup>. Malgré que le parlement impérial ait conservé jusqu'en 1931<sup>41</sup> la possibilité d'intervenir législativement, malgré que la détermination de ses domaines matériels de compétence aient échappé au parlement québécois à partir de 1867<sup>42</sup>, le parlement du Québec est considéré comme souverain dans le champ de ses compétences<sup>43</sup>. L'autorité que donne notre droit public aux décisions judiciaires supérieures fait de cette affirmation une règle qui a valeur législative.

### **B. Le parlement, les relations collectives de travail, l'arbitrage et la sentence arbitrale**

A ce titre d'organe suprême de l'Etat, le parlement peut aménager à sa guise le domaine juridique des relations de travail. Il pourrait ainsi soustraire à la négociation et à l'arbitrage les conditions de travail de ses employés. Il pourrait, théoriquement, le faire d'une façon générale et absolue ; il pourrait aussi, et c'est plus plausible, le faire pour une catégorie ou l'autre de ses salariés, et même de façon circonstancielle. Dans la fonction publique, certains éléments de la relation de travail sont d'ailleurs réservés à l'action unilatérale du gouvernement. Par loi du parlement, cette sorte de prérogative gouvernementale pourrait être en tout temps restreinte ou élargie.

De plus, même en régime de négociation et d'arbitrage, le parlement pourrait aussi, théoriquement, rendre inopérante une convention collective conclue par le gouvernement ou une sentence arbitrale en tenant lieu. Vu que le gouvernement dispose habituellement d'une majorité à l'Assemblée nationale, on s' imagine mal, à première vue, que le parlement puisse ainsi contredire le gouvernement. Il faut pourtant retenir l'hypothèse du gouvernement minoritaire à l'Assemblée, et plus encore l'hypothèse du gouvernement qui voudrait se défaire de l'obligation que tenterait de lui imposer un tiers arbitre. L'action du parlement serait plus plausible dans le cas de l'arbitrage ; elle le serait plus encore à la suite d'un changement de gouvernement.

### **C. Le parlement et les clauses monétaires de la sentence arbitrale**

Relativement aux clauses monétaires d'une convention collective, arbitrée ou non, l'intervention parlementaire risque fort d'être non pas possible, mais nécessaire.

<sup>39</sup> *Ex parte Gould*, (1854) 2 R.J.Q. 376, à la p. 378.

<sup>40</sup> *Hodge v. La Reine*, (1884) 9 A.C. 117, à la p. 132.

*Martime Bank v. Rec. Gen. du N.-B.*, [1892] A.C. 437.

*Re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935, à la p. 942.

*A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario*, [1937] A.C. 326.

<sup>41</sup> *Le Statut de Westminster*, (1931) 22 Geo. V., c. 4.

<sup>42</sup> *A.A.N.B.*, (1867) 30-31 Vict., c. 3, art. 92.

<sup>43</sup> *Florence Mining Co. v. Cobalt Lake Mining Co.*, (1908) 18 O.L.R. 275, à la p. 279.

— *L'exécution des clauses monétaires contre l'Etat*

Lorsque nous avons parlé d'exécution de sentence arbitrale contre le gouvernement, nous avons indiqué que celui-ci devait normalement se trouver lié par une telle décision. Le Code du travail précise en effet qu'une sentence a l'effet d'une convention collective signée par les parties et qu'elle peut être exécutée sous l'autorité d'un tribunal compétent<sup>44</sup>. Le Code ne fait aucune distinction pour le cas où une partie à l'arbitrage serait le gouvernement. Par ailleurs, le nouveau code de procédure civile prévoit que les recours contre le gouvernement québécois sont dirigés contre le procureur général de la province de Québec<sup>45</sup> et que lorsque la décision qui s'en suit a acquis force de chose jugée, le ministre des Finances doit « payer le montant dû à même les deniers disponibles à cette fin ou, à défaut, à même le fonds consolidé du revenu »<sup>46</sup>. Pourtant, si l'on confronte cette règle de procédure civile avec certains principes généraux du droit public québécois, de même qu'avec certains textes législatifs de nature beaucoup plus particulière, on peut s'interroger sérieusement sur son bien-fondé ou, pour le moins, sur la valeur de la dernière affirmation qu'elle contient. L'on peut en effet se demander si le ministre des Finances a vraiment le pouvoir de procéder à l'exécution d'un jugement rendu contre le gouvernement à même le fonds consolidé du revenu.

— *Les droits du parlement en matière budgétaire*

Dès 1792, la première assemblée législative québécoise, à sa première session, a affirmé « que toutes aides ou subsides accordés à Sa Majesté par la législation du Bas-Canada étaient le seul don de l'assemblée de cette province »<sup>47</sup>. Cette affirmation faisait dès lors l'objet d'un acquiescement de la part du gouvernement impérial : l'assemblée avait été justement créée l'année précédente afin que le gouvernement puisse obtenir certains crédits d'origine locale<sup>48</sup> et le refus de la part de l'assemblée de mettre des crédits à la disposition du gouvernement, à partir des années 1830, entraînera précisément une paralysie de l'Etat<sup>49</sup>. Le principe constitutionnel anglais, qui veut que seule une loi du parlement, dont fait partie l'assemblée représentative, puisse mettre des sommes d'argent à la disposition du gouvernement<sup>50</sup>, était affirmé et admis à l'endroit du Québec. Il se retrouve encore aujourd'hui affirmé dans les règlements de l'Assemblée nationale<sup>51</sup>, mais aussi dans la loi du ministère des Finances. Il y est indiqué, en effet, que c'est la législature, c'est-à-dire le parlement, qui a droit d'allocation sur le fonds consolidé du revenu de la province<sup>52</sup>. Il y est même précisé que tout engagement du gouvernement comportant l'obligation de payer une somme d'argent ne peut être pris *et n'est valide* que s'il existe, pour l'exécution de cet engagement, des crédits suffisants mis à la disposition

<sup>44</sup> *Code du travail*, art. 81.

<sup>45</sup> *Code de procédure civile*, art. 94c.

<sup>46</sup> *Id.*, art. 94k.

<sup>47</sup> BRUN, *op. cit.*, *supra*, note 38, p. 165.

<sup>48</sup> *Id.*, pp. 87 ss.

<sup>49</sup> *Id.*, pp. 243 ss.

<sup>50</sup> WADE and PHILLIPPS, *Constitutional Law*, Londres, Longmans, 1965, p. 38.

<sup>51</sup> *Règlements de l'Assemblée nationale*, art. 789.

<sup>52</sup> *Loi du ministère des Finances*, S.R.Q. 1964, c. 64, art. 23.

du gouvernement par le parlement. L'exécution de l'obligation, le paiement, est subordonné à l'existence d'un tel crédit <sup>53</sup>.

Il est donc douteux qu'une loi aussi générale que le Code de procédure civile permette de déroger à la fois à une loi aussi précise et particulière que la Loi du ministère des Finances et à un principe aussi fondamental du droit public québécois que le vote des crédits gouvernementaux par le parlement. Bien sûr, l'exécution d'un modeste jugement, relatif aux activités ordinaires de l'administration, pourrait se faire à même l'argent mis à la disposition du ministère concerné pour de telles activités. Mais lorsqu'il s'agit de l'exécution, même judiciaire, des clauses monétaires d'une sentence arbitrale affectant des milliers d'enseignants, et impliquant des déboursés de quelques millions, nous doutons qu'elle puisse facilement se faire de cette façon. Nous doutons encore plus qu'elle puisse se faire à même le fonds consolidé du revenu, à l'encontre des prescriptions expresses de la loi du ministère des Finances. C'est d'ailleurs ce que précisent la loi sur les relations de travail dans la fonction publique fédérale <sup>54</sup> et la loi de la fonction publique québécoise <sup>55</sup>, relativement aux employés de l'Etat respectivement sujets à ces lois. Une convention collective, arbitrée ou non, entraînant une augmentation de dépenses pour le gouvernement, ne pourrait entrer en application avant que le parlement n'ait voté les crédits nécessaires.

Les clauses monétaires d'une sentence arbitrale affectant les conditions de travail de tous les enseignants du Québec devraient donc, de ce point de vue théorique, être endossées par le parlement, qui demeure à tous égards parfaitement libre de ses gestes. Il reste à voir si malgré tout, en pratique, le gouvernement ne pourrait pas trouver moyen de respecter les clauses monétaires d'une convention collective arbitrée, en jouant avec les crédits mis à sa disposition.

#### — *Le processus concret du vote des subsides par le parlement*

Le vote des crédits gouvernementaux procède en deux temps. C'est d'abord le gouvernement qui doit poser le premier geste : lui seul peut demander de l'argent au parlement ; aucune somme ne peut être mise à sa disposition sans qu'il en ait exprimé le vœu <sup>56</sup>. L'Assemblée nationale intervient ensuite ; elle avait même, jusqu'à l'abolition du Conseil législatif <sup>57</sup>, un privilège d'initiative qui avait pour effet d'obliger le Conseil législatif à accepter ou rejeter en bloc

<sup>53</sup> *Id.*, art. 30 : Aucun contrat comportant l'obligation pour Sa Majesté de payer une somme d'argent ne peut être fait et n'est valide à moins que le contrôleur ne certifie qu'il existe, sur un crédit, un solde disponible suffisant pour exécuter les engagements découlant de ce contrat et venant à échéance dans l'année financière où il est fait.

art. 31 : C'est une condition de tout contrat comportant l'obligation pour Sa Majesté de payer une somme d'argent que le paiement soit subordonné à l'existence d'un crédit non engagé pour l'année financière où il est dû.

<sup>54</sup> *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique fédérale*, S.C. 1966-67, c. 72, art. 56.

<sup>55</sup> *Loi de la fonction publique*, S.Q. 1965, sess. 1, c. 14, art. 27 et 63.

<sup>56</sup> *A.A.N.B.*, art. 54 et 90.

*Loi de la législature*, S.R.Q. 1964, c. 6, art. 45.  
*Règlements de l'Assemblée nationale*, art. 790.

<sup>57</sup> *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1963, c. 9.

les projets de loi budgétaire<sup>58</sup>. Les textes qui fondaient l'existence de cette prérogative de l'assemblée se sont trouvés abrogés par l'effet de la loi abolissant le Conseil législatif.

L'Assemblée nationale, qui doit agir à la suite du gouvernement dans le processus du vote des crédits budgétaires mis à la disposition de ce dernier par le parlement, est donc l'organe étatique qui a le pouvoir d'acquiescer en tout ou en partie aux demandes d'argent que le gouvernement adresse au parlement. Elle seule peut le faire, et elle le fait librement, en en précisant les modalités<sup>59</sup>.

Pour savoir qu'elle est la marge d'action du gouvernement dans l'utilisation des sommes mises à sa disposition par le parlement, il faut donc se demander jusqu'à quel point l'Assemblée nationale précise l'utilisation qui doit être faite des sommes ainsi mises à la disposition du gouvernement par le parlement. Il faut savoir, en d'autres termes, sur quoi porte, formellement, l'acquiescement que donne l'Assemblée nationale aux demandes budgétaires du gouvernement. Ce qui permettra de savoir jusqu'à quel point le gouvernement peut faire des virements de fonds, lui permettant ainsi, par exemple, de donner suite à des clauses monétaires de sentences arbitrales à l'insu du parlement.

— *L'objet précis du vote parlementaire des subsides*

Des précisions, quant à l'affectation des subsides que vote le parlement, sont d'abord apportées dans l'annexe au projet de loi budgétaire que dépose le gouvernement devant l'Assemblée nationale. D'autres indications sont également fournies par les estimations budgétaires du gouvernement, lesquelles sont d'ailleurs beaucoup plus détaillées que l'annexe au projet de loi budgétaire. Or la loi du ministère des Finances précise que le gouvernement est lié par ces estimations budgétaires soumises à l'Assemblée nationale. « Les dépenses imputables sur chaque crédit voté doivent être limitées suivant la division de ce crédit figurant aux estimations budgétaires »<sup>60</sup>. Par ailleurs, le procès-verbal de l'Assemblée nationale, qui devient ensuite le journal de la chambre, donne également à penser que l'acquiescement donné par l'Assemblée aux demandes budgétaires du gouvernement inclut les estimations budgétaires de ce dernier. Du moins, celle-ci figure-t-elle au journal officiel. En revanche, la loi du ministère des Finances autorise le gouvernement, par l'entremise du Conseil de la trésorerie<sup>61</sup>, à modifier la division des dépenses qui apparaît aux estimations budgétaires<sup>62</sup>. De sorte qu'à la limite, le gouvernement n'est vraiment lié que par la loi budgétaire et son annexe. Il dispose donc d'une marge d'action limitée, contrôlée, mais variable.

<sup>58</sup> *A.A.N.B.*, art. 53 et 90.

*Loi de la législature*, S.R.Q. 1964, c. 6, art. 44.

*Règlements de l'Assemblée nationale*, art. 791 et 792.

<sup>59</sup> *Règlements de l'Assemblée nationale*, art. 789 : Il appartient à l'assemblée seule d'accorder des aides et des subsides à la couronne et de déterminer la nature, le mode, la portée et la durée de ces aides et de ces subsides.

<sup>60</sup> *Loi du ministère des finances*, S.R.Q. 1964, c. 64, art. 28.

<sup>61</sup> *Id.*, art. 15 ss.

<sup>62</sup> *Id.*, art. 28.

— *Rapport entre le statut des enseignants et la liberté d'action du gouvernement*

Si les enseignants devaient un jour être rattachés d'une façon complète au niveau central du gouvernement, cette marge d'action relative, dont dispose le gouvernement dans le maniement des subsides qui lui sont votés, serait complètement anéantie. La masse salariale de tous les enseignants du Québec ferait très vraisemblablement l'objet d'un article nouveau au budget du ministère de l'Éducation apparaissant à l'annexe de la loi générale et annuelle des subsides. Dans le cas d'un tel service public, le salaire des enseignants ne pourrait de toute évidence pas figurer au titre général de l'administration du ministère, titre que l'on retrouve en tête des budgets de tous les ministères, et qui englobe normalement les salaires des fonctionnaires qui y œuvrent. La masse salariale des enseignants serait probablement plutôt traitée comme celle des « officiers de justice », au budget du ministère de la justice. Il ne nous semble pas que des modifications aux conditions monétaires de travail des enseignants, modifications impliquant augmentation de dépenses pour le gouvernement, pourraient dans cette hypothèse être faites sans autorisation législative. Et il en serait *a fortiori* de même, pensons-nous, si la masse salariale des enseignants devait être incorporée au budget du ministère de la fonction publique. Des distinctions par service seraient alors certainement faites entre certains groupes de fonctionnaires, entre des catégories rendant des services spécialisés.

L'arbitrage des conditions collectives et monétaires de travail des enseignants, dans l'hypothèse où ceux-ci devraient signer leur contrat individuel de travail au niveau central du gouvernement, ne pourrait offrir d'issue certaine aux difficultés d'une négociation, qu'à la condition qu'une loi budgétaire conforme soit subséquemment votée par le parlement souverain. En pratique comme en théorie, il semble bien que la supervision parlementaire soit nécessaire. Il s'agit là, toutefois, de pure prospective, car le gouvernement conservera à l'inverse une certaine marge d'action dans la détermination des conditions monétaires de travail des enseignants, soit par négociation, soit par arbitrage, tant que ces derniers continueront d'être, quant à la signature de leur contrat individuel de travail, les employés des commissions scolaires. Dans ce contexte, les enseignants continueront en effet d'être payés à même la somme énorme votée annuellement au titre global des subventions aux commissions scolaires et complétée localement du produit de la taxe foncière pour fins scolaires. Même si les subventions aux commissions scolaires font implicitement l'objet de conditions quant aux traitements des enseignants, vu que la négociation se fait à l'échelle du Québec, la somme en définitive consacrée à ces traitements est prise à même un crédit qui dépasse cette fin et qui se trouve arrondi au niveau local.

— *La portée concrète de l'obstacle du vote des crédits*

Cet obstacle à l'arbitrage, que constitue le vote parlementaire des crédits nécessaires à la mise en œuvre des clauses monétaires de toute sentence, n'est donc que relatif dans le cas des enseignants. Par ailleurs, sa portée globale pourrait également sembler théorique si l'on tenait compte du fonctionnement concret de nos institutions parlementaires.

Habituellement, le gouvernement dispose d'une majorité au parlement. Si l'on prend pour acquis que le gouvernement, qui a accepté l'arbitrage ou auquel

on a imposé législativement l'arbitrage, voudra assurer la mise en application de la sentence qui en découlera, le vote des crédits budgétaires ne pourraient alors constituer un obstacle à l'arbitrage que dans l'hypothèse du gouvernement minoritaire. Hypothèse qui pourrait cependant devenir une probabilité, si l'on entreprenait de modifier la carte électorale et surtout les principes généraux du système électoral québécois.

Il est possible, en revanche, que le gouvernement qui s'est de bonne grâce ou par obligation prêté à l'arbitrage, entende, non plus en tant qu'Etat-employeur mais en tant que membre du parlement, ne plus donner suite à une sentence arbitrale. Il pourrait le faire par abstention, en omettant de demander au parlement de voter les crédits nécessaires à l'exécution de la sentence arbitrale. Il doit, en effet, nous l'avons vu, poser le premier geste, le geste initial, le seul qui puisse déclencher le processus du vote des subsides. Il pourrait aussi déposer devant le gouvernement un projet de loi financière qui aurait comme portée concrète la négation des clauses monétaires de la sentence, en tout ou en partie. Le gouvernement, en tant que membre du parlement, n'est en effet pas lié par ses engagements d'employeur. Et les hypothèses évoquées auraient des chances particulières de devenir réalité si, entre l'arbitrage et ses suites parlementaires, un changement de gouvernement survenait...

#### CONCLUSION

Ayant nécessairement l'Etat comme interlocuteur dans la détermination de leurs conditions de travail, les enseignants doivent s'attendre à plusieurs types de surprises. Ils doivent s'y attendre d'autant plus que, regroupés à l'échelle de la province pour négocier collectivement, ils attaquent au cœur même du gouvernement. Le parlement recèle des arguments d'autorité ; le gouvernement aussi.

D'ailleurs cette distinction entre gouvernement et parlement est apparemment sans portée pratique. Notre régime parlementaire et le bipartisme qu'il entretient fait en effet que l'Etat semble pouvoir prendre le visage qu'il veut. L'emprise dont le gouvernement dispose sur le parlement fait que le premier paraît pouvoir toujours recourir à la législation pour solutionner ses moindres difficultés. Les enseignants en savent quelque chose.

Pourtant, malgré les apparences et certains précédents, là n'est pas exactement la réalité. La différence entre les moyens du gouvernement et ceux du parlement réside dans le fait que les premiers entrent en œuvre silencieusement et instantanément, sans attirer l'attention et sans permettre la réplique, alors que les seconds agissent plus ou moins laborieusement, dans le tintamarre de ce qui ressemble souvent à un cirque, au rythme d'une procédure alambiquée et vieillotte (même si l'on peut un peu trop facilement l'escamoter), en présence du public par l'entremise des média d'information. Les enseignants, face à l'Etat, rencontreront fatalement la raison d'état. Ce qui importe, pour eux comme pour quiconque, c'est qu'il la rencontre au niveau où s'exprime la collectivité (bien qu'indirectement et boiteusement) et le moins possible au niveau où doit nécessairement s'exercer l'efficacité gouvernementale. D'un point de vue tactique, d'ailleurs, l'action parlementaire, malgré son caractère théoriquement absolu, a beaucoup plus de chance, dans notre contexte, d'intervenir sous cette forme



larvée que nous avons évoquée, pour le maintien d'une sentence arbitrale qui soit favorable aux enseignants, que pour le rejet d'une telle sentence. On imagine mal, en effet, qu'elle puisse se déchaîner à l'encontre de la décision d'un arbitre indépendant, soit spontanément, soit à l'occasion de la discussion d'un projet de loi budgétaire impliquant endossement de la sentence par le gouvernement qui peut seul prendre l'initiative d'un tel projet de loi.

Si l'on considère en revanche les moyens dont dispose le gouvernement, il faut convenir qu'ils ont globalement pour effet de placer l'enseignant, comme d'ailleurs tout employé de l'Etat au Québec, dans une situation qui rendrait le recours à l'arbitrage, et l'exécution des sentences arbitrales, plutôt aléatoires. Il ne semble pas que là réside la vraie solution au dilemme que posent aux enseignants les moyens trop puissants dont ils disposent et l'indigence relative à laquelle ils sont réduits, ces moyens mis à l'écart.

Québec, le 22 mai 1970.