Document généré le 3 juin 2025 04:37

Relations industrielles
Industrial Relations

La médiation et le règlement des conflits dans les services essentiels au Québec

Madeleine Lemieux

Volume 51, numéro 2, 1996

Nouveaux modèles de négociation, de résolution de conflits et de solutions conjointes de problèmes
New Models of Negotiations, Dispute Resolution and Joint Problem Solving

URI : https://id.erudit.org/iderudit/051098ar
DOI : https://doi.org/10.7202/051098ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)
1703-8138 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Lemieux, M. (1996). La médiation et le règlement des conflits dans les services essentiels au Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, *51*(2), 333–356. https://doi.org/10.7202/051098ar

Résumé de l'article

Le régime québécois de maintien des services essentiels accorde une place prépondérante à la responsabilité des parties. Il est basé d'abord et avant tout sur une recherche de consensus autant dans la détermination et le maintien des services essentiels que dans le règlement des conflits qui peuvent affecter le service au public. L'auteure présente d'abord le mandat et le cadre légal de l'exercice des pouvoirs du Conseil des services essentiels du Québec. Elle explique ensuite comment s'exerce la médiation et, finalement, examine comment la question de la détermination des services essentiels, selon une approche consensuelle, est traitée par d'autres juridictions canadiennes.

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1996

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 en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

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.

https://www.erudit.org/fr/

La médiation et le règlement des conflits dans les services essentiels au Québec

MADELEINE LEMIEUX

Le régime québécois de maintien des services essentiels accorde une place prépondérante à la responsabilité des parties. Il est basé d'abord et avant tout sur une recherche de consensus autant dans la détermination et le maintien des services essentiels que dans le règlement des conflits qui peuvent affecter le service au public. L'auteure présente d'abord le mandat et le cadre légal de l'exercice des pouvoirs du Conseil des services essentiels du Québec. Elle explique ensuite comment s'exerce la médiation et, finalement, examine comment la question de la détermination des services essentiels, selon une approche consensuelle, est traitée par d'autres juridictions canadiennes.

Le droit de grève a été reconnu aux syndiqués des services publics et de la fonction publique par le législateur québécois au milieu des années 60. Rapidement, la nécessité d'établir des mécanismes de détermination des services essentiels en temps de grève s'est imposée. Le contexte sociopolitique du Québec de l'époque, les nombreuses grèves illégales dans les services publics jointes à la montée du militantisme syndical, la centralisation tant de l'administration que des négociations collectives dans le secteur de la santé ainsi que l'adoption des mesures anti-briseurs de grève, expliquent en grande partie pourquoi il fallait encadrer l'exercice de la grève en maintenant certains services visant la protection du public.

Après plusieurs tentatives, qui n'ont pas donné les résultats escomptés, le gouvernement adopte en 1982 la législation actuelle ; il crée alors le Conseil des services essentiels, le premier organisme permanent dédié à la

— LEMIEUX, M., présidente du Conseil des services essentiels du Québec. Je remercie Carole Bégin, directrice des Communications et Me Jeanne Coutu, conseillère juridique, toutes deux du Conseil des services essentiels, pour leur collaboration à ce texte.

question du maintien des services essentiels en temps de grève. La compétence du Conseil s'est exercée exclusivement auprès des services publics jusqu'en 1985 ; depuis cette date, elle s'étend au réseau de la santé et des services sociaux.

Bien que la création de l'organisme et les mécanismes mis en place pour assurer le maintien des services essentiels aient été accueillis avec scepticisme, l'ensemble des intervenants concernés s'entendent aujourd'hui pour dire que l'expérience est concluante. En effet, après une douzaine d'années d'application de la législation, on peut constater qu'employeurs et syndicats ont généralement compris et accepté les règles du jeu mises en place pour assurer le maintien des services essentiels.

L'un des facteurs les plus contributifs à ce succès est le choix d'une approche consensuelle dans la détermination des services essentiels. En effet, la loi oblige les employeurs et les syndicats à négocier les services essentiels. Cette recherche d'entente entre les parties est devenue l'un des objectifs du Conseil qui a mis sur pied, dès sa création, un service de médiation dédié à cette fin.

La médiation est au cœur même de toutes les interventions du Conseil et elle est utilisée dans plusieurs circonstances. Tout d'abord, lors de l'élaboration des listes de services essentiels, les médiateurs ont pour tâche d'amener les parties à s'entendre entre elles sur les services qui seront fournis à la population ou, à tout le moins, de les aider à réduire autant que possible l'écart qui les sépare avant que le Conseil ne procède à l'évaluation de la suffisance des services proposés. Dans un deuxième temps, pendant le déroulement d'une grève, c'est par la médiation que le Conseil tentera de résoudre les difficultés d'interprétation ou d'application d'une liste ou d'une entente sur les services essentiels.

Enfin, les médiateurs sont également mis à contribution dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de redressement du Conseil. En cas de conflit, quelqu'en soit la nature ou l'origine, le Conseil peut rendre des ordonnances qui visent à assurer au public le service auquel il a droit. L'exercice de ces pouvoirs sera généralement précédé ou suivi du recours à la médiation afin d'amener les parties à trouver elles-mêmes la solution à des problèmes de relations du travail qui ont pour conséquence d'affecter le service au public.

Avant d'examiner plus en détail comment s'exerce la médiation dans chacun des contextes décrits plus haut, il convient de présenter le mandat du Conseil et le cadre légal de l'exercice de ses pouvoirs, ceci afin de mieux apprécier l'importance du rôle de la médiation dans le processus de maintien des services essentiels. Enfin, nous examinerons brièvement comment la question de la détermination des services essentiels, selon une approche consensuelle, est traitée par d'autres juridictions canadiennes.

LES MÉCANISMES DE DÉTERMINATION DES SERVICES ESSENTIELS

Le Conseil des services essentiels a été créé en 1982[1]. Première institution permanente au Québec chargée de veiller au maintien des services essentiels en temps de grève, le Conseil est un tribunal administratif composé de huit membres nommés par le gouvernement, dont un président et un vice-président. Son principal mandat consiste à évaluer la suffisance des listes ou ententes de services essentiels qui lui sont soumises. Il dispose de pouvoirs étendus et d'une large discrétion dans l'exercice de son mandat.

De 1982 à 1985, la compétence du Conseil ne s'appliquait qu'auprès des services publics. Par services publics, il faut comprendre des services destinés au public ou à caractère public, qu'ils soient fournis par des organisations publiques ou des entreprises privées[2]. En 1985, la compétence du Conseil a été étendue aux établissements publics formant le réseau de la santé et des services sociaux au moment de l'adoption de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*[3].

L'initiative du maintien des services essentiels revient d'abord aux syndicats. La loi oblige en effet les syndicats à déposer au Conseil et à l'employeur la liste des services essentiels qu'ils proposent de maintenir pendant la grève projetée[4]. Cette liste doit faire l'objet de négociations avec l'employeur et être soumise au Conseil[5].

La prédétermination des services essentiels jumelée à l'intervention d'un organisme tiers, indépendant, qui en évalue la suffisance, constituaient

1. *Loi modifiant le Code du travail, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 37.

2. Le *Code du travail* (art. 111.0.16) énumère les services visés par la loi ; ce sont les corporations municipales et les régies intermunicipales ; certains établissements privés de santé et de services sociaux ; les entreprises de transport en commun, de production ou de distribution de gaz ou d'électricité ; les entreprises qui exploitent ou entretiennent un système d'aqueduc, d'égout, d'assainissement des eaux ; les entreprises d'enlèvement d'ordures ménagères ou d'incinération de déchets ; les fondoirs et ateliers d'équarrissage ; les entreprises de transport par ambulance et certains organismes mandataires du gouvernement.

3. L.R.Q., c. R-8.2. Il s'agit des centres hospitaliers prodiguant des soins de courte durée ou des soins spécialisés, des centres d'hébergement ou de soins de longue durée, des centres locaux de services communautaires, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse et des centres de réadaptation (*Code du travail*, art. 111.10).

4. *Code du travail*, art. 111.0.18 et 111.10.3.

5. *Id.*, art. 111.0.18 et 111.10.1.

une nouveauté par rapport aux mécanismes antérieurs, ce qui n'a pas été sans susciter de fortes résistances. Cette nouvelle approche, axée sur la responsabilité accrue des parties, impliquait en effet de profonds changements de mentalité chez les employeurs et les syndicats. D'où l'importance accordée au mandat de sensibilisation des parties au maintien de services essentiels et d'information du public.

D'autres facteurs ont été déterminants pour opérer ce changement de mentalité. D'une part, le législateur québécois a retenu une notion étroite de ce que sont les services essentiels en limitant les secteurs d'activités soumis à cette obligation. D'autre part, le seul critère déterminant retenu par le Conseil, pour évaluer la suffisance d'une liste ou d'une entente dans les services publics, est la protection de la santé ou de la sécurité publique par opposition à des critères reliés aux conséquences économiques d'une grève ou même aux inconvénients que peut subir le public. L'organisme jouit d'une grande discrétion à l'intérieur de ces paramètres. Il peut décider du niveau de services qui seront maintenus pendant la grève. Ainsi, lors de grèves dans le transport en commun, le Conseil a permis la réduction du service mais a exigé lors de la grève à Hydro-Québec le maintien intégral de la fourniture d'électricité à la population. Il peut également décider de la période à laquelle les services seront fournis, le nombre d'employés qui y seront affectés et les tâches qu'ils devront accomplir pendant la grève[6].

Mais sans doute le facteur le plus déterminant sur l'efficacité des mécanismes québécois est le choix d'une approche consensuelle, soit la recherche d'ententes entre employeurs et syndicats quant aux services essentiels à maintenir. Dans le contexte bien précis du Québec, cette approche commande un support approprié. La médiation telle qu'utilisée au Conseil a permis aux parties d'aborder la négociation des services essentiels de façon à ce que des ententes deviennent possibles et mêmes courantes.

LA MÉDIATION LORS DE L'ÉLABORATION DES LISTES ET DES ENTENTES DE SERVICES ESSENTIELS

La médiation comme mode de règlement des conflits

Précisons d'abord ce que nous entendons par médiation tout au long de ce texte. À l'instar de la professeure Claudette Ross, nous ne croyons

6. Seulement deux décisions du Conseil, portant sur la détermination des services essentiels en temps de grève, ont été évoquées en Cour supérieure. Il s'agit des affaires *Hydro-Québec* c. *Conseil des services essentiels*, D.T.E. 90T-86, confirmé en appel D.T.E. 91T-1128 et *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, local 2365* c. *Conseil des services essentiels*, D.T.E. 92T-216. Dans les deux cas, la décision du Conseil a été confirmée par la Cour et la discrétion du Conseil en pareille matière reconnue par les tribunaux.

pas utile d'effectuer des distinctions entre les termes médiation et conciliation comme mode de règlement des conflits, puisqu'ils désignent la même forme d'intervention[7]. Au Québec, les mots ont été consacrés à des usages différents, mais ils désignent tous deux l'intervention d'un tiers chargé d'amener les parties à s'entendre[8]. Par usage différent, il faut comprendre que l'objet même de la négociation varie selon qu'un conciliateur ou un médiateur interviendra.

Le *Code du travail* prévoit que l'une ou l'autre des parties peut demander au ministre du Travail de désigner un conciliateur en cas d'impasse dans les négociations sur la convention collective ; cette désignation peut également avoir lieu d'office par le ministre[9]. Le Code ne contient pas de définition de la conciliation ni de la fonction du conciliateur ; dans les faits, les conciliateurs ne sont utilisés que lors des négociations de la convention collective, laquelle est le seul objet de leur intervention. On appellera médiateur, au Québec, une personne spécialement désignée par le ministre qui intervient en cas d'échec de la conciliation ou encore une « personne-ressource » désignée par le ministre du Travail lors de conflits de grande importance.

Dans le cadre de l'activité du Conseil, la médiation peut se définir comme étant l'effort d'une personne neutre pour aider les parties à conclure leur propre entente. Le médiateur n'est pas un décideur. Son intervention vise à réduire les divergences entre employeurs et syndicats. La particularité de la médiation telle qu'elle sera abordée dans ce texte relève à la fois du contexte et de l'objet même des négociations que doivent faire employeurs et syndicats. En effet, les ententes que recherchent les médiateurs portent sur les services qui seront fournis à la population en temps de grève légale. Ce sont des ententes sur des services dits essentiels. Les médiateurs interviendront également pour aider les parties à régler des conflits de travail dans les services publics et le secteur public lorsque ces

7. Claudette ROSS, conférence présentée au Conseil des services essentiels le 23 janvier 1992. Le Bureau international du travail dans *La conciliation dans les conflits de travail*, Guide pratique, Genève, 1988, p. 14, donne également la même signification aux deux termes.

8. Gérard DION dans le *Dictionnaire canadien des relations du travail* (2e éd., Québec, PUL, 1986) donne les définitions suivantes :

   conciliation : Procédure comportant l'intervention d'un tiers, qui ne possède aucun pouvoir coercitif, pour rapprocher les parties dans un conflit, faciliter le dialogue entre elles et les aider à se mettre d'accord. Le recours à la conciliation peut être volontaire ou obligatoire.

   médiation : Action de s'entremettre entre des parties opposées dans un conflit pour les rapprocher, les amener à dialoguer et, selon le cas et les lieux, leur suggérer diverses propositions en vue de conclure une entente.

9. *Code du travail*, art. 54 et 55.

conflits sont susceptibles de porter préjudice à un service auquel le public a droit. Ils oeuvrent au sein d'une instance décisionnelle qui peut trancher les litiges à défaut d'entente. Leur intervention correspond donc à la première phase de l'exercice de la compétence d'une instance administrative dont la juridiction est définie au *Code du travail*. La médiation est d'abord un processus basé sur la volonté des parties, mais contrairement à d'autres secteurs d'activités où on a recours à la médiation, le résultat ne demeure pas sous le contrôle total des parties. Leurs ententes devront en effet être soumises au Conseil qui doit en évaluer la suffisance en regard des objectifs de la loi, c'est-à-dire la protection de la santé ou de la sécurité publique.

La médiation étant en elle-même un phénomène d'éducation, elle vise dans un premier temps à introduire le dialogue et la recherche de consensus par le biais de rencontres. Elle comprend le volet spécifique de l'éducation au maintien des services qui visent essentiellement à protéger la santé ou la sécurité du public. L'efficacité de l'intervention des médiateurs du Conseil se mesure non seulement par la conclusion d'une entente entre les parties, mais également par la diminution du nombre de points en litige, le rapprochement des parties sur les points qui demeurent en litige et, dans bien des cas, la réduction des tensions. Ce rapprochement se fera généralement sentir lors des audiences publiques qui servent à trancher les questions non réglées lors de la phase préliminaire.

L'obligation de négocier des services essentiels

Autant dans les services publics que dans le secteur de la santé et des services sociaux, le *Code du travail* prévoit qu'il revient au syndicat de déposer au Conseil et à l'employeur la liste des services essentiels qu'il propose et qu'il se doit d'initier, avec l'employeur, la négociation de ces services. Il s'agit là d'une particularité importante des mécanismes québécois. Autant la législation que la jurisprudence élaborée par le Conseil mettent l'emphase sur la responsabilité des parties dans le maintien des services essentiels ; leur connaissance de l'entreprise et de son fonctionnement en font les intervenants les plus aptes à élaborer des listes adéquates. Au surplus, les services essentiels sont plus susceptibles d'être fournis à la population sans interruption lorsque leur détermination résulte de l'entente des parties. Le Conseil s'est d'ailleurs toujours refusé à confectionner des listes de services essentiels en lieu et place des parties[10].

Le Conseil s'est penché à quelques reprises sur l'étendue de ce devoir de négociation des services essentiels et sur les conséquences du défaut de

10. *Coopérative de transport maritime et aérien* et *Syndicat canadien des officiers de la marine marchande*, décision du 9 août 1993.

négociation sur l'exercice du droit de grève à la date annoncée dans le préavis de grève. Le Conseil a décidé que cette obligation de négocier n'est pas satisfaite par de simples rencontres entre les parties ; elle exige la participation intellectuelle des deux parties à la recherche d'une entente sur les services essentiels et doit être assimilée à l'obligation de négocier de bonne foi que l'on retrouve au *Code du travail* en ce qui a trait à l'obligation de négocier la convention collective. Le Conseil examine, si nécessaire, le comportement des parties afin de vérifier si la question des services essentiels a fait l'objet de discussions réelles avant de lui être soumise pour décision.

Le Conseil a toutefois décidé que l'absence de négociation n'empêchait pas nécessairement le déclenchement de la grève lorsqu'il est encore possible d'y remédier[11]. Ainsi, lorsqu'une partie invoque le défaut de négociation ou que l'audience sur l'évaluation de la suffisance révèle que les parties n'ont pas entamé de véritables négociations avant que la liste ne soit déposée, le Conseil peut décider d'ajourner l'audience et de demander aux parties de reprendre l'exercice de la négociation, assistées en cela par un médiateur du Conseil[12]. L'expérience démontre que même des négociations de la dernière heure peuvent rétrécir l'écart entre les positions des parties et permettre le dépôt d'une liste susceptible d'être évaluée par le Conseil.

Dans le secteur de la santé, cette obligation de négocier a été pendant quelque temps escamotée par certains syndicats qui se contentaient de déposer le code d'éthique adopté par les grandes centrales sans même rencontrer les employeurs. Le Conseil a refusé d'approuver de telles listes soulignant le défaut de négociation[13]. Les délais prévus au Code le permettant, les parties ont généralement recommencé l'exercice et procédé à de véritables négociations des services essentiels qui ont été approuvées par le Conseil.

Le rôle des médiateurs

C'est le contexte bien particulier de ces négociations qui a amené le Conseil à y introduire la médiation et ce, à partir d'une indication non équivoque de la loi. Le *Code du travail* prévoit en effet que le Conseil peut, de son propre chef, ou à la demande d'une des parties, désigner une

11. *Id.*

12. *Code du travail*, art. 53 et voir à cet effet *Hydro-Québec* et *SCFP, s.l. 1500, 957 et 2000*, décision du 23 octobre 1989.

13. *Centre des services sociaux du Bas du fleuve* et *Syndicat national des employés en service social de Rimouski*, décision du 4 avril 1986.

personne pour aider les parties à conclure une entente sur les services essentiels avant le déclenchement de la grève[14].

Au cours des premières années d'application de la loi, des fonctions d'information, d'éducation et de sensibilisation, également prévues dans la loi, ont été exercées par les médiateurs[15]. Les parties devaient en effet apprendre à composer avec un tout nouveau régime de maintien de services essentiels. Avant l'introduction de ces mesures de prédétermination des services essentiels, le procureur général pouvait s'adresser aux tribunaux de droit commun pour obtenir l'émission d'une ordonnance d'injonction. Celle-ci ne visait pas à obtenir que certains travaux soient désignés comme essentiels, mais plutôt à mettre fin à la grève pour le motif qu'elle créait un danger pour la santé ou la sécurité de la population. À la sanction brutale que peut représenter l'injonction, le législateur substituait un régime visant à adoucir les effets d'une grève plutôt qu'à y mettre fin.

La négociation des services essentiels peut sembler d'un point de vue théorique exempte de conflits d'intérêts et de stratégies. Il s'agit là de la situation idéale vers laquelle tendent de plus en plus les intervenants des services publics. Toutefois, d'un point de vue général, l'objectif d'un syndicat qui déclenche une grève est de lui donner le plus d'impact et de visibilité possible. À cet effet, il pourra tenter d'affecter au maintien des services essentiels le minimum de salariés, ou encore, il offrira de maintenir des services qui sont étrangers aux services essentiels. À l'opposé, certains employeurs réclameront un nombre maximal de salariés au travail pendant la grève afin d'en diminuer les effets. Exceptionnellement, des employeurs voudront exclure les salariés de l'entreprise en confiant les services essentiels à des cadres.

En ayant recours à la médiation, le Conseil vise à créer un lien entre les parties sur une question qui doit demeurer étrangère au défaut d'accord sur le contenu de la convention collective. Il s'agit de susciter un intérêt commun à la protection de la santé ou de la sécurité du public malgré l'échec des négociations et la décision du syndicat d'avoir recours au moyen de pression ultime qu'est la grève. C'est donc par un rappel constant des objectifs de la législation que le médiateur assurera le rapprochement des parties. Dans un tel contexte, la médiation visera à éliminer de la liste des éléments de pure stratégie, lesquels sont étrangers aux objectifs de protection du public pendant la grève, sans pour autant annihiler l'effet de la grève. L'expérience a d'ailleurs démontré que la première fois qu'une grève se déroule avec maintien des services essentiels,

14. *Code du travail*, art. 111.0.18.

15. *Id.*, art. 111.0.11.

l'exercice de négociation de ces services est plus laborieux que lors d'une expérience subséquente.

De façon générale, maintenant que la législation est en vigueur depuis une douzaine d'années, il est possible de constater une grande évolution dans l'attitude des parties à l'égard de la négociation des services essentiels, tout particulièrement dans les services publics. Ce changement est davantage remarquable dans les organisations de plus grande importance. Ainsi en est-il du syndicat regroupant les cols bleus de la ville de Montréal[16]. L'insistance du Conseil à rechercher des ententes et l'intervention répétée des médiateurs ont fait en sorte que les parties sont maintenant capables de s'entendre sur la majorité des sujets qui doivent être inclus dans une liste de services essentiels à maintenir dans une métropole comme Montréal. Certes la grève cause des inconvénients à la population, mais elle peut s'exercer sans que la santé ou la sécurité de celle-ci ne soit mise en danger.

D'ailleurs, le Conseil constate, dans le bilan qu'il a dressé après dix années d'activités, que les stratégies de négociation se sont profondément modifiées au cours des dernières années[17]. Les syndicats ont en effet largement abandonné les stratégies de grèves générales d'une durée indéterminée pour adopter des tactiques qui visent davantage les administrations que les usagers. Notamment, on a pu remarquer que les syndicats préfèrent déclencher des grèves de courte durée, à répétition, par opposition à des grèves de durée indéterminée. Une étude publiée en 1992 par Michel Grant et France Racine sur les services essentiels et les stratégies de négociation dans les services publics confirme d'ailleurs ces constatations[18].

Par contre, la situation est demeurée inchangée dans le secteur public. En 1986, les grèves déclenchées dans le réseau de la santé ont été précédées de négociations sur les services essentiels dans la majorité des établissements. Toutefois, les syndicats n'ont pas respecté l'ensemble des prescriptions de la loi et ont déclenché des grèves illégales, de très courte durée mais qui ne respectaient pas les décisions du Conseil relatives aux services essentiels à maintenir. Cette situation s'explique en partie en raison du contexte créé par la *Loi sur le régime de négociation dans les secteurs public et parapublic* et par la rigidité des dispositions du *Code du travail*

16. *Bilan du Conseil*, p. 38.

17. *Id.*

18. Michel GRANT et France RACINE, *Rapport de recherche, services essentiels et stratégies de négociation dans les services publics*, Centre de recherches et de statistiques sur le marché du travail, ministère du Travail, mars 1992.

en matière de services essentiels[19]. Dans ce secteur d'activités, les stratégies des parties n'ont pas encore intégré les mécanismes de détermination des services essentiels comme elles l'ont fait dans les services publics.

Au fil des ans, à mesure qu'il établissait sa crédibilité et qu'il élaborait sa jurisprudence, le Conseil a développé des procédés visant à rendre le recours à la médiation le plus efficace possible. Ainsi, le Conseil procède à des assignations permanentes de ses médiateurs à des entreprises ou établissements, sur une base régionale ou sur la base d'une spécialisation (transport par autobus, par ambulance, électricité). Cette façon de faire permet au médiateur d'entrer en contact avec les parties bien avant l'éventualité d'une grève. Cette prise de contact vise deux objectifs : élaborer le profil de l'entreprise et établir un contact personnel avec les parties. En dressant le profil exhaustif de l'entreprise, le médiateur acquiert une bonne connaissance de l'organisation du service en cause et de son fonctionnement ; ces informations serviront ultérieurement au Conseil pour l'évaluation de la suffisance des services essentiels, puisque c'est sur la base des services normalement fournis à la population que se fait cette évaluation. Elles peuvent également servir à évaluer l'ampleur du préjudice causé par l'interruption illégale d'un service auquel le public a droit. Il va sans dire que cette connaissance des entreprises et établissements ne peut s'obtenir qu'avec la collaboration des parties. Plus l'entreprise est considérable, et son organisation complexe, plus cette première phase devra être amorcée tôt avant la période légale d'exercice du droit de grève, puisque le préavis de grève exigé par le *Code du travail* n'est que de sept jours juridiques francs.

Telle a été la situation en 1989, lors du renouvellement des conventions collectives à Hydro-Québec, l'entreprise qui assure la fourniture d'électricité au Québec. Cette société d'état gère à la fois la production et la distribution de l'électricité. Elle emploie quelque 20 000 salariés répartis sur l'ensemble du territoire de la province et les travailleurs, qui exercent des fonctions spécialisées, sont regroupés dans de nombreux syndicats. Le médiateur attitré au dossier a amorcé son étude de l'organisation d'Hydro-Québec dans l'année qui a précédé l'expiration de la convention collective. Cette étude a nécessité de nombreuses rencontres, d'abord avec l'employeur et ensuite avec les syndicats, pour développer une connaissance exhaustive de l'entreprise. Il faut garder en mémoire qu'un médiateur est un tiers par rapport à l'entreprise et l'efficacité de son intervention est déterminée par sa capacité d'en comprendre les rouages et la culture organisationnelle.

19. L'article 111.10 du *Code du travail* impose des pourcentages de salariés à maintenir en poste pendant une grève, ce qui est fortement contesté par les syndicats.

L'autre objectif visé par la prise de contact initiale est d'établir des liens avec les parties, d'assurer la crédibilité du médiateur, de démontrer sa disponibilité et surtout, sa neutralité. Cette étape est cruciale pour le déroulement de tout dossier : le médiateur sera en tout temps le premier intervenant du Conseil auprès des parties.

Dans le secteur de la santé, bien que le préavis de grève soit également de sept jours juridiques, les listes doivent être déposées à l'employeur et au Conseil au moins 90 jours avant le déclenchement d'une grève. Ce délai s'explique par la centralisation des négociations et l'acquisition simultanée du droit de grève dans l'ensemble des établissements de santé du Québec. Ce délai demeure toutefois trop court en raison du grand nombre d'établissements de santé[20]. Le travail des médiateurs qui consiste à dresser les profils des établissements, établir des contacts et amorcer la négociation des listes, débutera donc dans l'année qui précède l'expiration des grandes conventions collectives. L'information recueillie est conservée au Conseil ; elle est périodiquement mise à jour et pourra servir au Conseil lors d'une prochaine ronde de négociations.

Certains auteurs ont suggéré que la détermination des services essentiels se fasse en temps de paix industrielle, c'est-à-dire pendant la durée de la convention collective en vue d'en arriver à une liste de services essentiels permanente. C'est d'ailleurs la situation dans certains pays industrialisés qui prévoient la prédétermination des services essentiels. Bien que la loi permette cette façon de faire, elle n'a jamais reçu l'aval des parties, surtout des parties syndicales ; toute forme de grève étant interdite pendant la durée de la convention collective, ce n'est qu'à son expiration que les syndiqués pourront y avoir recours. Les négociations pour le renouvellement s'amorcent généralement vers la toute fin de la convention collective et la très grande majorité de celles-ci sont renouvelées sans grève[21]. Dans un tel contexte, les parties ont l'impression de consacrer des efforts inutiles à la négociation des services essentiels. L'imminence de la grève crée la pression nécessaire pour susciter une véritable recherche de règlement. C'est l'opinion majoritairement exprimée dans le cadre d'une consultation menée par le Conseil auprès de ses clientèles en 1993.

Pour que la liste ou l'entente soit jugée suffisante par le Conseil, celle-ci devra être précise et susceptible d'application sans créer d'équivoque. En

20. Le réseau de la santé et des services sociaux compte 805 établissements où travaillent environ 215 000 employés syndiqués. Ces données sont tirées de *Statistiques sur le personnel de la Santé et des Services sociaux*, Direction générale des relations de travail, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1987-1988.

21. D'après les données obtenues du ministère du Travail, entre le 1er août 1993 et le 31 juillet 1994, 2109 conventions collectives ont été signées et seulement 104 arrêts de travail ont eu lieu durant la même période.

plus d'identifier les services qui seront rendus, elle doit préciser le type de fonctions et le nombre de salariés qui fourniront ces services. Le rôle du médiateur est donc d'amener les parties à se pencher sur l'ensemble de ces questions pour qu'elles fassent l'objet de discussions. À la lumière de la jurisprudence élaborée par le Conseil au fil des ans, le médiateur est en mesure de soulever tout ce qui doit être discuté par les parties.

Lorsque les parties ne s'entendent pas, le médiateur doit diagnostiquer adéquatement les raisons de cette mésentente sur les services à fournir pendant la grève. Son mandat est double puisqu'il doit d'une part amener les parties à une entente qui soit à leur satisfaction et d'autre part, faire en sorte que l'entente assure la protection adéquate du public. Son approche sera donc à la fois accommodatrice et normative. Le médiateur devra déceler les conflits d'enjeux et les stratégies sous-jacentes aux propositions faites en matière de services essentiels. De telles stratégies ne sont pas illégales, mais elles ne doivent pas avoir pour effets d'anéantir la protection donnée aux citoyens ainsi que l'effet légitime de la grève.

L'échec de la négociation sur les services essentiels amène les parties à une audience publique devant le Conseil qui devra trancher le débat et évaluer la suffisance des services proposés par le syndicat. À l'issue de cette audience, le Conseil pourra déclarer suffisants les services proposés, ce qui permet au syndicat de débuter la grève à la date prévue. Si le Conseil juge les services proposés insuffisants, il peut faire des recommandations pour modifier ou préciser la liste et, dans ce cas, le syndicat pourra également débuter la grève à la date projetée. Le Conseil peut aussi juger les services insuffisants et recommander au syndicat de surseoir à la grève afin de reprendre à nouveau la négociation des services essentiels. Cette situation s'est présentée à quelques reprises. Ainsi, les premières listes de services essentiels présentées par les trois plus importants syndicats d'Hydro-Québec ont été déclarées insuffisantes par le Conseil qui a recommandé aux syndicats de surseoir à la grève. Ceux-ci ont obtempéré à cette recommandation du Conseil, ont repris la négociation et ont modifié les listes. Bien qu'il n'y ait pas eu d'entente entre les parties, le Conseil a déclaré suffisantes les nouvelles listes soumises[22]. Cette situation s'est également présentée chez Télébec, une entreprise de téléphonie québécoise[23] ; le syndicat a accepté de surseoir à la grève et a par la suite conclu une entente sur les services essentiels, entente que le Conseil a déclaré suffisante.

22. *Hydro-Québec* et *SCFP, s.l. 1400, 957, 2000*, décisions du 23 octobre 1989 et du 5 novembre 1989.

23. *Télébec Ltée* et *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, local 2365*, décision du 2 décembre 1991.

Un syndicat qui persiste et déclenche la grève malgré cette recommandation s'expose à la suspension de son droit de grève par décret du Conseil des ministres[24]. Bien que cette dernière éventualité ne survienne que très rarement, il n'en demeure pas moins que les syndicats des services publics trouvent intérêt à déposer des listes dont le contenu se prête à la négociation avec l'employeur et qui sont susceptibles s'être approuvées par le Conseil. Même dans le réseau de la santé, où les dispositions du *Code du travail* en matière de services essentiels font l'objet de contestations par les parties, des listes adéquates ont été déposées et ont fait l'objet de négociation.

Tout au long de l'audience sur l'évaluation de la suffisance des listes, le Conseil prolonge cette volonté d'obtenir l'entente des parties sur les services essentiels. Ainsi, il ne permettra pas qu'une des parties remette en question ce qui a déjà fait l'objet d'une entente, si ce n'est pour s'assurer qu'elles en ont la même compréhension. De plus, les audiences se déroulent selon une procédure souple et informelle où les parties ont la possibilité de présenter leurs points de vue sous forme d'exposés ou d'échanges plutôt que sous une forme plus judiciaire avec interrogatoires et contre-interrogatoires. Le Conseil adopte lui-même une attitude plutôt interventionniste, n'hésitant pas à questionner ou faire préciser aux parties leurs points de vue, ceci dans le but d'obtenir une entente. Il pourra également suspendre l'audience si les parties manifestent le désir de poursuivre la négociation avec l'aide du médiateur qui assiste à l'audience.

L'effet global de toute cette approche axée sur la recherche de consensus s'est manifesté par une progression constante des ententes sur les services essentiels dans les services publics au cours des dernières années. Cette plus grande proportion d'ententes que de listes est particulièrement notable à partir de 1985 : de 40 % qu'elles étaient en 1983, elles sont passées à 70 % en 1994[25].

La médiation pendant le déroulement d'une grève légale avec services essentiels

Une fois les services essentiels jugés suffisants et la grève en cours, le Conseil est chargé d'en surveiller le déroulement et de s'assurer que les services sont bel et bien fournis en conformité avec la décision qu'il a rendue. Il peut arriver que des problèmes d'interprétation ou d'application

24. De telles suspensions du droit de grève par le Conseil des ministres ont eu lieu à quatre reprises depuis 1982.

25. *Bilan du Conseil*, p. 28. Les ententes représentaient 71 % en 1986, 86 % en 1988, 73 % en 1992 et 84 % en 1993.

surviennent. Le Conseil peut alors rendre, si nécessaire, des ordonnances enjoignant le respect de la liste ou de l'entente. Toutefois, ce sont d'abord les médiateurs qui interviennent lorsque de tels problèmes surgissent pendant une grève[26].

Ces problèmes peuvent être le résultat d'une mauvaise compréhension de la liste ou de l'entente et même de la convention collective qui continue de s'appliquer pendant la grève. Ils peuvent résulter d'une détérioration du climat de travail consécutif à l'échec des négociations. Il peut même arriver que ces problèmes découlent de conflits de personnalité entre les interlocuteurs respectifs des parties pendant la grève. D'autres problèmes préexistants à la grève peuvent être exacerbés par l'exercice de la grève elle-même et il arrive fréquemment que les modes usuels de communication soient perturbés par la grève.

Le médiateur est le plus apte à déceler la nature réelle du conflit et à le désamorcer. Il jouit d'une grande latitude pour rapprocher les parties et apaiser les tensions propres au climat de grève. Ses interventions peuvent être ponctuelles et un simple appel téléphonique peut parfois rétablir la situation. D'autres situations ont nécessité des rencontres des parties. Les grèves des cols bleus de Hampstead et de Rimouski en sont des exemples éloquents. Les interventions des médiateurs du Conseil dans ces deux cas ont été quasi quotidiennes[27].

Les problèmes d'application de la liste ou de l'entente se présentent surtout lors d'une grève de longue durée comme ce fut le cas dans certaines municipalités, ou encore, lors de la grève des salariés d'Hydro-Québec qui s'est échelonnée sur plusieurs mois en 1989 et 1990. À plusieurs reprises, l'intervention du Conseil a été demandée par l'employeur. Hormis les cas patents de désobéissance à la décision initiale du Conseil sur les services essentiels, les parties ont été systématiquement invitées à reprendre le dialogue sur les services essentiels, à plus forte raison si elles avaient conclu une entente préalable à la grève[28].

LES POUVOIRS DE REDRESSEMENT DU CONSEIL DES SERVICES ESSENTIELS

Le Conseil dispose de pouvoirs de redressement lorsqu'un conflit, autre qu'une grève légale, cause préjudice au service auquel le public a droit.

26. *Code du travail*, art. 111.17.

27. *Ville de Hampstead* et *Syndicat canadien de la fonction publique, s.l. 2880*, décision du 19 mars 1993.

28. *Montréal* et *Syndicat canadien de la fonction publique, s.l. 301*, décision du 6 mars 1986. *Résidence le Monastère* et *Syndicat des travailleuses et travailleurs des Résidences le Monastère (CSN)*, décision du 1er décembre 1992.

Ces pouvoirs peuvent être également exercés de façon préventive lorsqu'un tel préjudice est vraisemblablement susceptible de survenir lors d'un conflit. C'est le troisième et dernier volet dans lequel s'exerce la médiation du Conseil.

En vertu de ces pouvoirs, le Conseil peut ordonner le respect de la loi ou de la convention collective ; il peut ordonner le respect d'une entente ou d'une liste de services essentiels dans le cas d'une grève légale ; il peut généralement ordonner de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il lui paraît raisonnable d'ordonner dans le but d'assurer le maintien intégral des services au public. Il peut également ordonner que soit accélérée la procédure de grief et d'arbitrage prévue à une convention collective et ordonner une déclaration publique d'intention de se conformer à une de ses ordonnances. Enfin, il peut ordonner réparation par tout moyen qu'il juge approprié, y compris la constitution d'un fonds au bénéfice des utilisateurs du service affecté par le conflit[29].

Le régime ainsi mis en place par le législateur québécois pour les services publics et le secteur public est un régime particulier qui n'a pas d'équivalent comme tel dans le secteur privé. Bien que l'ensemble des dispositions législatives reliées à l'accréditation et aux droits syndicaux soit appliqué par des instances administratives dont le Commissaire général du travail et le tribunal du Travail, le redressement en cas de conflit illégal dans le secteur privé relève des tribunaux de droit commun[30], qui peuvent émettre des injonctions en cas de grèves illégales ou encore des sanctions pénales en cas de contravention à la loi[31].

Ce régime particulier, qui prévoit l'intervention du Conseil dans les services publics et le secteur public, n'exclut pas l'application des autres mesures, qui elles sont communes à tous les secteurs d'activités. La Cour supérieure a toutefois décidé que son pouvoir d'émettre des injonctions en cas de conflits de travail dans les services publics et le secteur public ne devait s'exercer que de façon résiduelle, après l'exercice des pouvoirs du tribunal spécialisé qu'est le Conseil des services essentiels et seulement en cas d'inefficacité des recours devant celui-ci[32].

En confiant de tels pouvoirs de redressement au Conseil, le législateur indiquait sans équivoque son intention de déjudiciariser encore plus les

29. *Code du travail*, art. 111.17.

30. Gilles TRUDEAU, *L'avenir des tribunaux de relations industrielles au Québec*, Rapport du 28e congrès de l'Association canadienne des relations industrielles, p. 25.

31. *Code du travail*, art. 141 et suivants.

32. *Rassemblement des techniciens ambulanciers du Québec (CSN)* c. *Conseil des services essentiels*, [1987] R.J.Q. 602. *Ambulance Trudeau Inc.* c. *Rassemblement des employés techniciens ambulanciers du Québec*, [1987] R.J.Q. 1408.

conflits de travail dans ces secteurs d'activités. Le premier jalon de cette déjudiciarisation a été d'exiger la prédétermination des services essentiels lors de l'exercice du droit de grève. L'ajout des pouvoirs de redressement, jumelé à une recherche d'ententes entre les parties lors de conflits, poursuit dans cette même voie : régler les conflits de travail de façon administrative, responsabiliser les parties et les inciter à trouver elles-mêmes les solutions à leurs différends. Le Code prévoit en effet que le Conseil peut avoir recours à la médiation dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de redressement, lui permettant ainsi de s'attaquer aux sources du problème et non seulement à ses manifestations.

Cette médiation doit être distinguée des services de conciliation volontaire du ministère du Travail. Les conciliateurs sont désignés par le ministre du Travail, à la demande de l'une ou l'autre des parties, dans le cadre des négociations pour le renouvellement de la convention collective[33]. Elle doit également être distinguée des pouvoirs que possède le ministre du Travail de désigner une personne-ressource pour favoriser l'établissement ou le maintien de bonnes relations entre un employeur et les salariés[34]. Cette désignation par le ministre peut être faite autant dans le secteur privé que public et demeure exceptionnelle.

La médiation lors des conflits de travail

Les types de conflits qui susciteront l'intervention du Conseil sont de plusieurs ordres. Il faut en effet comprendre le mot conflit dans son sens large, c'est-à-dire toute forme de différend, quelqu'en soit l'objet, qui est susceptible de causer préjudice au service auquel le public a droit[35]. À l'extrême, ce conflit pourra se manifester par la grève ou le lock-out. Mais, il pourra également se manifester par des moyens de pression allant de l'altération de l'uniforme réglementaire à des modifications importantes dans l'organisation du travail.

Il pourra survenir à l'occasion du renouvellement de la convention collective ou conséquemment à une décision de l'employeur pendant la durée de la convention collective : modifications aux horaires, mesures disciplinaires, nouvelles méthodes de travail, problème de santé ou de sécurité au travail, etc. Le conflit pourra aussi être l'aboutissement d'une détérioration du climat de travail amorcée de longue date.

---

33. *Code du travail*, art. 54 et suivants.

34. *Loi sur le ministère du Travail*, L.R.Q., c. M-32.1, art. 15.

35. *Syndicat canadien de la fonction publique* c. *Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648.

Le Conseil peut être informé de l'existence d'un conflit par tout moyen et intervenir d'office ou à la demande d'une personne intéressée[36]. Ainsi, un conflit peut être porté à l'attention du Conseil par le biais d'une demande formelle d'intervention qui lui est adressée par l'employeur ou le syndicat ou par le biais des médias d'information, auquel cas il intervient de son propre chef. Dans presque toutes ces circonstances, le médiateur sera le premier intervenant auprès des parties[37].

Comme nous l'avons déjà mentionné, les médiateurs du Conseil sont assignés de façon permanente à des entreprises ou établissements, généralement sur une base régionale, ou encore, sur la base de leur spécialisation. Ainsi, l'ensemble des dossiers de transport en commun ou de transport ambulancier sera confié à un seul médiateur qui pourra ainsi développer une connaissance approfondie de ce secteur d'activités. Il n'y a donc pas de désignation particulière ou ministérielle pour qu'un médiateur se saisisse d'un dossier lorsqu'un conflit est porté à l'attention du Conseil. Cette façon de faire contribue à la rapidité d'intervention du Conseil et à son efficacité. Les médiateurs ont déjà établi des contacts avec les parties et connaissent les organisations, toujours en raison de l'objectif bien particulier du Conseil qui est celui de la protection des droits du public usager.

Dans ce contexte bien précis, l'objectif de ce premier intervenant, le médiateur du Conseil, sera le rétablissement du service à la population et ce, dans les meilleurs délais. Le médiateur doit donc poser rapidement un diagnostic sur la situation dans le but d'évaluer les mesures appropriées qui doivent être prises pour dénouer le conflit. Le Conseil comprend son rôle comme celui d'un intervenant actif dans les relations du travail des services publics et du secteur public. Pour assurer de façon générale le service au public, il ne suffit pas de faire cesser, par le redressement, les manifestations d'un conflit de travail sans se préoccuper des raisons qui en sont à l'origine. Le Conseil vise donc par cette approche à diminuer les risques de répétitions de gestes illégaux qui portent atteinte au service au public.

Au terme de son intervention, et parfois même au cours de cette intervention, le médiateur doit faire rapport au Conseil sur l'état de la situation. Si le service est rétabli, le Conseil ne convoquera pas les parties en audience publique ; toutefois le médiateur pourra poursuivre avec les parties le dialogue ainsi amorcé afin de les amener à trouver une solution permanente au problème qui a suscité son intervention. Dans d'autres cas, son intervention peut se limiter à rétablir la communication entre les parties

36. *Code du travail*, art. 111.16.

37. Exception faite des cas de mots d'ordre de grève provinciale qui visent la totalité des salariés dans un secteur d'activités.

sans qu'il ne s'implique dans la recherche de solutions, surtout si celle-ci nécessite un processus de longue haleine.

Dans ce contexte, le travail du médiateur est axé sur la recherche d'ententes à la satisfaction des parties et ne comprend pas l'aspect normatif que l'on retrouve lors d'une médiation dans l'élaboration de la liste des services essentiels. L'aspect bien particulier de la protection des intérêts du public n'est plus dominant. Les employeurs et les syndicats des services et du secteur publics ont en effet la même latitude que ceux du secteur privé quand vient le temps de conclure des ententes propres à rétablir le climat de travail ; ces ententes peuvent porter sur l'ensemble des questions relatives à l'organisation du travail tels la détermination des horaires de travail, le partage des tâches, l'application de mesures disciplinaires, les mutations, etc.

Ainsi, le médiateur du Conseil préférera diriger les parties vers les fonctionnaires du ministère du Travail s'il constate que les questions portent sur le contenu même de la convention collective et que les rencontres devront s'échelonner sur une longue période de temps. L'intervention du Conseil se fait de façon plus ponctuelle et, par conséquent, elle doit se limiter dans le temps.

Si cette première intervention du médiateur n'a pas eu pour effet de rétablir le service dans un court délai, les parties sont convoquées en audience publique devant le Conseil qui évaluera, après avoir entendu les observations des parties, s'il doit exercer ses pouvoirs de redressement. Ces audiences sont plus formelles que les audiences qui portent strictement sur l'évaluation des services essentiels bien que le Conseil maintienne une attitude interventionniste dans les enquêtes qu'il mène, recherchant les causes réelles du conflit. À l'issue de telles audiences, le Conseil peut rendre des ordonnances de faire ou de cesser de faire. Ce fut le cas lors des débrayages massifs survenus dans le cadre des rondes de négociation provinciale du secteur public en 1986 et en 1989[38].

Dans certains cas, le Conseil peut suspendre sa décision et demander aux parties de reprendre la négociation en présence du médiateur[39]. C'est d'ailleurs la situation la plus fréquente lorsque le Conseil est saisi d'une demande relative au respect de la liste ou de l'entente sur les services

38. *Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux* et *Syndicat canadien de la fonction publique*, décision du 27 octobre 1986. *Fédération des infirmières et infirmiers du Québec*, décision du 4 septembre 1989. *Fédération des affaires sociales*, décision du 13 septembre 1989.

39. *Hydro-Québec* et *Syndicat canadien de la fonction publique, s.l. 1500*, décision du 10 juin 1988. *Ambulances Goyer Ltée* et *Rassemblement des employés techniciens ambulanciers du Québec*, décision du 31 janvier 1991.

essentiels[40]. Cette situation se présente également dans les cas de moyens de pression et même de débrayages illégaux. Bien qu'il prononce des ordonnances, le Conseil les accompagne de directives visant à amener les parties en médiation[41]. Cette approche donne d'ailleurs les résultats les plus probants pour la résolution des conflits.

L'audience publique, telle que dirigée par le Conseil, permet d'explorer publiquement l'ensemble des gestes posés de part et d'autre, d'en mesurer les conséquences sur le service au public et d'en trouver les motifs ou à tout le moins d'en exposer les raisons immédiates. Dans certains cas, cette suspension et la reprise des négociations permet le règlement du litige alors que dans d'autres cas, le prononcé d'ordonnances s'avère nécessaire.

QUELQUES COMPARAISONS CANADIENNES

Au Canada, la législation du travail relève principalement des provinces. Toutefois, en raison du partage des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, il s'est développé un droit du travail applicable aux salariés du gouvernement fédéral et aux salariés d'entreprises qui relèvent de la compétence du Parlement du Canada[42] ; parallèlement, s'est développé un droit du travail particulier à chacune des dix provinces constituant la fédération canadienne. Bien que les fondements et les grands principes soient, à toutes fins utiles les mêmes, les règles régissant les rapports collectifs du travail varient d'une province à l'autre et diffèrent également des règles édictées par le gouvernement fédéral.

La majorité des provinces canadiennes n'ont pas de législation relative aux services essentiels : ou bien elles interdisent le droit de grève aux fonctionnaires, aux employés d'hôpitaux et même aux employés de services publics, ou bien elles autorisent le recours aux employés de remplacement pendant une grève légale. C'est donc seulement les législations offrant suffisamment de similitude avec celle du Québec que nous examinerons ici.

---

40. *Hydro Québec* et *Syndicat canadien de la fonction publique, s.l. 1500*, décision du 28 février 1990.

41. *Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain* et *Rassemblement des employés techniciens ambulanciers du Québec (CSN)*, décision du 6 juin 1994. *Ville de Laval* et *Association des pompiers de Laval*, décision du 2 mai 1994.

42. Sont de compétence fédérale les ouvrages et entreprises ayant un caractère interprovincial ou international, le transport maritime et extra-provincial, le transport aérien, la radiodiffusion et la télévision, les banques.

Au niveau fédéral, seul les salariés du gouvernement, en vertu de la *Loi sur la fonction publique*[43] sont tenus de fournir des services essentiels en temps de grève. La loi fédérale prévoit expressément le droit de grève ; toutefois, certains employés peuvent être désignés comme étant nécessaires à la sécurité du public[44]. La loi prévoit que les parties peuvent s'entendre sur ces employés désignés. À défaut d'entente, la Commission des relations de travail de la fonction publique peut déterminer quels sont les employés désignés pour fournir les services essentiels.

Ce régime, instauré dans les années 1960, a été qualifié à l'époque de régime innovateur. Généralement, la désignation d'employés affectés aux services essentiels se faisait par entente ou à tout le moins, la désignation faite par l'employeur n'était pas contestée malgré l'absence de mécanismes favorisant de telles ententes. La commission ne s'est jamais dotée de médiateurs chargés d'amener les parties à s'entendre sur cette question. Bien que la loi fédérale indique que les parties peuvent conclure des ententes sur les services essentiels, il ne nous apparaît pas qu'il y ait une recherche active d'un tel consensus dans l'élaboration des services essentiels.

Dans la province de l'Ontario, des modifications récentes à la législation ont introduit pour la première fois la notion de services essentiels dans le Code du travail, qui est d'application générale[45]. Le concept de services essentiels y est énoncé sous la forme d'une exception aux mesures antibriseurs de grève également introduites dans la législation ontarienne à ce moment ; l'employeur peut en effet utiliser des employés de remplacement pour fournir un certain type de services dont la liste apparaît à la loi[46]. Elle contient entre autres des services reliés à la détention des personnes, aux soins des personnes handicapées et aux enfants, les centres d'hébergement d'urgence et les centres de crise, les centres de communication d'urgence et les services d'ambulances. L'employeur peut également utiliser de tels employés de remplacement pour prévenir des dangers à la vie, la santé ou la sécurité. La loi ontarienne prévoit que l'employeur ne peut avoir recours à des employés de remplacement à moins que le syndicat n'y consente et l'employeur doit donner au syndicat la possibilité raisonnable de fournir un tel consentement. Les parties peuvent conclure des ententes sur les personnes de remplacement ; elles sont assistées en cela par les employés de la Commission des relations du travail qui est chargée de trancher tout litige en cette matière. Dans ces procédures générales, la commission

43. S.R.C. 1970, c. P-35.

44. *Id.*, art. 79.

45. *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1990, c. L.2.

46. *Id.*, art. 73.1 et 73.2

ontarienne soumet d'abord tous les litiges à des agents qui agissent comme médiateurs. La recherche active de règlement des conflits est appliquée à l'élaboration des services essentiels par l'intermédiaire de ces agents. Toutefois, ces mesures auront eu peu de temps pour démontrer ou non leur efficacité. En effet, adoptées au sein d'une vive controverse en janvier 1993, elles ont été abolies en novembre 1995 par le nouveau gouvernement[47].

Jusqu'à tout récemment, cette province interdisait la grève à ses fonctionnaires et généralement aux employés de la Couronne quelque soit la fonction qu'ils occupent. De la même manière, la grève était interdite aux employés d'hôpitaux et de centres d'accueil. En 1993, la province a donné le droit de grève aux fonctionnaires tout en les obligeant à fournir des services essentiels, employeurs et syndicats devant conclure des ententes sur les services essentiels avant qu'une grève ou un lock-out ne puisse être déclaré[48]. En tout temps après le début des négociations sur la convention collective, l'une ou l'autre des parties peut demander au ministre du Travail de désigner un conciliateur, spécialement chargé d'aider les parties à s'entendre sur les services essentiels. En cas d'impasse, c'est la Commission des relations du travail de cette province qui doit statuer sur les questions non réglées. Les fonctionnaires ontariens bénéficieront d'ailleurs de deux forums pour la recherche des ententes, en premier lieu auprès des fonctionnaires du ministère du Travail et en second lieu, dans le cadre de la procédure usuelle utilisée par la Commission des relations du travail. L'introduction d'une tierce partie dédiée à de telles recherches d'ententes est une indication claire que le législateur ontarien a choisi la recherche de consensus dans l'élaboration de la notion de services essentiels pour la fonction publique ontarienne. La législation est malheureusement trop récente pour que nous puissions évaluer le rôle joué par la conciliation dans la détermination des services essentiels. Soulignons toutefois qu'au cours de l'hiver 1996, les fonctionnaires ontariens ont déclenché une grève générale provoquant, pour la première fois, l'application de la nouvelle législation en matière de services essentiels.

Au sein des juridictions canadiennes, tant fédérale que provinciales, seule la Colombie-Britannique avait adopté, avant le Québec, une législation qui ressemble à la législation québécoise en matière de services essentiels. Le Code du travail de la Colombie-Britannique, administré par la Commission des relations du travail de cette province, prévoit le maintien de services essentiels pour des motifs de dangers immédiats et sérieux à la santé, ou à la sécurité ou au bien-être des résidents de la province.

47. *Loi de 1995 sur les relations de travail*, sanctionnée le 10 novembre 1995.

48. *Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.O. 1993, c. 38.

Lorsque le ministère demande à la commission de déterminer des services essentiels, celle-ci peut assigner un ou des médiateurs pour aider les parties à s'entendre sur les services essentiels qui seront fournis pendant la grève. À défaut d'entente, la commission procède à la désignation du niveau de services. Les parties en viennent généralement à des ententes sur les services à maintenir et ces ententes sont respectées pendant la grève.

CONCLUSION

Le régime québécois de maintien de services essentiels accorde une place prépondérante à la responsabilité des parties. Il est basé d'abord et avant tout sur une recherche de consensus autant dans la détermination et le maintien des services essentiels que dans le règlement des conflits qui peuvent affecter le service au public.

Les conflits de travail aussi bien dans les services publics que dans le secteur public sont souvent source de débats émotifs. Certains prennent même l'avant-scène de l'arène politique.

En mettant une emphase aussi marquée sur la recherche de consensus entre les parties et en confiant à un tiers indépendant et neutre le soin de trancher en cas de litige, le législateur québécois a voulu déjudiciariser ce secteur des relations du travail. Il a également contribué à le dépolitiser, à tout le moins dans les services publics. Toute la législation et son application s'inscrivent dans la recherche d'un juste équilibre entre l'exercice du droit de grève, tributaire du droit d'association reconnu dans les démocraties, et le droit du public à des services malgré les conflits de travail.

SUMMARY

Mediation and Conflict Resolution in Quebec Essential Services

The right of public service employees and public servants to strike was recognized by the Quebec legislature in the mid-1960s. The need was soon felt to establish mechanisms for determining essential services during strikes, in particular because of the socio-political environment, numerous illegal strikes and the centralization of both administration and collective bargaining in the health-care system.

After unsuccessful several attempts, in 1982 the government adopted the current legislation and created the Conseil des services essentiels (Quebec Essential Services Council), the first permanent body responsible for ensuring the maintenance of essential services during strikes in the public services, and as of 1985, in the public sector, more precisely for establishments in the health care and social services sectors.

Although the creation of the council and the mechanisms put in place to ensure the maintenance of essential services were greeted with scepticism, everyone concerned would now agree that the evidence is conclusive.

One of the most important factors contributing to this success is the consensual approach taken to determine essential services. In fact, the law requires that the parties negotiate essential services on the basis of a list which the union must file with the council and the employer. The approach favoured by the legislature rests on making the parties more responsible, implying profound changes in the mentality of the employers and unions concerned.

It should be emphasized that the legislature chose a narrow definition of what constitutes an essential service, both by limiting the sectors of activity subject to this obligation and by adopting the protection of health and public safety during a strike as the criterion to evaluate the sufficiency of services.

Within the context of the council's activities, mediation is viewed as the effort of a neutral person to help the parties conclude their own agreement on the services that will be provided to the public during a strike. Mediation is conducted under the Essential Services Council, a decision-making tribunal which is empowered to decide whether the services determined to be essential are in fact sufficient.

The law requires the parties to negotiate essential services to be provided, thus recognizing the importance of the responsibility of the parties in this area because of their knowledge of the establishment in question. It also recognizes that essential services are more likely to be provided without interruption if they have been determined by the parties themselves.

The principal functions of the mediators include information, education and awareness. Their efforts are aimed at creating a link between the parties on a question that should ideally remain irrelevant unless a collective agreement is not reached. Through this process, employers and unions must contribute to the protection of public health and safety.

Mediators are assigned permanently to enterprises and establishments on a regional basis or on the basis of a specialization. They establish

contacts with the parties, draw up a profile of services and establish the first contacts aimed at demonstrating their neutrality and their availability. When the negotiation of services itself begins, the mediator must ensure that the parties attack all the issues that must be discussed. Agreements, or by default, lists, are submitted to the council for evaluation of their adequacy at a public hearing.

If problems of interpretation or application of the essential services list arise during a strike, the mediators intervene with a view to determining the true nature of the conflict, defuse it and help the parties to find solutions so that provision of essential services will not be disrupted. In the absence of an agreement between the parties, the Essential Services Council may intervene, again in the form of a public hearing, and, in the absence of negotiated solutions at this stage, the council can use its powers of redress.

By virtue of these powers, the council may issue orders ensuring the provision of essential services. More broadly, the council may also use its powers of redress if a private conflict in a public service or in the public sector deprives, or is likely to deprive the public of a service to which they have a right. As soon as such conflicts are brought to the attention of the council, the mediator is the first to intervene and his or her primary objective is to have the service restored as quickly as possible. The council also sees itself as an active participant in labour relations in the public services and the public sector that come under its jurisdiction. Indeed, to ensure that essential services are provided to the public, it does not suffice to simply use the powers of redress to stop the outward manifestations of conflict and to ignore its root causes. From this point of view, the mediator works with the parties to find permanent solutions to the problem that brought about the council's intervention.

By putting such stress on the search for consensus between the parties, and by entrusting an independent and neutral third party to solve disputes, the Quebec legislature sought to dejudiciarize this sector of labour relations. The entire legislation and its application are in keeping with the search for a fair balance between the right to strike, a result of the freedom of association recognized in democracies, and the public's right to services despite industrial conflict.