

L'intérêt public dans l'aménagement des relations du travail

Public Interest in Labour Relations

Gérard Dion

Volume 19, numéro 3, juillet 1964

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1021270ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1021270ar>

[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

Dion, G. (1964). L'intérêt public dans l'aménagement des relations du travail / Public Interest in Labour Relations. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 19(3), 287–297. <https://doi.org/10.7202/1021270ar>

Résumé de l'article

Dans cette étude, l'auteur montre comment l'intérêt public est engagé dans les relations du travail. Il expose d'abord ce que l'on entend par « intérêt public ». Ensuite, il envisage comment doit se comporter le gouvernement dans les questions d'intérêt public.

L'intérêt public dans l'aménagement des relations du travail *

Gérard Dion

Dans cette étude, l'auteur montre comment l'intérêt public est engagé dans les relations du travail. Il expose d'abord ce que l'on entend par « intérêt public ». Ensuite, il envisage comment doit se comporter le gouvernement dans les questions d'intérêt public.

Que l'intérêt public soit impliqué par l'aménagement des relations du travail, c'est aujourd'hui un truisme. On n'a qu'à ouvrir les yeux pour s'en rendre compte. Que l'Etat doive intervenir, ce fut longtemps nié par les tenants du libéralisme économique et les doctrinaires du libéralisme politique, mais, de nos jours, c'est communément admis par tous dans tous les pays.

Ce qui prête à discussion, c'est ce que l'on entend par « intérêt public » et le degré et le mode d'intervention de l'Etat. Dans cet exposé, j'ai l'intention d'aborder ces deux sujets qui sont reliés l'un à l'autre.

L'intérêt public

Les rapports du travail sont ceux qui s'établissent entre les personnes et les institutions engagées dans la production d'un bien ou la prestation d'un service pour les consommateurs. Dans une société évoluée et industrialisée, ces rapports ne se placent pas seulement au niveau des individus, mais ils deviennent collectifs.

La société tout entière est intéressée à ce que les rapports du travail s'établissent, d'une part,

DION, GERARD, L.Ph., M.S.Sc., professeur à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.

* Communication présentée au Congrès de l'ACFAS (novembre 1963).

dans le respect des droits fondamentaux des agents de la production et la paix publique et à ce que, d'autre part, soit assurée la continuité de la production ou des services. L'intérêt public couvre à la fois ces deux aspects. Le premier consiste dans l'existence et le fonctionnement d'un régime convenable de relations du travail; le second dans la possibilité de satisfaction des besoins de la population.

L'intérêt public n'a pas partout et toujours les mêmes exigences. Il est évident qu'il est grandement engagé dans l'établissement du régime même des relations du travail. Il l'est tellement qu'il a donné naissance à la législation du travail qui précise les droits et les devoirs des individus et des institutions et qui prévoit des mécanismes favorisant l'aménagement de ces relations.

En ce qui regarde la satisfaction sociale des besoins de la population, il en est autrement. Il saute aux yeux que dans la société, les besoins de services et de produits n'ont pas tous la même importance et que, par conséquent, ils ne concernent pas l'intérêt public au même degré. Que la population ait à sa disposition du pain est plus important que d'avoir du chocolat ou des eaux gazeuses; le fonctionnement d'un service d'hôpital engage plus l'intérêt public que celui d'un service de blanchissage. Il existe certains besoins qui ne peuvent être satisfaits que par l'initiative de l'Etat. D'autres sont laissés à l'initiative privée.

Dans un pays comme le nôtre où tout n'est pas étatisé, les services propres de l'Etat sont fonction même de l'intérêt général et il y a présomption que ceux qu'il a assumés impliquent aussi considérablement l'intérêt public. Il ne faut cependant pas oublier, non plus, que d'autres services, bien qu'exploités par l'entreprise privée sont d'intérêt public: c'est la raison pour laquelle on les appelle ordinairement des « services publics ». Voilà pourquoi, *si l'on considère l'intérêt public à sauvegarder ce n'est pas tant la qualité de l'employeur en relations du travail qu'il importe que la nature même du service exploité.*

Dans notre système de relations du travail, tout n'est pas réglé par l'Etat, comme dans les pays totalitaires. La négociation collective entre la direction des entreprises et les syndicats qui représentent les travailleurs pour déterminer la rémunération et les conditions de travail est considérée par tous comme étant le moyen le plus désirable. Elle est partie essentielle d'un système économique respectant encore la liberté d'entreprise, la liberté de travail et la liberté d'association.

On admet donc au point de départ qu'il puisse exister des intérêts divergents et des points de vue divergents qui sont légitimes et susceptibles de venir en conflit. Et lorsque ce conflit ne peut être réglé par voie de discussions on a recours au moyen de pression sur l'autre partie qu'est la grève ou le lock-out. Mais grève ou lock-out entraînent la cessation de la production d'un bien ou de la continuité d'un service. La population ou une partie de la population se trouve donc momentanément privée de ce produit ou de ce service.

Il est évident qu'une grève comporte toujours des inconvénients pour les tiers. Ceux qui ont à en subir les contrecoups ne sont pas contents des embarras causés. Aussi, sont-ils enclins à en exagérer les conséquences. Dans quels cas et à quel moment une grève affecte-t-elle vraiment l'intérêt public? Quand le bien commun est-il en danger? Est-il possible de le déterminer d'avance, sans tenir compte de toutes les circonstances concrètes?

Notre législation actuelle et celle que l'on est en train de préparer tranche cette question d'une façon assez simpliste: elle donne une énumération de ce qu'elle appelle « service public » et prohibe toute grève pour tous les travailleurs indistinctement. L'affaire n'est pas pourtant si évidente quand on considère la législation dans les autres pays et même notre législation fédérale. Ainsi, par exemple, une grève des chemins de fer dans tout le Canada n'est pas considérée comme menaçant le bien commun du pays, alors que dans notre loi actuelle du Québec les employés du chemin de fer Roberval-Saguenay ne peuvent se mettre en grève légalement.

La raison « d'intérêt public » est utilisée en législation du travail pour justifier des limitations à l'exercice de certains droits qui sont pourtant communément reconnus. Ainsi, c'est, dit-on, à cause de l'intérêt public que l'on ne permet point à certains groupes de travailleurs de faire de l'action syndicale et qu'à d'autres on prohibe le droit de grève.

Mais qu'est-ce donc au juste que l'intérêt public? C'est une de ces notions difficiles à définir tout comme celles de « bonnes moeurs » et « ordre public » qui se rencontrent dans nos textes de loi. On en a l'intuition, mais, en fait, on ne peut trouver de définition objective universellement valable. Car l'intérêt public est essentiellement relatif aux temps, aux lieux, au contexte de civilisation dans lequel se trouve la population.

L'intérêt public est sans doute l'intérêt du public, mais il y a plusieurs publics et leurs intérêts sont parfois divergents ou ne s'imposent pas toujours avec le même degré d'importance. Ce qui reste vraiment d'intérêt public, une fois que l'on a réussi à concilier ces diversités d'intérêts, et qui est réellement commun à tous est ordinairement assez limité. C'est ce qui constitue une situation générale d'urgence. Encore ici, il est difficile de donner une définition précise de ce qu'est une situation générale d'urgence. Car il faut porter un jugement de valeur en tenant compte de beaucoup d'éléments qui sont parfois contradictoires. Disons tout de même que c'est celle où la santé ou la sécurité publique sont en danger, celle où le bien-être de la population risque de subir un dommage grave et irréparable. Il est des cas très clairs comme celui d'une cessation de travail chez les militaires, les policiers, les pompiers ou chez les médecins d'une même ville, etc. Tout dépend aussi de la durée de l'arrêt de travail, des conditions internationales, etc.

A la suite d'études faites aux Etats-Unis cherchant à définir ce qu'est une situation générale d'urgence, on est arrivé à la conclusion que les quatre conditions suivantes devaient se rencontrer simultanément. Je me contente de vous les énumérer sans les discuter:

- a) le conflit doit être national plutôt que local;
- b) le produit ou le service doit être essentiel, c'est-à-dire qu'on ne puisse s'en passer sans que rapidement et sérieusement ne soit affectée la sécurité du public;
- c) le conflit doit impliquer toute une industrie ou une partie essentielle;
- d) l'urgence doit être imminente ou actuelle plutôt seulement qu'une possibilité si l'arrêt de travail devait durer pendant une période très longue.

On est porté à exagérer les effets des grèves et à requérir une action gouvernementale immédiate et drastique, même lorsqu'il est prouvé que ces effets sont insignifiants à l'économie et à la sécurité. Les préjugés inconscients contre l'utilisation de la grève se camouflent facilement derrière des raisons de bien commun. Celui-ci n'est pas engagé aussi souvent qu'on le croit. Je voudrais donner ici l'opinion d'un homme qui s'y connaît en la matière puisqu'il a joué un rôle important aux Etats-Unis dans l'appréciation des conflits du travail. Son nom et sa

réputation sont en eux-mêmes une garantie du sérieux de son jugement. Je veux parler de Cyrus Ching:

« A good case can be made for the statement that the nation has never really suffered seriously from a strike... There have been few, if any, real national emergencies resulting from labor-management conflicts... many times since enactment of the Taft-Hartley law, in 1947, with its national emergency strike section, the Federal Government has dealt with a situation on the basis of a national emergency when, in looking back, it really was not that at all.

All of the people who are affected by the shutdown of an industry, including the retailers, wholesalers, stockholders and other groups, bring pressure to bear on Congress, the President, and the Government agencies, demanding action... I can say, looking back on my own experience, pressures of that kind led me to refer matters to the President and we in the Federal Mediation Service proceeded on the basis that it was a national emergency. I confess that in regard to some of the instances there now is serious doubt in my mind as to the correctness of the label. »¹

Tous ceux qui ont étudié sérieusement la question sont arrivés à la même conclusion. Je pourrais citer des dizaines et des dizaines de témoignages d'experts en économie et en relations industrielles. Je me contenterai de référer à deux études récentes.

La première entreprise pour le compte du *Committee for Economic Development* a été publiée en 1961 sous le titre *The Public Interest in National Labor Policy*. Les auteurs sont des professeurs bien connus: Clark Kerr, Douglass Brown, David L. Cole, John T. Dunlop, William Y. Elliott, Albert Rees, Robert M. Solow, Philip Taft, George W. Taylor, George P. Schultz, Abraham Siegel et David Burke. Voici ce qu'ils disent:

« True emergencies have been rare. Since 1947 when the Taft-Hartley machinery for handling emergency disputes became effective, this machinery has been used only nineteen times and in several of these cases the existence of a genuine emergency was at least doubtful. State legislation on emergency dispute is largely inactive today but there is no evidence that communities are plagued with this problem. Study after study has shown that the emergency potential of given labor dispute is always grossly exaggerated at the moment it occurs. Dire conjectures about « what would happen if » seldom become reality. The parties have the capacity for behavior that takes account of essential public needs. In addition, the resiliency and flexibility of a

(1) CYRUS S. CHING, *Review and Reflection*, Forbes, New York, 1953, pp. 103, 106, 109.

free economy are impressive. All this suggests that any special procedures should be used with the utmost caution and reluctance. »²

La seconde étude a été préparée par un groupe de professeurs de l'Université Harvard à la suite de la grève de l'acier en 1959. On sait que l'opinion publique avait été grandement alertée par la fréquence, la longueur et les effets des grèves dans cette industrie. Le Ministre du travail, James P. Mitchell, voulut en avoir le coeur net. C'est à sa demande que l'étude fut entreprise par l'équipe et elle analysa sous tous leurs aspects les grèves dans cette importante industrie. Les conclusions majeures sont résumées dans la préface de l'ouvrage signée par le Ministre du travail:

« The basic conclusions of the report are indeed noteworthy. One is that the long range-economics effects of past steel strikes have left no permanent scars on our economy. Another is that the negotiated settlements in steel, when properly understood, have minimal effects on wages and prices in the economy. These two conclusions lead inevitably to a third: that the consequences of the steel bargain have their effects primarily on the parties, and the strikes which from time to time may accompany the negotiations DO NOT WARRANT THE PUBLIC CONSTERNATION AND OUTCRY that have occurred in the past. »³

Que l'intérêt général et le bien commun ne soient pas aussi sérieusement engagés ou menacés qu'on le croit, on peut en trouver des exemples dans des faits qui sont encore d'actualité.

Prenons d'abord le cas de certaines Commissions scolaires qui décident de fermer les écoles de leur municipalité sous le prétexte qu'elles n'ont pas assez d'argent pour payer leurs instituteurs. Elles se refusent — à tort ou à raison — à monter leurs taxes et le Ministère de la Jeunesse refuse d'accepter leur budget tant qu'elles ne se seront pas mises au même niveau que les autres Commissions scolaires. Cette mise-à-pied temporaire des instituteurs avec la fermeture des écoles n'a pas d'autre but que de forcer la main au Gouvernement. Et les enfants n'ont pas de classe. Ce n'est pas la première fois que des Commissions scolaires en ces dernières années posent un tel geste pour des motifs semblables. Quelques observations alors s'imposent. D'abord, com-

(2) *The Public Interest in National Labor Policy*. By an Independent Study Group Committee for Economic Development, New York, 1960, pages 95-96.

(3) *Collective Bargaining in the Basic Steel Industry*. A study of the Public Interest and the Role of Government. U.S. Department of Labor, January 1961.

ment s'appelle un tel geste, sinon un «lock-out»? Et un lock-out, dans ce que notre législation considère comme un service public. De plus, ce lock-out est dirigé contre l'administration gouvernementale: par conséquent, c'est un lock-out politique. Comment se fait-il que l'on ne réagisse pas devant un lock-out politique de la même façon que l'on réagirait devant une grève politique? Est-ce que vraiment la cessation de ce service public met en jeu d'une manière grave et périlleuse l'intérêt général? (Evidemment, nous ne parlons pas d'une fermeture qui se prolongerait pendant un temps très long.) Si cela n'est pas lorsque l'initiative provient de la Commission scolaire, pourquoi le serait-ce lorsque l'initiative provient des instituteurs dans une grève? Il apparaît de toute évidence que la notion de «service public» dans notre législation du travail, non seulement ne correspond point à la réalité, mais qu'elle donne lieu à une discrimination injuste.

Voici un autre exemple avec la dernière grève des débardeurs au Canada.

Dès les premiers jours, certains se sont émus et ont demandé immédiatement l'intervention du gouvernement pour qu'elle cesse sous prétexte qu'elle empêcherait la livraison du blé à la Russie et ferait ainsi perdre une vente importante pour l'économie du pays. On ne s'inquiétait pas de savoir qui, des débardeurs ou des armateurs, devaient accepter les propositions de l'autre partie dans le conflit qui les opposait depuis deux ans. On ne s'est pas arrêté à penser que la cessation immédiate de la grève signifiait qu'on livrait les débardeurs à la merci des armateurs et, par conséquent, que l'on prenait position dans une question que l'on ne connaissait pas. Une seule chose comptait: la livraison du blé à la Russie. Il n'y a pas de doute que c'était là aussi une question importante à considérer. Et je suis sûr que, de part et d'autre, comme d'ailleurs du côté du responsable du bien commun le gouvernement, on ne l'oubliait pas. Ceci est facile à juger *post factum*, car le premier ministre Pearson, dès la fin de la grève, a déclaré que «la Russie recevra son blé dans les délais prévus». Mais si tel est le cas, c'est donc dire qu'à aucun moment pendant les dix jours qu'a duré la grève, cette crainte d'un désastre n'était fondée. C'est dire aussi que tous ces prophètes de malheur ne s'y connaissaient pas et ont porté un jugement basé sur leurs préjugés. Sous le couvert de l'intérêt général en péril, ils n'ont fait qu'exprimer leur incompréhension vis-à-vis du phénomène de la grève et leur opposition à l'utilisation de ce moyen de pression pour en arriver à un règlement dans un conflit de travail. Des

journalistes, en cela, portent une large part de responsabilités. L'un d'eux, à Québec, récemment encore, avec bonne foi sans doute, étalait avec candeur son ignorance de la question dans un éditorial où il soutenait que «dans une société qui se veut évoluée, il faut remplacer la grève par l'arbitrage obligatoire des différends ouvriers».

Je ne veux pas terminer cette partie sans indiquer qu'il existe un autre aspect sous lequel les relations industrielles affectent l'intérêt public. Et il est appelé à prendre de plus en plus une importance grandissante. C'est celui où, cette fois, les accords ou les ententes entre les parties, ont une incidence sur l'économie générale du pays. Et cela peut se produire de trois façons.

La première évidemment, lorsque la détermination des salaires et des conditions de travail contribuent à grever le budget de l'Etat, que les entreprises soient des entreprises d'Etat ou qu'elles vivent à même les subsides de l'Etat. La seconde, c'est dans les industries qui par leur importance donnent le ton à l'économie de la nation. La troisième, c'est lorsqu'une entreprise de très grande ampleur domine une région et jette dans le chômage un nombre considérable de travailleurs.

Traiter ici cette question nous entraînerait trop loin, car c'est tout le rôle économique de l'Etat qu'il faudrait envisager et ceci ne relève pas de la législation du travail proprement dite.

L'intervention de l'Etat

Que l'Etat doive intervenir dans les relations du travail parce que l'intérêt public y est en jeu, il n'y a pas de doute là-dessus. C'est son rôle de le faire. Mais cette intervention doit être basée sur une connaissance de la réalité et sur l'expérience dans ce domaine. Non à partir de fausses théories, de préjugés ou de fantômes.

Le pouvoir législatif doit d'abord établir des cadres de comportements qui faciliteront aux parties engagées dans le domaine des relations du travail à s'entendre pacifiquement et à régler leurs conflits.

De plus, le gouvernement ne peut être laissé impuissant devant des conflits dans des services essentiels et des industries vitales aux moments critiques où le bien commun est véritablement en jeu. Dans ces cas de situation générale d'urgence, les décisions prises par les

agents de production sont si intimement reliées aux conditions de vie normale dans une société qu'elles changent de caractère et deviennent alors de nature politique. Elles sont par conséquent du ressort propre de l'Etat. A lui de prendre ses responsabilités, quitte à s'assujettir lui-même à une procédure compatible avec le régime démocratique dans lequel nous vivons.

Il ne faut cependant pas oublier que toute forme d'intervention extérieure sur laquelle l'une ou l'autre partie peut facilement compter d'avance est de nature à étouffer et même à détruire la négociation collective. Car il existe une tendance inévitable pour la partie qui se croit la plus faible dans un conflit de rechercher appui et aide auprès du gouvernement. Et une série de procédures bien définies de la part du gouvernement va tendre à inciter l'une ou l'autre des parties à évaluer le coût ou les termes d'un accord volontaire en rapport avec ce qu'il lui serait possible d'obtenir probablement si elle ne s'entendait pas et si le gouvernement intervenait. Par conséquent, il ne devrait y avoir aucune assurance que dans un conflit le gouvernement interviendra sûrement, sauf pour aider les parties à s'entendre entre elles.

Enfin l'intervention de l'Etat doit être effectuée uniquement pour des raisons de bien commun en prenant bien soin d'évaluer toutes les conséquences à courte et à longue portée. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas dans le domaine des relations du travail de panacées et qu'il est impossible de faire disparaître tous les maux. On doit accepter d'avance certains inconvénients qui sont la rançon de la démocratie et de la liberté. Les régimes totalitaires en subissent d'autres qui sont pires.

Lorsque les tiers sont amenés à souffrir d'une cessation de travail, ce devrait être pour eux l'occasion de prendre conscience des bénéfices constants qu'ils tirent de la collaboration habituelle entre les travailleurs et les entreprises.

PUBLIC INTEREST IN LABOUR RELATIONS

Public interest is at stake in labour-management relations. Government intervention, which has been denied by the upholders of « laissez-faire » economy, is commonly accepted in all countries. However, what is meant by « public interest », and the degree and the form of government intervention lead to discussions.

PUBLIC INTEREST

Society as a whole is concerned with the establishment of labour-management relations in compliance with the fundamental rights of production agents and in the maintenance of public peace on one hand, and in the assurance of continuity in producing goods and services on the other. Public interest covers those two aspects at the same time. The first one consists in the existence and functioning of a convenient system of labour relations; the second one, in the possibility of satisfying the needs of the population.

At the society level, the needs for goods and services do not have the same importance; therefore, they do not concern public interest in the same degree. Certain needs can only be satisfied by government initiative; the satisfaction of others being taken care of by private initiative. In a country, as ours, where everything is not nationalized, the proper services provided by the State are a very function of general interest, and it is presumed that those assumed by the State also concern very much public interest. However, we must remember that other services, although exploited by private enterprise, also affect public interest: this is the reason why they have been usually called « public services ». Therefore, in any attempt to safeguard public interest, it is not so much the quality of the employer in labour relations which is important but the character of the service which is exploited.

In our labour-management relations system, collective bargaining is considered by all as being the most desirable means; it is an essential part of an economic system based on free enterprise, freedom of work, and freedom of association. Right at the beginning, it is admitted that divergent interests and viewpoints may exist, which are legitimate and may become conflictual. When the dispute cannot be solved through discussion, recourse is given to strike or lock-out in order to put a pressure on the other party. But a strike and lock-out lead to a stoppage in the production of a good or a service. The population or one part thereof is forced for a time to do away without that good or that service.

Any production stoppage involves some drawbacks for a third party. In what situation and at what time does a strike really affect public interest? When is common good really in danger? Is it possible to determine it in advance, without taking into account all concrete circumstances?

Public interest is a very difficult concept to define, as the concept of « good morals », « public order ». We have an insight of it, but to give a universally valuable and objective meaning is impossible. Public interest concept is essentially relative to time, places, to the state of civilization which a population is going through.

Public interest is without a shadow of doubt the interest of public at large, but there are many publics and their interests are sometimes incongruent or do not always command the same degree of importance. What is the proper scope of public interest is very limited. It is what is called « an emergency case », for instances, when public health or security is threatened, when the welfare of a population risks of undergoing serious and irreparable damage.

We are inclined to inflate the consequences of strikes and to call for immediate and radical governmental action, even when it is proven that those consequences do not present a threat to security and to the economy. Unconscious prejudices against strike utilization are easily hidden behind « reasons of common good », this one being not engaged as often as it is believed. Cyrus Ching, a man of experience, said : « A good case can be made for the statement that the nation has never really suffered seriously from a strike... There have been few, if any, real national emergencies resulting from labour-management conflicts... I can say, looking back on my own experience, pressure of that kind led me to refer matters to the President and we in the Federal Mediation Service proceeded on the basis that it was a national emergency. I confess that in regard to some of the instances there now is serious doubt in my mind as to the correctness of the label ».

STATE INTERVENTION

The legislative branch must at first establish behavior frameworks which will enable the parties involved in the field of labour relations to come to an understanding and bring their disputes to an end.

The government cannot take an attitude of non-intervention when facing disputes in essential services and vital industries at the very critical moment when common good is really threatened. In those cases of general emergency situation, the decisions rendered by production agents are so intimately related to normal living conditions that they see their character changed into one of a political nature. Consequently, they fall into the scope of State action.

Any kind of external intervention which can be relied on and anticipated by either party leads to hamstring and even to destroy collective bargaining, since an unavoidable tendency exists for the party which feels weaker at the dispute to seek support and help from government. A series of well-defined procedures on the part of government will tend to entice either party to evaluate the cost of the terms of a voluntary agreement in line with what it would probably get if it did not come to an understanding or if the government interfered.

In labour relations, no panacea exists and it is impossible to get rid of all evils. Certain drawbacks must be accepted beforehand, which are the ransom of democracy and freedom. Totalitarian regimes undergo other evils that are worse.

To withstand a work stoppage must be the opportunity for third parties to consider the constant benefits they draw from the usual collaboration between workers and management.