

Le statut particulier des unités de négociation dans la fonction publique du Québec

Patrice Garant

Volume 23, numéro 4, 1968

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/027955ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/027955ar>

[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 ce compte rendu

Garant, P. (1968). Compte rendu de [Le statut particulier des unités de négociation dans la fonction publique du Québec]. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 23(4), 667–672. <https://doi.org/10.7202/027955ar>

Résumé de l'article

La caractéristique fondamentale du régime de relations de travail dans la Fonction publique québécoise c'est qu'il relève du Droit commun du travail tel que complété ou modifié par la loi de la Fonction publique de 1965. Le fonctionnaire est donc en principe un salarié et Sa Majesté un employeur au sens du Code du travail sauf dérogation explicite¹. Or ces dispositions dérogatoires sont suffisamment cohérentes, croyons-nous, pour que l'on puisse parler d'un statut particulier, fait de particularités fondées sur des exigences propres au service public. Ces particularités sont relatives au droit d'association, à l'accréditation, à la structure et au contenu des unités de négociation, à la délimitation de la matière négociable et l'exercice du droit de grève. À l'aide de la jurisprudence nous tenterons d'analyser ici la particularité relative aux unités de négociation.

JURISPRUDENCE DU TRAVAIL

Le statut particulier des unités de négociation dans la Fonction publique du Québec

PATRICE GARANT

La caractéristique fondamentale du régime de relations de travail dans la Fonction publique québécoise c'est qu'il relève du Droit commun du travail tel que complété ou modifié par la loi de la Fonction publique de 1965. Le fonctionnaire est donc en principe un salarié et Sa Majesté un employeur au sens du Code du travail sauf dérogation explicite¹. Or ces dispositions dérogatoires sont suffisamment cohérentes, croyons-nous, pour que l'on puisse parler d'un statut particulier, fait de particularités fondées sur des exigences propres au service public. Ces particularités sont relatives au droit d'association, à l'accréditation, à la structure et au contenu des unités de négociation, à la délimitation de la matière négociable et l'exercice du droit de grève. A l'aide de la jurisprudence nous tenterons d'analyser ici la particularité relative aux unités de négociation.

LA STRUCTURE DES UNITÉS (ART. 69 À 72, LOI F.P.)

Le législateur québécois a déterminé la structure des unités dans la loi et la C.R.T. a affirmé qu'elle n'était pas compétente pour reviser cette structuration. La loi précise pourtant que la C.R.T. peut révoquer l'accréditation existante et en accorder une nouvelle.²

Ce que la loi prévoit, c'est un maximum de 21 unités de négociation et elle prévoit elle-même, en deux étapes, le regroupement possible de certaines de ces unités chez les professionnels. Cette structuration par la loi des unités de négociation *est une dérogation expresse du système général établi par le Code du travail.*

Le problème de la structure des unités de négociation n'est pas simple à cause précisément du rôle que sera appelée à jouer la C.R.T. dorénavant. Le législateur ne semble pas s'être aperçu du malaise que pourront ressentir ceux qui chercheront à analyser ses intentions. Car

(1) c.f. Jean LESAGE in *Débats Ass. Législative*, 1965, p. 4656; J.-R. CARDIN in *Relations Industrielles*, vol. 21 no 1, 1966, p. 25; F. MORIN in *Relations Industrielles*, vol. 23, no 1, 1968, p. 169.

(2) *Ass. Professeurs du Conservatoire, C.R.T.*, 30/10/67, re : les enseignants ne forment qu'une seule unité de négociation.

d'une part, il est évident qu'une fois passée la phase initiale d'accréditation législative ou ministérielle il s'en remet à la C.R.T. à qui il accorde le pouvoir d'agir conformément aux « conditions prévues dans le Code du travail » (art. 71); cela est conforme à l'idée fondamentale que le régime des relations de travail dans la fonction publique fait partie de l'économie générale du Droit du travail. Mais d'autre part, la même législation favorise sans équivoque le regroupement des unités de négociation en autorisant des procédés qui dérogent même au Code du travail; c'est le cas des syndicats interprofessionnels notamment. Bien plus, comme l'Etat est un employeur d'une polyvalence exceptionnelle (il y a tout de même près d'une centaine de corps de fonctionnaires exerçant des fonctions nettement différenciées sans compter les enseignants), l'application des critères mis en oeuvre dans l'entreprise privée pour déterminer les unités de négociation pourrait conduire à une multiplication de ces unités qui pourrait être au désavantage des trois parties en cause: fonctionnaire, Etat-Employeur et collectivité des administrés !³

La question n'est pas hypothétique car elle vient de se poser devant la C.R.T., qui par une décision du 30 octobre 1967 a rejeté une requête de l'Association des professeurs du conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec visant à fractionner l'unité de négociation des enseignants tel qu'établie par l'art. 69 c. de la loi. La C.R.T. a estimé qu'elle ne pouvait altérer les unités de négociation prévues par le Législateur aux art. 69 et suivants.

Même si l'intention du législateur n'est pas d'une clarté fulgurante, il semble néanmoins qu'une interprétation raisonnable des textes rende défendable cette décision de la C.R.T. qui est très lourde de conséquences⁴. Ce que la loi met en place c'est un maximum de 21 unités de négociation et non pas uniquement 5 grandes divisions à l'intérieur desquelles la C.R.T. pourrait agir à sa guise en se contentant d'observer les conditions prévues au Code du travail. La loi prévoit elle-même en deux étapes le regroupement possible de certaines de ces unités de négociation; il serait invraisemblable que la C.R.T., par exemple, puisse refuser, en se fondant sur le Code du travail, ce que la loi de la Fonction publique autorise expressément.

Nous croyons que la structuration des unités de négociation opérées par la loi de la Fonction publique est une dérogation expresse au système établi par le Code du travail, ce qui n'infirme pas le principe

(3) « Dans les emplois gouvernementaux, où l'imbrication des fonctions, des classes, des grades, est si grande, il serait dans notre opinion irréaliste d'utiliser les vieux critères de notre Droit du Travail traditionnel », Cardin, J.-Réal, « La convention collective et les professionnels salariés au Québec », 1966, *Relations Industrielles*, p. 125 à la p. 138.

(4) c.f. le commentaire de cette décision par le Prof. Fernand Morin in *Relations Industrielles*, vol. 23, no 1, 1968, p. 169.

énoncé plus haut à l'effet que le régime des relations de travail dans la Fonction publique relève de l'économie générale du Droit commun du travail. Nous ne saurions trop insister sur le fait que si les employés de la Fonction publique gouvernementale sont régis par le Code du travail ils le sont aussi par la loi de la Fonction publique, qui à cet égard est une loi spéciale qui l'emporte sur le Code du travail. Il y a ici une analogie frappante avec la situation qui a prévalu de 1944 à 1964 dans le cas des rapports entre la loi des Relations ouvrières et la loi des différends entre les services publics et leurs salariés⁵. La loi de la Fonction publique est une loi dite spéciale par rapport au Code du travail qui est la loi générale⁶ et de ce fait il est inadmissible que la C.R.T. puisse en appliquant des critères qui lui sont fournis par le Code du travail aller à l'encontre des dispositions expresses de la loi de la Fonction publique.

Puisqu'une certaine doctrine a déjà pris position contre la C.R.T. en soutenant qu'à la suite de l'accréditation ministérielle « la C.R.T. reprendrait son rôle ordinaire et complet »⁷, nous tenterons de réfuter les arguments sur lesquels elle se fonde. Premièrement à l'allégation « qu'il est difficile de croire que le législateur voulait effectivement constituer quatre unités de négociation, quasi-immuables »..., et « qu'une plus raffinée et plus circonstanciée pourrait être effectuée par la C.R.T. », nous répondons qu'il est plus facile de croire que le Législateur n'a pas donné à la C.R.T. plus de pouvoir que n'en a le Lieutenant-Gouverneur en Conseil; l'art. 71 en effet n'oblige pas ce dernier à suivre les règles du Code du travail pour l'accréditation des professionnels, des agents de la paix et des enseignants. De plus, nous ne verrions pas pourquoi le terme « groupe » utilisé aux art. 70, 71 et 72 de la loi de la F.P. n'a pas exactement le même sens que le terme « groupe » utilisé à l'art. 20 du Code du travail où il est manifestement synonyme d'« unité de négociation ». Et si tel est le cas, il nous paraît clair que le Législateur en 1965 a manifestement décidé de permettre la constitution d'un nombre limité d'unités de négociation pouvant aller d'un maximum de 21 à un minimum de 5. S'il n'avait voulu simplement qu'empêcher la C.R.T. « d'entremêler » fonctionnaires, ouvriers, enseignants, professionnels et agents de la paix il aurait pu le dire en dix lignes et s'en remettre quant au reste au Code du travail et à la C.R.T. Pour l'avenir le seul pouvoir qu'a la C.R.T. est de statuer sur les conflits relatifs à l'exclusion ou l'inclusion effectives dans « ces groupes » et révoquer l'accréditation des associations représentant « ces groupes » et d'en accorder une nouvelle à d'autres associations qui deviendraient plus représentatives de « ces groupes » conformément au Code du travail (règle de la majorité, etc...). La notion de « groupe » a dans la loi de

(5) c.f. Beaulieu, M.-L., « Les rapports collectifs de travail... ».

(6) C'est là une règle fondamentale d'interprétation du Droit Statutaire, c.f. Pigeon, L.-Ph., « Rédaction et interprétation des lois », Québec, 1965, p. 38; aussi Craies' On Statute Law, 6ième édition, 1963, p. 372.

(7) Morin, F., art. précité, p. 172.

la Fonction publique la même signification qu'elle a d'ailleurs au Code du travail aux art. 20 et suivants: elle signifie « unité de négociation ».

Il importe de faire remarquer ici qu'à cet égard le système québécois diffère nettement du système fédéral prévu par la loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. La loi fédérale prévoit pour l'Administration gouvernementale des « catégories d'occupation » se subdivisant en « groupes d'occupation » qui peuvent constituer chacun une unité de négociation ou en comprendre plusieurs. La loi fédérale a prévu un cadre plus rigide pour la période initiale d'accréditation qui s'échelonne jusqu'en sept. 1969, mais elle laisse néanmoins une certaine latitude à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, qui après cette date aura à l'égard du découpage des unités de négociations le même pouvoir qu'a la C.R.T. au Québec hors la Fonction publique⁸.

La structuration des unités de négociation dans la Fonction publique québécoise est donc une dérogation expresse au système établi par le Code du travail et elle échappe de ce fait totalement à la juridiction de la Commission des relations de travail.

LE CONTENU DES UNITÉS (ART. 70-71 LOI F.P.)

L'accréditation législative et ministérielle a le même effet qu'une accréditation accordée par la C.R.T. et la loi accorde à celle-ci le pouvoir de statuer sur les conflits relatifs à « l'exclusion ou à l'inclusion effective ».

Problème

- 1 — La C.R.T. peut-elle passer outre aux règlements de la Commission de la fonction publique qui classent tel fonctionnaire dans l'une des 5 grandes divisions prévues aux art. 69 et suivants. En d'autres termes, si la Comm. F.P. classe M. X comme professionnel (ingénieur électrique) le Syndicat des fonctionnaires peut-il prétendre devant la C.R.T. que M. X est un simple technicien qui devrait faire partie du Syndicat des fonctionnaires non-professionnels ?

La Jurisprudence a tout d'abord affirmé que la classification opérée par la Comm. F.P. s'imposait à la C.R.T.⁹

Cette obligation pour la C.R.T. de se référer à la classification des corps de fonctionnaires opérée par la Commission de la fonction

(8) S.C. 1967, chap. 72, art. 32 - 26 (4) 26 (5).

(9) *Lacasse (C.R.T.)* 8/2/68, re : Ingénieur forestier classé agent de développement industriel (Interprof).

publique a été affirmée en ce qui concerne les professionnels des professions libérales. Par une décision du 8 février 1868, la C.R.T. soutint qu'un ingénieur forestier membre de la Corporation des ingénieurs forestiers, exerçant une fonction d'agent de développement industriel et classé comme tel par la Commission de la fonction publique, ne peut prétendre avoir droit de faire partie du Syndicat professionnel des ingénieurs forestiers du Gouvernement du Québec. La classification opérée par la Commission de la fonction publique en vertu des pouvoirs que lui confèrent les art. 21 et suivants de la loi lie donc la C.R.T. dans l'exercice de ses pouvoirs que lui confèrent les art. 69 et suivants de la même loi de la Fonction publique¹⁰. Cette règle nous semble avoir un triple fondement.

D'une part, la classification dans la fonction publique est une classification de nature réglementaire édictée en vertu d'un pouvoir délégué; or, le titulaire de ce pouvoir délégué est la Commission de la fonction publique et nul autre organe dans l'Etat. D'autre part, la loi de la fonction publique établit un rapport nécessaire entre cette classification et les échelles de traitement négociées en vertu des conventions collectives, (art. 27) de telle sorte qu'un syndicat d'ingénieurs-forestiers n'est habilité qu'à représenter ceux qui exercent la fonction d'ingénieurs-forestiers dans la fonction publique et non les membres de la Corporation des ingénieurs qui pourraient exercer n'importe quelle fonction¹¹; interprété dans le sens contraire, l'art. 69 de la loi conduirait à des absurdités. Il faut toutefois admettre que cet article n'est pas d'une clarté fulgurante et nous eussions préféré que le Législateur s'exprimât ainsi: « les salariés exerçant des fonctions qui exigent d'eux qu'ils soient membres de chacune des professions visées aux chapitres 247 à 249 sq... » Il y aurait dans cette périphrase une référence aux règlements de la Commission déterminant quelles fonctions exigent l'appartenance à une corporation professionnelle, s'il y a lieu. Enfin, il ne faut pas oublier le principe fondamental que la loi de la Fonction publique est une loi d'exception par rapport au Code du travail, ce qui signifie qu'en cas de conflit, ses dispositions l'emportent sur celle du Code; ce principe est déjà bien établi par la jurisprudence¹².

(10) « La juridiction attribuée à la Commission de la Fonction publique est exclusive et il n'est pas du ressort de la Commission des relations du travail de modifier la classification faite par la Commission de la Fonction publique ni de la réviser » (texte de la décision: Syndicat Prof. des Ing. Forestiers du Gov. du Québec et Richard Lacasse), in Cahier des Décisions sur conflits Trav. F.P. 4-1-2.

(11) C'est d'ailleurs ce qu'affirme l'art. 201 de la convention collective du Syndicat des ingénieurs forestiers. Dans une sentence arbitrale du 23 mai 1967 le juge Dumontier avait posé le problème en ces termes tout en se déclarant incompétent pour le résoudre (sentence & grief collectif du Syndicat professionnel des ingénieurs forestiers et Richard Lacasse v. le gouvernement).

(12) Décision Lacasse de la C.R.T. du 8/2/68 précitée; Sentence Arbitrale Lacasse du juge Dumontier du 23/5/67 précitée; Décision de l'Association des Professeurs du Conservatoire de musique et d'art dramatique de la C.R.T. du 30 octobre 1967, cf. Cahier des décisions 4-1-1;

Cette règle de la priorité des Règlements de la Commission semble cependant avoir été mise en veilleuse récemment. En effet, dans sa dernière décision, la C.R.T. cependant semble avoir fait un revirement en soutenant que les art. 70 et 71 l'autorisent « à définir ou interpréter une unité de négociation » et à statuer sur un conflit relatif par exemple au fait qu'un employé « classé ouvrier » pour les fins de la Commission de la F.P. puisse être classé « agent de la paix » pour les fins des négociations collectives¹³.

Si l'on admet la règle énoncée dans cette dernière décision non seulement l'on contredit la logique de la décision Lacasse mais l'on permet en quelque sorte à la C.R.T. de s'ériger à toute fin pratique en tribunal d'appel des décisions de la Commission de la F.P. en matière de classement ce qui nous paraît contraire à la logique même du système. Le statut de la F.P. québécois est pour partie statutaire et réglementaire et pour partie négociée; or il serait douteux qu'une autorité qui n'est compétente que pour l'application de la partie négociée puisse s'immiscer dans les attributions des autorités compétentes sous la partie statutaire ne fut-ce que « par la bande ». La classification et le classement des fonctionnaires et ouvriers appartient à la Commission de la F.P. et lorsque la C.R.T. veut savoir si Monsieur Y est ouvrier ou agent de la paix elle n'a pas à vérifier si son classement a été bien fait. C'est ainsi que dans sa décision du 15 mai 1968, la C.R.T. se demande si les cuisiniers des institutions pénales étaient des « ouvriers » ou des « agents de la paix » excédait sa juridiction.

L'intervention du tribunal civil dans certains cas de mise à exécution d'une convention collective

PIERRE VERGE

Selon une jurisprudence récente, le tribunal civil peut faire droit à de « simples réclamations de salaire », salaire dont le taux se trouve établi par une convention collective. Seuls des motifs tenant à la nature particulière de ces réclamations peuvent justifier une telle dérogation à la compétence exclusive de l'arbitre des griefs de connaître de « toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective. »

La Cour d'appel n'a pas hésité à faire droit à une action en réclamation de salaire, même s'il lui a fallu se reporter au texte d'une convention collective — ou, plus précisément, d'une sentence en tenant

(13) *Syndicat Agents de la paix et Synd. des Fonctionnaires*, C.R.T., 15 mai 1968.