



# Fondation canadienne pour les **droits du travail**

*Les droits des travailleurs et travailleuses  
sont des droits de la personne*



GUIDE DE  
DÉCISIONS

## Guide de négociation de services essentiels

FONDÉ SUR UNE  
DÉCISION DE LA COUR  
SUPRÊME DU CANADA  
**SFL C. SASKATCHEWAN**

(LE 30 JANVIER 2015)

mai 2015





**L**a Fondation Canadienne pour les droits du travail (FCDT) se consacre à la promotion des droits du travail comme moyen important de renforcer la démocratie, la justice sociale et l'égalité économique ici au Canada et à l'étranger. Les objectifs principaux que la Fondation s'est fixés sont de faire mieux connaître et mieux comprendre au public les droits du travail comme élément essentiel des droits de la personne et d'accroître l'élan politique efficace et le soutien du public en faveur d'une réforme progressive du droit du travail.

La FCDT a été fondée en 2010 et est financée par le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public (SNEGSP).

Nous invitons les lecteurs du présent rapport à s'engager activement avec nous pour essayer de créer une plus grande sensibilisation et une plus grande compréhension du rôle essentiel que jouent les syndicats dans la société canadienne.

Visitez le site Web de la FCDT— au [www.labourrights.ca](http://www.labourrights.ca) — pour mieux comprendre l'importance des syndicats.





# INTRODUCTION

Le 30 janvier 2015, la Cour suprême du Canada (CSC) a rendu une décision historique, en déclarant que le droit de grève bénéficie d'une protection constitutionnelle. Dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan* (2015 CSC 4), La CSC a statué que la *Public Service Essential Services Act* (PSESA), qui interdisait formellement le droit de grève aux « employés désignés unilatéralement pour assurer les services essentiels » enfreignait la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte).

En 2008, le juge de première instance a conclu que l'interdiction du droit de grève dans la PSESA enfreint une liberté fondamentale protégée par l'alinéa 2 d) de la Charte. Par la suite, la Cour d'appel de la Saskatchewan a accueilli à l'unanimité un appel du gouvernement de la Saskatchewan, en déclarant que la jurisprudence ne justifiait pas une décision établissant que le droit de grève est protégé par l'alinéa 2d) de la Charte. La juge Abella (ancienne cheffe de la Commission des relations de travail de l'Ontario), s'exprimant au nom des juges de la majorité de la CSC, a infirmé la décision de la Cour d'appel et abondé dans le sens du juge de première instance.

La CSC a fait valoir que le droit de grève est un élément essentiel et indispensable d'un processus véritable de négociation collective dans le régime de relations du travail du Canada. La Cour a également décidé que le moyen législatif qu'a choisi par le gouvernement de la Saskatchewan pour atteindre ses objectifs de prestation de services essentiels pendant une grève n'était pas justifié en vertu de l'article 1 de la Charte.



# PRINCIPES

## POUR LA DÉSIGNATION DES SERVICES ESSENTIELS

Pour rendre leur décision, les juges de la CSC se sont référés à des décisions antérieures de la Cour suprême ainsi qu'à des décisions des cours inférieures dans la présente cause, de même qu'à la Commission d'experts de l'Organisation internationale du travail (OIT), qu'au Comité de la liberté syndicale de l'OIT, qu'à la Cour européenne des droits de l'homme et qu'à des sources de recherches.

Le critère premier de la Cour est si l'intervention législative dans le droit de grève dans un cas particulier équivaut à un véritable processus de négociation collective [para 78]. La Cour a statué que l'interdiction imposée par la PSESA aux employés essentiels désignés de participer à une mesure de grève dans le cadre du processus de négociation collective respecte le seuil de forte atteinte, et, par conséquent, équivalait à une violation de l'alinéa 2d) — liberté d'association — de la Charte des droits et libertés.

Dans plusieurs paragraphes sur la décision de la CSC, les juges de cette Cour, en se fondant sur la jurisprudence canadienne et internationale, ont énoncé une définition claire de « service essentiel ».

Vous trouverez ci-dessous dans les grandes lignes les principaux principes sur lesquels la CSC a fondé sa décision de déclarer inconstitutionnels la PSESA, ainsi que les commentaires de la Cour sur ce qui constitue réellement un service essentiel. Ces principes fournissent une directive importante aux syndicats engagés dans les négociations relatives aux services essentiels et le fondement d'une contestation possible de la loi sur les services essentiels. Ils peuvent également servir de base aux syndicats pour contester des accords antérieurs sur les services essentiels ou des décisions antérieures des conseils de relations de travail qui demeurent en vigueur aujourd'hui.



## PRINCIPE

---

### ATTEINTE AU DROIT DE GRÈVE

- Le droit de grève est protégé en vertu de son rôle unique dans le processus de négociation collective [paragraphe 3, 4, 52 et 77].
- Les niveaux de services essentiels ne doivent pas porter fortement atteinte à la négociation collective ni au droit de grève de ces employés [paragraphe 78 et 96].
- Le maintien de services publics essentiels est évident et constitue un objectif urgent et réel [para 79].

### \*\*\* COMMENTAIRE

Dans des décisions récentes, la CSC a indiqué très clairement que l'alinéa 2 d) — liberté d'association — donne un sens et une protection à la négociation collective. Dans *SFL c. Saskatchewan*, la majorité des juges de la CSC disent clairement que le droit de négociation collective inclut également le droit de grève protégé par la Charte et reconnaît en même temps la nécessité de maintenir les services essentiels.

Dans la décision de juin 2007 relative aux services de santé de la Colombie-Britannique, la Cour a déclaré que le gouvernement ne peut pas porter fortement atteinte à la capacité des travailleurs, agissant collectivement par l'entremise de leur syndicat, exercer une influence considérable sur leurs conditions de travail par le biais d'un processus de négociation collective [para 90, 2007 CSC 27]. Cela a été confirmé dans la décision de 2015 de



*l'Association de la police montée de l'Ontario c. Canada* (Procureur général) [paragraphe 5, 71 et 80, 2015 CSC 1].

Dans la décision de SFL c. Saskatchewan, la Cour a déclaré que le droit de grève est un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective dans notre régime de relations du travail. Un système juridique qui supprime cette liberté de faire la grève met les travailleurs à la merci de leurs employeurs. Cet aspect, dans toute sa simplicité, est l'élément central de la question. Cela s'applique également aux employés du secteur public.

Comme la juge Rosalie Abella l'a dit en rédigeant la décision : « Le droit de grève ne découle pas simplement de la négociation collective, il est un élément indispensable de ce droit. Il me semble qu'il est temps de donner à cette conclusion une bénédiction constitutionnelle » [para 3].

L'élément-clé pour les négociateurs syndicaux est que la négociation collective complète et libre et l'option de grève sont protégées par la constitution au Canada.

## PRINCIPE

---

### DÉFINITION DE SERVICES ESSENTIELS

- Un service est jugé essentiel si son interruption « menacerait de causer un préjudice grave au grand public ou à une partie de la population » (ancien juge en chef Brian Dickson) [para 84].
- La Cour formule également cette définition d'une autre façon : il doit y avoir un « risque évident et imminent pour 'la vie, la sécurité personnelle et la santé de l'ensemble ou d'une partie de la population' » (OIT) [para 92].





### \*\*\* COMMENTAIRE

La définition de services essentiels adoptée par la CSC est plus étroite que la définition législative fédérale et que la plupart des définitions législatives provinciales. En outre, elle est plus étroite que les définitions dont certains syndicats ont convenu dans les négociations d'accords sur les services essentiels.

La définition de la Cour ne fait aucunement référence à un préjudice à l'économie ni à l'entreprise ni à l'interruption de services gouvernementaux, ni même aux personnes qui fournissent des services sociaux et des paiements. Le fait que les syndicats s'entendent pour offrir ces services est une décision prise pour garder le soutien du public et non parce que ces services sont considérés comme essentiels.

Si un syndicat décide de maintenir les prestations d'assistance sociale par exemple, il serait préférable d'y consentir dans un mémoire distinct, et non dans le cadre d'un accord sur les services essentiels. Il en va de même pour tous autres services « non essentiels » que le syndicat accepte de fournir (p. ex., services de traversier ou conservateurs de parc).

Cependant, la Cour indique clairement que l'interruption de service qui menacerait de causer un préjudice grave aux personnes serait considérée comme des services essentiels et que ces services devraient être fournis.

La décision touchait également des situations possibles auxquelles les négociateurs pourraient être confrontés dans la négociation d'accords sur les services essentiels. Les employeurs disent souvent : « si nous n'offrons pas ce service, cela pourrait peut-être poser un problème ul-



térieurement. » La Cour n'a pas considéré cet argument comme une raison en soi pour offrir le service. Comme l'ont fait remarquer les juges de la CSC, il doit y avoir un « risque évident et imminent pour la vie, la sécurité personnelle ou la santé de l'ensemble ou de la totalité de la population » (OIT) [para 92].

Les syndicats du secteur public ont fourni de nombreux services décrits comme « essentiels » qui, manifestement, ne correspondent pas à cette définition. Que ce soit des « commandes globales » qui s'appliquent à différents syndicats et dans différentes situations de négociation, des commandes de la Commission de l'emploi, ou des accords volontaires sur les services essentiels, ils devraient être examinés à la lumière des principes appliqués

## PRINCIPE

---

### CARACTÈRE ESSENTIEL DES SERVICES PUBLICS

- La Cour a également déclaré que le fait qu'un service soit fourni exclusivement par le biais du secteur public ne mène pas inévitablement à la conclusion qu'il est considéré à juste titre comme « essentiel » [para 85].
- Elle précise donc que ce ne sont pas tous les services fournis par les travailleurs du secteur public qui sont essentiels [para 85].
- Conformément au droit international, la Cour a reconnu que les services essentiels au maintien et à l'administration de la règle de droit et de la sécurité nationale seraient également inclus dans les limites des services essentiels [para 86].



### \*\*\* COMMENTAIRE

La Cour a indiqué très clairement que le fait qu'un service soit public ne le rend pas essentiel. Peu importe s'il est fourni par le gouvernement ou une autre entité du secteur public. Même si le secteur public a le monopole de la prestation de ce service, celui-ci est seulement essentiel s'il répond aux exigences pour être essentiel tel qu'il est décrit dans la décision de la CSC.

## PRINCIPE

### DÉSIGNATION DES NIVEAUX DE SERVICE ET DES EMPLOYÉS

- Les niveaux des « services essentiels » doivent être fixés en fonction de l'atteinte minimale, c'est-à-dire « soigneusement adaptés de façon à ce que les droits des travailleurs ne soient pas plus infirmés qu'il n'est nécessaire » [para 80].
- Des classes complètes de personnel ne devraient pas être privées du droit de grève, parce que l'interruption des fonctions qu'ils exercent ne doit pas influencer, en pratique, sur leur vie ni sur leur sécurité personnelle ni sur leur santé [para 86].
- Si du personnel qualifié est disponible pour fournir les services requis, le fait que ce soit des gestionnaires ou des administrateurs ne devrait pas avoir d'importance [para 88].
- La raison qui motive le fait que des gestionnaires exercent des fonctions essentielles est pour renforcer le



principe selon lequel c'est le service et non l'employé qui est considéré comme essentiel.

- L'employé est tenu d'adapter ses responsabilités seulement à la prestation de services essentiels et ne peut être tenu d'exercer d'autres fonctions non déclarées essentielles [para 91].
- Le fait d'exiger des employés touchés qu'ils exécutent à la fois du travail essentiel et du travail non essentiel pendant une mesure de grève mine leur capacité de participer de façon significative au processus de poursuite d'objectifs collectifs au travail et de l'influencer [para 91].

### \*\*\* COMMENTAIRE

La négociation des niveaux de services essentiels exigera un changement de mentalité et d'approche de la part des négociateurs de l'employeur et de certains négociateurs syndicaux.

Il est préférable de commencer par les premiers principes énoncés par la CSC. Le droit de négociation collective et le droit de grève sont garantis par l'alinéa 2d) de la Charte. Il en résulte que les niveaux de services essentiels sont fixés de façon à porter une atteinte minimale à ces droits, étant donné les définitions des services essentiels.

La Cour a aussi indiqué très clairement que ce sont les services et non les employés qui sont essentiels. Cela signifie que les employeurs ne peuvent pas s'attendre à avoir une classe complète d'employés, tels que des auxiliaires à domicile ou des cantonniers. On doit mettre l'accent sur les services essentiels avant d'examiner qui fournit ces services.



La Cour a également indiqué que, s'il y a des gestionnaires, des superviseurs ou d'autres employés exclus hautement compétents, ils peuvent être tenus de fournir le service essentiel avant de priver un syndiqué ou une syndiquée de son droit de retirer sa main-d'œuvre.

Les employés syndiqués désignés pour fournir un service essentiel sont tenus de fournir seulement ce service en particulier. Leur travail doit être adapté aux services essentiels et ils ne peuvent pas être tenus d'effectuer tout autre travail non essentiel.

L'exception est que le droit de grève peut être restreint pour les personnes qui exerçant l'autorité au nom de l'État, telles que les services de police, les militaires (la Défense nationale) et les cours (administration de la justice). La façon dont ce principe s'applique aux intervenants correctionnels et aux autres agents de la paix est encore diffuse, et par conséquent, il se peut qu'il faille rechercher des éclaircissements par la voie des tribunaux.

## PRINCIPE

---

### RÉVISION PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT

- Si un syndicat et un employeur n'arrivent pas à s'entendre sur les désignations, l'employeur n'a pas le droit de désigner unilatéralement sans un processus de révision par un organisme indépendant [para 96].
- Cela s'inscrit dans le principe décrit dans les grandes lignes par la Cour, selon lequel la législation d'interdiction de grève doit permettre « l'accès à des processus de règlement des différends efficaces et indépendants » [parce que] des mécanismes



de ce genre peuvent servir de soupape de sûreté contre une accumulation explosive de tension due aux relations de travail non résolues » [para 95].

### \*\*\* COMMENTAIRE

La Cour a indiqué très clairement que si un syndicat et un employeur n'arrivent pas à s'entendre sur la désignation de services essentiels, l'employeur n'a pas le droit de désigner unilatéralement. Il doit y avoir un processus de révision par un organisme indépendant tel qu'un arbitrage, ou un autre organisme, qui fournit un règlement efficace des différends.

L'efficacité du processus d'arbitrage constitue une question importante. Par exemple, est-ce que les membres d'un conseil du travail sont compétents pour décider si un service est essentiel ? Un négociateur syndical principal a déclaré que les membres du conseil du travail hésitent souvent à prendre la bonne décision au cas où celle-ci susciterait une controverse.

## PRINCIPE

### DROIT INTERNATIONAL ET RESTRICTIONS DU DROIT DE GRÈVE

- La Cour fait référence à la jurisprudence établie en vertu de la Convention no 87 de l'OIT qui reconnaît que le droit de grève peut être restreint ou interdit dans les catégories de services essentiels suivantes :

**a)** dans la fonction publique seulement pour les fonctionnaires qui exercent l'autorité au nom de l'État;



**b)** dans les services essentiels au sens strict du terme (c'est-à-dire, « les services dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité personnelle ou la santé de l'ensemble ou d'une partie de la population ») ou

**c)** dans le cas d'une urgence nationale aiguë pendant un temps limité [ para 86].

- En ce qui concerne la jurisprudence de l'OIT relative aux services essentiels, les juges de la CSC ont déclaré que, « bien qu'elles ne soient pas strictement exécutoires, les décisions du Comité de la liberté syndicale ont un poids de persuasion considérable et ont été favorablement citées et largement adoptées par les cours, les tribunaux et d'autres comités d'arbitrage du monde entier, y compris notre Cour » [para 69].

### \*\*\* COMMENTAIRE

D'après la jurisprudence établie par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT au cours des 60 dernières années, qui suit peut être interprété comme ce que la Cour considérerait comme un « poids de persuasion considérable » :

- Le paragraphe a) inclurait les services de police, les militaires (la Défense nationale) et les tribunaux (l'administration de la justice). La façon dont ce principe s'applique aux intervenants correctionnels et aux autres agents de la paix est encore diffuse. Cette question devra probablement être testée devant les tribunaux.



- En ce qui concerne l'alinéa b), l'OIT n'a pas élaboré de liste exhaustive ou fixe de services essentiels. Les types de services que l'OIT a considéré comme essentiels au sens strict, où le droit de grève peut être assujéti à des restrictions importantes ou même à des interdictions, les hôpitaux, les services d'électricité, les services d'alimentation en eau, les services téléphoniques, et le contrôle de la circulation aérienne.
- Une urgence nationale aiguë mentionnée à l'alinéa c) a été définie par l'OIT comme « de véritables situations de crise telles que celles qui surviennent à la suite d'un conflit grave, d'une insurrection ou d'une catastrophe naturelle dans laquelle les conditions normales de fonctionnement de la société sont absentes ». L'OIT a également soutenu que les graves conséquences à long terme possibles d'une grève pour l'économie nationale ne justifient pas son interdiction.

Là encore, il est important de se rappeler que la Cour n'est pas liée par la jurisprudence de l'OIT, mais qu'elle la considère tout de même comme un élément probant « convaincant ». La décision de SFL c. Saskatchewan semble cependant refléter la jurisprudence de l'OIT sur les services essentiels.

## CONCLUSION

Il va sans dire que la cause de SFL c. Saskatchewan constitue une décision importante au chapitre des droits des travailleurs et de leurs syndicats. Combinée aux décisions antérieures de la CSC telles que





la cause de 2007 sur les services de santé de la Colombie-Britannique et celle de 2015 sur *l'Association de la police montée de l'Ontario*, il semble que la jurisprudence établie par la soi-disant trilogie du travail de 1987, qui a statué que l'alinéa 2d) n'incluait pas de droit de négociation collective, a été infirmée.

Il est trop tôt pour dire si ces décisions récentes représentent le début d'une interprétation plus robuste et plus progressive des droits du travail par les tribunaux du Canada, mais ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a un tout nouvel équilibre entièrement nouveau dans la relation entre les syndicats et les employeurs.

La présente décision est tout simplement trop importante pour être passée sous silence. Nous devons prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire en sorte que les principes décrits dans la décision de SFL c. Saskatchewan soient pris au sérieux et que les accords négociés sur les services essentiels les reflètent. Nous devons également revoir les dispositions actuelles des lois fédérales, provinciales et territoriales sur les services essentiels pour nous assurer qu'elles aussi sont conformes à la décision de la Cour suprême.