

LE SOLEIL

Opinions, lundi 4 octobre 2004, p. A15

Les repères de l'Observatoire de l'administration publique

La société québécoise est plus que jamais en effervescence. Curieuse d'une information qui connaît de moins en moins de frontières et riche d'une immigration qui revendique graduellement son espace, elle se déploie. Ses citoyens voyagent et reviennent des quatre coins de la planète pour se faire l'écho de mille expériences qui culbutent les acquis et stimulent les audaces.

L'administration publique n'est pas à l'écart de ce flux bousculant. Là aussi, la remise en question se conjugue au quotidien. Faire plus ou moins, faire vite, faire mieux, faire autrement, et, autant que possible évidemment, à moindre coût...

Mais tout bouge si rapidement qu'il devient difficile de trouver les repères et le recul nécessaire pour faire le point, pour prendre la mesure du chemin parcouru.

En vertu d'un partenariat renouvelé avec l'ENAP, l'École nationale d'administration publique, LE SOLEIL s'enorgueillit de pouvoir offrir à ses lecteurs un espace privilégié de réflexion sur la place et l'action de l'État, à travers son rôle, ses fonctions, son organisation ou ses stratégies d'ajustement des politiques et des programmes.

L'équipe des chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP nous donne d'ici le printemps prochain une douzaine de rendez-vous. Ils partageront avec nous le fruit de leurs comparaisons entre le Québec et d'autres États du monde occidental sur des préoccupations de gouvernance liées à l'actualité, telles que les partenariats privé-public, les mécanismes de protection des citoyens ou, comme c'est le cas aujourd'hui, le droit de grève et les services essentiels.

Mis sur pied au bénéfice de l'administration publique québécoise, l'**Observatoire** stimule le débat sans trancher, mettant simplement en relief nos choix et les évolutions et les tendances les plus contemporaines en administration publique.

Bonne lecture

Pierre-Paul Noreau
Directeur de l'éditorial

Le Québec dans le monde (1)

Grèves dans le secteur public : quels services minimums ?

Dans tous les pays qui reconnaissent aux travailleurs du secteur public le droit de faire grève, la conciliation de ce droit avec la nécessité d'assurer la continuité de certains services considérés comme essentiels pour la population fait l'objet de débats récurrents.

Dans les États démocratiques où la grève est autorisée, l'exercice de ce droit - comme d'ailleurs celui du lock-out par l'employeur - s'accompagne généralement de l'engagement de respecter une liste de motifs d'arrêt des activités prévus par la loi et de l'obligation de suivre une procédure spécifique. Dans les secteurs publics dont le droit de grève est encadré par une loi, cette procédure prévoit par exemple un délai plus long pour le dépôt des préavis, la nécessité d'informer adéquatement les citoyens, l'exigence de négocier avant l'interruption des activités, voire l'obligation de mettre fin à tout arrêt de travail après un certain temps ou encore à certaines périodes de l'année.

En outre, pour garantir la continuité du service public en cas de grève, un service minimum est souvent prescrit. Cette notion est reconnue soit par une législation particulière, soit par la jurisprudence. Il convient de souligner que dans les pays qui l'appliquent, ce précepte ne se limite pas aux services publics dont la prestation est assurée par les titulaires du statut de fonctionnaire de l'État. Elle couvre également les organismes et les entreprises, publics ou privés, qui remplissent une mission de service public.

Droit de grève

Les pays de l'Union européenne reconnaissent le droit de grève à la majorité des employés du secteur public. Toutefois, uniquement une douzaine d'États recourent, comme au Québec, à des dispositions particulières garantissant un service minimum dans les secteurs jugés essentiels. En revanche, aux États-Unis, tant au palier fédéral que dans la plupart des États, les employés du secteur public n'ayant en général jamais eu le droit de grève, l'obligation associée aux services prioritaires n'est pas reliée à la dynamique des relations de travail.

Dans les pays européens qui ont adopté des règles fixant un service minimum pour l'ensemble des services jugés essentiels, les régimes présentent des particularismes qui s'expliquent par l'histoire et la culture politico-administrative de chaque pays. Sur la façade méditerranéenne, l'Italie, qui a légiféré dès 1970, a modifié sa loi sur les « services publics essentiels » en 1990. Elle prévoit, comme au Québec, une « Commis-

sion de garantie pour l'application de la loi » qui définit ces services prioritaires comme « ayant pour objet de garantir la jouissance des droits de la personne protégés par la Constitution ». Cette commission de garantie dénonce les violations de la loi, mais ne dispose d'aucun pouvoir de sanction. L'Espagne, le Portugal et la Grèce n'ont pas entièrement suivi le modèle précurseur italien, préférant opter pour un encadrement juridique classique, c'est-à-dire l'adoption et l'application de décrets relevant au cas par cas du gouvernement.

Service minimum

Par contre, au nord de l'Europe, la Suède, la Finlande et, en partie seulement, la Belgique, ont inscrit le principe du service minimum dans la loi tout en déléguant aux conventions collectives sectorielles ou particulières le soin d'en arrêter les modalités d'application. Ces pays ont recours au mécanisme de « Comités d'arbitrage paritaires » pour déterminer si l'arrêt des activités (dans les secteurs public ou privé) est susceptible d'être « dommageable à la société ». L'Allemagne, qui exclue pour sa part le droit de grève aux fonctionnaires de l'État, s'en remet à la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail pour codifier tous les aspects, y compris les services essentiels à garantir, de l'exercice du droit de grève dans les organismes et les entreprises associés aux services publics.

Dans les règles portant sur les services essentiels, on retrouve presque toujours une liste détaillée des services ou des personnels pour lesquels l'exercice du droit de grève est restreint. Il s'agit le plus souvent des services de soutien aux autorités judiciaires et administratives, des personnels de sécurité, des institutions pénitentiaires et du secteur hospitalier, des services de secours, de distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et des transports publics ainsi que, dans plusieurs pays européens, des services de la radiodiffusion et de la télévision publiques.

Aucune règle

Le Royaume-Uni et la France sont les seuls grands pays d'Europe à ne pas avoir adopté de règles instaurant un service minimum dans tous les services publics jugés essentiels.

En Grande-Bretagne, c'est le droit commun qui s'applique en l'absence de réglementation spécifique du droit de grève dans ces services. La loi qui autorise la réquisition des personnes évoquait dès 1920 la nécessité d'« assurer à la communauté ce qui est essen-

tiel à la vie ». Pour autant, il n'existe aucun texte garantissant un service minimum lors d'un conflit de travail dans les services publics. Les seuls moyens juridiques d'en préserver la continuité sont la limitation légale des procédures de la grève et, en dernier recours, la réquisition forcée des personnes prévue à l'Emergency Power Act. Renforcé par plusieurs lois sectorielles restrictives adoptées durant les années 80, le premier moyen a fait chuter spectaculairement le nombre de grèves dans les services publics. Leur recrudescence pendant l'été 1996 avait conduit le gouvernement conservateur à envisager une réforme, restée lettre morte, pour restreindre davantage les grèves dans les services essentiels ainsi que dans les services disposant d'un quasi-monopole. L'opposition travailliste favorisait plutôt l'élargissement des recours devant les tribunaux pour les personnes lésées par d'éventuels abus.

En France, le service minimum est peu usité. À ce jour, seuls trois services publics ont fait l'objet de lois instaurant un service minimum garanti : la radiotélévision publique (1979), les établissements renfermant des matières nucléaires (1980), la sécurité et le contrôle de la navigation aérienne (1985). Dans d'autres services publics (établissements hospitaliers, météorologie nationale, transports en commun, etc.), le service minimum résulte de la jurisprudence relative au pouvoir d'assignation, peu efficace dans ces circonstances, accordé aux autorités administratives. Un arrêté ministériel précise par ailleurs les services (et abonnés) prioritaires pour lesquels l'alimentation en électricité doit être maintenue. Enfin, le projet de l'actuel gouvernement d'instaurer un service minimum dans les transports publics rencontre de fortes résistances.

Services essentiels

Au Québec, la loi de 1982 qui modifiait certaines dispositions du code du travail applicables aux services publics a été adoptée pour « consacrer la primauté du droit des citoyens de continuer à bénéficier de services jugés essentiels, lorsque des travailleurs exercent leur droit de grève dans les services de santé, dans les services sociaux et dans certains services publics ». À cet effet, la loi a créé une instance spécifique, le Conseil des services essentiels, qui peut, en cas de besoin, aider les parties à conclure un accord sur le contenu et les modalités d'exécution du service minimum. Sa permanence lui permet en outre de vérifier l'adéquation des services essentiels à l'occasion de chaque conflit, le code du travail québécois stipulant qu'un service public est considéré comme essentiel lorsque « son absence représente un danger pour la santé ou pour la sécurité de la population ».

Le Conseil des services essentiels québécois est considéré, par nombre d'observateurs étrangers, comme un bon compromis, surtout depuis qu'on l'a doté de pouvoirs de sanction. Lorsqu'il estime l'exécution d'un service minimum insatisfaisante, il peut en effet, depuis 1985, rendre une ordonnance qu'il dépose au greffe de la Cour supérieure. Ce dépôt lui donne la même force qu'un jugement de cette cour, si bien qu'un contrevenant peut être poursuivi pour outrage au tribunal.

Ce tour d'horizon des services minimums assurés en cas de cessation des activités montre que si le droit de grève dans les services publics reste partout une icône démocratique, les États adaptent leurs législations aux valeurs reconnues par les citoyens à leur service public et aux réalités sociales, économiques et technologiques de leur société.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP