

Opinion : Projet de modification de l'article 107 du Code canadien du travail

Ordonnances de retour au travail, arbitrage obligatoire et normes internationales en matière de travail et de droits de la personne

Valerio De Stefano*

18 octobre 2026

Portée. La présente opinion évalue le projet de modification de l'article 107 à la lumière des normes élaborées par les organes de contrôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies en vertu de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle n'aborde pas les questions distinctes de la validité constitutionnelle canadienne, du contrôle juridictionnel en matière administrative ou du statut juridique national des décisions des organes de contrôle internationaux.

Résumé de l'opinion. Le projet de modification semble incompatible avec les limites définies par les organes de contrôle de l'OIT concernant la répression des grèves légales et le recours à l'arbitrage obligatoire par les pouvoirs publics, et il est difficile à concilier avec la pratique du Comité des droits économiques sociaux et culturels au titre de l'article 8 du Pacte. Le projet de modification de l'article 107 autoriserait la fin d'une grève par ailleurs légale et l'imposition d'un mode de règlement des conflits contraignant lorsque le ministre estime que l'arrêt de travail porte préjudice ou est susceptible de porter préjudice à « l'intérêt national ». Deux des motifs expressément invoqués pour parvenir à cette décision, à savoir des « répercussions importantes sur l'économie » et une « perturbation sociale grave », soulèvent des préoccupations distinctes au regard des normes internationales.

Des répercussions importantes sur l'économie ne correspondent pas à un motif reconnu pour réprimer une action de grève. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a expressément rejeté les répercussions potentielles sur l'économie et le préjudice à l'intérêt général ou national comme motifs suffisants pour interdire les grèves, tandis que le Comité de la liberté syndicale a également déclaré que les répercussions sur l'économie et les effets sur le commerce ne justifient pas, à eux seuls, des restrictions au droit de grève.

Une perturbation sociale grave peut justifier des mesures visant à préserver les services essentiels ou à maintenir un service minimum dans des circonstances appropriées. Les normes internationales fixent un seuil nettement plus élevé pour mettre fin à une grève légale et imposer un arbitrage obligatoire, limitant principalement une telle intervention aux services essentiels au sens strict, aux situations de crise nationale ou locale aiguë et à d'autres circonstances étroitement définies. Le projet de modification de l'article 107 n'exige pas qu'une perturbation sociale grave atteigne ces seuils avant qu'une reprise complète des activités et un règlement contraignant du conflit puissent être ordonnés.¹

* Professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur l'innovation, le droit et la société à la Faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York. Je tiens à remercier chaleureusement Zubeir Ahmed, du cabinet Goldblatt Partners LLP, pour son aide dans la rédaction de cette opinion. La clause de non-responsabilité habituelle s'applique.

¹ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, Rapport III (Partie 1B), 101^e session de la Conférence internationale du Travail (2012), paragraphes 132, 136 à 138 et 153, <https://www.ilo.org/fr/resource/papier-de-conference/ilc/ilc101/rapport-iii-1b-donner-un-visage-humain-la-mondialisation-etude-densemble>; OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, disponible à https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO:: (ci-après dénommé « Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale de l'OIT »), paragraphes 791, 816 à 818, 848, 851 et 920; Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, *Observations finales concernant le*

1. CONTEXTE HISTORIQUE ET SITUATION ACTUELLE AU CANADA

L'article 107 actuel du *Code canadien du travail* confère au ministre un pouvoir formulé en termes généraux, lui permettant, lorsqu'il le juge opportun, de prendre des mesures susceptibles de maintenir ou d'assurer la paix sociale et de favoriser des conditions propices au règlement des conflits du travail, notamment en renvoyant des questions au Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) ou en ordonnant à celui-ci de prendre les mesures qu'il juge nécessaires.²

Le 21 septembre 2026, le gouvernement a déposé le projet de loi C-39, intitulé « *Loi visant à bâtir un Canada fort* ». ³ Parmi d'autres modifications relatives aux relations de travail, le projet de loi C-39 propose de refondre l'article 107 en précisant expressément les conditions dans lesquelles le ministre peut enjoindre au CCRI d'ordonner la reprise ou la poursuite des activités ou des services, de proroger une convention collective ou d'imposer une méthode contraignante de règlement des questions qui restent en litige. Le gouvernement décrit ce projet comme un moyen « [d'établir] un cadre à la fois clair et transparent pour l'utilisation de ces pouvoirs dans les circonstances exceptionnelles où un conflit du travail risque d'avoir d'importantes répercussions nationales ». ⁴

1.1 Le critère proposé

Le paragraphe 107(2) proposé n'autoriserait une telle directive qu'après que le ministre eut examiné le rapport d'un médiateur spécial et estime qu'une grève ou un lock-out en cours « est ou pourrait être préjudiciable à l'intérêt national ». Le paragraphe 107(3) proposé permettrait au ministre, pour se forger cette opinion, de tenir compte « de tout facteur utile, notamment :

- a) Les répercussions importantes, réelles ou potentielles, de la grève ou du lock-out sur l'économie canadienne;

rapport de la Fédération de Russie, E/C.12/RUS/CO/5, par. 20, <https://docs.un.org/fr/E/C.12/RUS/CO/5>. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale sont des organes de contrôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) chargés de veiller au respect par les États des normes internationales du travail. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant composé d'experts juridiques qui examine l'application des conventions et recommandations de l'OIT en droit et en pratique, et émet des observations et des orientations sur leur respect. Le Comité de la liberté syndicale est un organe tripartite composé de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, qui examine les plaintes relatives à des violations de la liberté syndicale et du droit d'organisation, y compris dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes de l'OIT.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est un organe composé d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par les États. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par les États protège toute une série de droits, notamment le droit au travail, à des conditions de travail justes et favorables, les droits syndicaux, la sécurité sociale, la santé et l'éducation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels examine les rapports soumis par les États, formule des observations finales et des recommandations, et adopte des observations générales afin de clarifier le contenu et la portée des droits protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

² *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2, art. 107.

³ Projet de loi C-39, *Loi concernant certaines mesures visant à renforcer l'économie*, 1^{re} session, 45^e législature, 2026, art. 322.

⁴ Gouvernement du Canada, Présentation du projet de loi C-39, [document d'information](https://www.canada.ca/fr/unite-economie-canadien/nouvelles/2026/09/le-gouvernement-du-canada-depose-un-projet-de-loi-visant-a-transformer-la-facon-dont-le-canada-batit.html), 21 septembre 2026, partie 3.2 (Régler les conflits persistants ayant des répercussions nationales importantes), en particulier la description des conditions préalables proposées et des orientations disponibles; Gouvernement du Canada, Le gouvernement du Canada dépose un projet de loi visant à transformer la façon dont le Canada bâtit, 21 septembre 2026, <https://www.canada.ca/fr/unite-economie-canadien/nouvelles/2026/09/le-gouvernement-du-canada-depose-un-projet-de-loi-visant-a-transformer-la-facon-dont-le-canada-batit.html>.

- b) les perturbations sociales graves, réelles ou potentielles, entraînées par la grève ou le lock-out;
- c) les incidences de sa décision sur la liberté d'association. »

Cette disposition s'appliquerait expressément à une grève ou à un lock-out « non interdit » en vertu du *Code canadien du travail*. Elle crée donc, et c'est là un point crucial, un mécanisme permettant de mettre fin à une grève par ailleurs légale ou de la neutraliser après qu'elle a commencé. Les motifs sur lesquels ce pouvoir peut être exercé revêtent une grande importance, car les deux principales considérations énoncées au paragraphe 107(3) ne correspondent pas exactement aux catégories reconnues par les organes de contrôle internationaux.

Le motif des répercussions sur l'économie est plus large que les normes de l'OIT régissant les restrictions aux grèves, qui ne reconnaissent pas les répercussions sur l'économie, les effets sur le commerce ou les échanges, ni l'intérêt général ou national comme motifs suffisants pour mettre fin à une grève légale. La notion de « perturbation sociale grave » soulève une question différente. Les considérations des organes de contrôle de l'OIT examinées ci-après reconnaissent que les effets d'un arrêt de travail sur la population peuvent justifier des mesures de continuité des services, y compris un service minimum dans des circonstances définies, tout en réservant l'autorisation de mettre fin à une grève à des situations considérablement plus restreintes. Le projet d'article n'intègre pas cette distinction dans les conditions régissant les ordonnances de retour au travail et l'arbitrage obligatoire.

1.2 Applications récentes de l'article 107

Depuis 2023, le gouvernement fédéral a renvoyé dix conflits de travail devant le Conseil canadien des relations industrielles en vertu de l'article 107; neuf d'entre eux ont servi à mettre fin ou à suspendre une grève ou un lock-out et/ou à imposer un arbitrage.⁵ Les interventions les plus marquantes ont concerné les transports et les services publics. En août 2024, à la suite de l'arrêt des activités de deux grandes compagnies ferroviaires de fret, le ministre a ordonné au Conseil de rétablir le service et d'imposer un arbitrage exécutoire, invoquant les répercussions de l'impasse sur l'ensemble des Canadiens.⁶ De même, en novembre 2024, le ministre a invoqué l'article 107 dans le cadre de conflits survenus dans les ports de la côte ouest et du Québec, ordonnant la reprise des opérations et le règlement des points en suspens par voie d'arbitrage.⁷ En décembre 2024, un renvoi concernant une grève à Postes Canada a conduit le Conseil à ordonner aux employés de reprendre le travail.⁸ Plus récemment, lorsqu'une grève des agents de bord d'Air Canada et du SCFP a débuté en août 2025, la ministre a ordonné au Conseil de rétablir les opérations aériennes et d'imposer un arbitrage exécutoire, invoquant les perturbations subies par les voyageurs et les expéditions de marchandises essentielles, notamment les produits pharmaceutiques ainsi que les tissus et les organes.⁹

2. LE CADRE INTERNATIONAL APPLICABLE

Le Canada a ratifié la Convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ainsi que la Convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale de l'OIT ont élaboré un ensemble substantiel de normes de contrôle concernant le droit de grève, les services essentiels, les services minimaux, les ordonnances de retour au travail et l'arbitrage obligatoire.

Le Canada est également partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 8, paragraphe 1, alinéa d), reconnaît le droit de grève, sous réserve qu'il soit exercé conformément à la législation nationale; l'article 8, paragraphe 2, autorise des restrictions légales pour les membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'État; et l'article 8, paragraphe 3, dispose qu'un État partie à la Convention n° 87 de l'OIT ne peut légiférer ou appliquer la loi de manière à porter atteinte aux mesures de protection prévues par cette convention. L'article 4 définit le cadre général des restrictions prévues par le Pacte.¹⁰ La mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est surveillée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui formule des

⁵ Emploi et Développement social Canada, Cahier d'information pour le comité HUMA : Comparation de la ministre de l'Emploi et des familles (5 février 2026), <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/rapports/comite-plenier/5-fevrier-2026-huma-hadju.html>.

⁶ Emploi et Développement social Canada, Note pour la période de questions : article 107 renvois (4 octobre 2024), https://recherche.ouvert.canada.ca/qnotes/record/esdc-edsc,L_LSDec2024_003.

⁷ Canada, Commission d'enquête sur les relations de travail dans les ports de la côte Ouest, *Rapport et recommandations de la Commission d'enquête sur les relations de travail, remis à l'honorable Steven MacKinnon, ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail, conformément à l'article 108 du Code canadien du travail en ce qui concerne les conflits de travail avec les débardeurs dans les ports de la côte Ouest du Canada* (2025), paragraphe 4.3.a <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/relations-travail/rapports/commission-enquete-relations-travail-debardeurs-ports-cote-ouest.html>.

⁸ Canada, Commission d'enquête sur les relations de travail, *Rapport de la Commission d'enquête sur les relations de travail nommée en vertu de l'article 108 du Code canadien du travail* (2025) <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/relations-travail/rapports/commission-enquete-relations-travail-postes-canada.html>.

⁹ Canada, Emploi et Développement social Canada, *Déclaration de la ministre Hajdu*, (Déclaration) (Gatineau : EDSC 2025) <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/nouvelles/2025/08/h.html>.

¹⁰ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, articles 4, 8(1)(d), 8(2) et 8(3), Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

observations et des recommandations après avoir examiné les rapports soumis par les États parties, et adopte des observations générales afin de clarifier le contenu et la portée des droits protégés en vertu du Pacte.

Toutes ces prises de position des organes de contrôle ne constituent pas des décisions judiciaires nationales canadiennes, mais elles représentent les principales sources internationales permettant d'évaluer les obligations du Canada en matière de liberté d'association au titre des instruments de l'OIT et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Bien que les tribunaux canadiens ne considèrent pas les conclusions des organes de contrôle de l'OIT comme contraignantes, ils ont accordé à ces documents un poids interprétatif significatif pour déterminer la portée de la liberté d'association en vertu de l'article 2, alinéa d), de la Charte et pour évaluer la législation du travail à l'aune de cette mesure de protection. En particulier, la Cour suprême du Canada s'est appuyée sur la jurisprudence de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale dans le cadre d'une interprétation de l'intention des dispositions de l'article 2, alinéa d); elle a expressément déclaré que les interprétations des organes de contrôle de l'OIT, bien que non contraignantes, « éclairent » la portée de la mesure de protection prévue par la Charte, et a par la suite qualifié les décisions du Comité de la liberté syndicale de revêtant un « poids persuasif considérable ».¹¹

2.1 L'avis consultatif de la Cour internationale de justice de 2026

En mai 2026, la Cour internationale de justice a conclu que le droit de grève est protégé par la Convention n° 87 de l'OIT.¹² Elle a également noté que cette conclusion « ne signifie nullement qu'elle se prononce sur la teneur précise, la portée ou les conditions d'exercice de ce droit ».¹³ Dans son avis, la Cour internationale de justice a observé que les prononcés des organes de contrôle de l'OIT – en particulier la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale – bien qu'ils ne soient pas contraignants pour la Cour elle-même, doivent se voir accorder « une grande considération, en tant que moyens complémentaires d'interprétation de la Convention n° 87 ». Les prononcés de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale restent donc hautement pertinents pour l'évaluation du projet de loi C-39. Comme indiqué ci-dessus, le Canada a ratifié la Convention n° 87, qui exige que la législation nationale d'un État ratifiant ne porte pas atteinte aux mesures de protection qu'elle prévoit et ne soit pas appliquée d'une manière qui y porte atteinte (article 8, paragraphe 2). Il est important de noter, comme nous le verrons dans les sections ci-dessous, que les organes de contrôle de l'OIT font la distinction entre les conséquences ordinaires d'une grève et les motifs justifiant son interdiction.

¹¹ Voir, par exemple, l'affaire « *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique* », 2007 CSC 27, [2007] 2 RCS 391, aux paragraphes 69 à 76, en particulier le paragraphe 76 (« Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, elles éclairent la portée de l'alinéa 2d) de la Charte tel qu'il était destiné à s'appliquer à la négociation collective. »); *Fédération du travail de la Saskatchewan c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 RCS 245, aux paragraphes 62, 67 à 69, en particulier le paragraphe 69 (« Bien qu'elles ne soient pas strictement contraignantes, les décisions du Comité de la liberté syndicale ont un poids persuasif considérable [...] »). Voir également *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 RCS 1016, aux paragraphes 13, 16 et 27.

¹² *Droit de grève au regard de la Convention n° 87 de l'OIT*, CIJ (2026), avis consultatif, paragraphe 139. L'avis est disponible à l'adresse <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-00-frc.pdf>

¹³ Ibid., paragraphe 140.

3. COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS : RESTRICTIONS AUX GRÈVES ET ARBITRAGE OBLIGATOIRE

3.1 Les services essentiels sont définis de manière stricte

L'Étude d'ensemble de 2012 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, intitulée « *Donner un visage humain à la mondialisation* », définit les « services essentiels, aux fins de la restriction ou de l'interdiction du droit de grève », comme étant uniquement ceux « dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne ». La Commission souligne que la qualification d'un service comme « essentiel » ne revêt pas « un caractère absolu » : un service non essentiel peut devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue « ou en fonction des caractéristiques spécifiques d'un pays (par exemple, un État insulaire) ». ¹⁴ Il convient toutefois de noter que le critère applicable reste celui du danger pour la vie, la sécurité ou la santé.

Dans son Étude d'ensemble de 2012, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations critique les législations qui définissent les services essentiels de manière trop large, laissent trop de discrétion aux autorités pour déclarer unilatéralement un service comme essentiel ou autorisent l'interdiction de grève en invoquant de manière générique des conséquences économiques potentielles, l'ordre public ou « l'intérêt général ou national ». Elle affirme que des dispositions de ce type ne sont pas compatibles avec les principes relatifs au droit de grève. ¹⁵

L'Étude d'ensemble recense également de nombreux services qui sont importants pour l'économie et le public mais qui ne constituent pas, en tant que tels, des services essentiels au sens strict. Il s'agit, par exemple, des services des chemins de fer, des services de transport et de transports publics, du transport aérien et de l'aviation civile, des services et autorités portuaires ainsi que des services de chargement et de déchargement des navires, des services bancaires, des services postaux, des services municipaux et de l'enlèvement des ordures ménagères. ¹⁶ En revanche, les services pouvant entrer dans la catégorie stricte comprennent les services de contrôle du trafic aérien, les services devant intervenir en cas de catastrophe naturelle et les services de lutte contre les incendies, les services de santé et d'ambulance, les services des eaux et de l'électricité, les services pénitentiaires et certains services de sécurité. ¹⁷

3.2 Le service minimum comme solution de rechange à l'interdiction de grève

Lorsqu'une interdiction totale n'est pas justifiée, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations considère qu'un service minimum négocié constitue le mécanisme approprié et le moins restrictif dans des situations bien définies : dans les services essentiels au sens strict; dans les services non essentiels où l'ampleur et la durée d'un arrêt de travail pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population; et dans les services publics d'importance fondamentale. Dans ces cas, selon la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, le service minimum doit rester véritablement minimal, limité aux opérations strictement nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux ou aux exigences minimales du service, tout en préservant l'efficacité des moyens de pression. Les organisations de travailleurs doivent pouvoir participer à sa définition, et les litiges concernant son champ d'application devraient être confiés à un organe paritaire ou indépendant plutôt que d'être tranchés unilatéralement par le gouvernement. ¹⁸

¹⁴ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, paragraphe 131.

¹⁵ Ibid., paragraphe 132.

¹⁶ Ibid., paragraphe 134.

¹⁷ Ibid., paragraphe 135.

¹⁸ Ibid., paragraphes 136 à 138.

Ces principes sont essentiels à l'évaluation du projet de modification de l'article 107. Ils montrent que les normes internationales du travail ne considèrent généralement pas le droit de grève comme absolu et reconnaissent également que la perturbation d'un service important peut justifier des obligations de continuité sans pour autant mettre fin à la grève. Même lorsque la continuité de certaines activités peut être légitimement exigée, l'approche de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations privilégie les mesures qui préservent autant que possible l'efficacité de l'action de grève. Une injonction de reprise complète du travail assortie d'un règlement obligatoire des différends, que le nouvel article 107 faciliterait, nécessite donc une justification allant au-delà des répercussions sur l'économie ou des perturbations sociales graves qui pourraient justifier des mesures moins intrusives, telles qu'une obligation de service minimum.

3.3 Crise aiguë, garanties compensatoires et arbitrage obligatoire

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations reconnaît que des restrictions au droit de grève peuvent également se justifier en cas de situation de crise aiguë, nationale ou locale, mais uniquement à titre exceptionnel, pour une durée limitée et dans la mesure nécessaire pour répondre aux exigences de la situation. Son interprétation de l'exception liée à la crise est, en conséquence, restrictive. Une « crise aiguë » n'est pas synonyme de difficultés économiques ordinaires, de désagréments importants ou de perturbations inhérentes à une action syndicale.¹⁹

Lorsque le droit de grève est légitimement restreint ou interdit, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations demande des garanties compensatoires, telles qu'une conciliation impartiale et, si nécessaire, des procédures d'arbitrage bénéficiant de la confiance des parties et associant les travailleurs et leurs organisations.²⁰

Le paragraphe 153 de l'Étude d'ensemble de 2012 traite directement de l'arbitrage obligatoire imposé pour mettre fin à un conflit collectif et à une grève. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations précise que l'arbitrage obligatoire est acceptable lorsque les deux parties en conviennent, ou lorsque la grève peut faire l'objet de restrictions, voire d'une interdiction, notamment : dans le cadre de conflits concernant des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État; de conflits survenant dans les services essentiels au sens strict du terme, ou dans des situations de crise nationale ou locale aiguë, dans ce dernier cas uniquement pour une durée limitée et « dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation ». Elle ajoute que la simple existence d'un conflit prolongé ou d'un échec de la conciliation ne suffit pas, en soi, à justifier l'imposition d'un arbitrage obligatoire.²¹

Cette exception restreinte intervient à l'issue de négociations prolongées et infructueuses, lorsqu'il apparaît clairement que l'impasse ne pourra être débloquée sans une intervention des autorités publiques.²² Le projet de loi C-39 n'exige pas que les efforts infructueux du médiateur spécial établissent l'existence de cette impasse exceptionnelle, ce qui soulève des questions supplémentaires quant à sa compatibilité avec les normes internationales du travail.

Point crucial, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations souligne également que le recours systématique à l'arbitrage obligatoire « équivaut en pratique à une interdiction générale de grève incompatible avec la convention » et que l'arbitrage imposé par les autorités à la demande d'une seule partie « est par ailleurs, d'une manière générale, contraire au principe de la négociation collective ».²³

¹⁹ Ibid., paragraphe 140.

²⁰ Ibid., paragraphe 141.

²¹ Ibid., paragraphe 153.

²² Ibid., paragraphe 153.

²³ Ibid., par. 154.

4. COMITÉ DE LA LIBERTÉ SYNDICALE : ORDONNANCES DE RETOUR AU TRAVAIL, RÉPERCUSSIONS SUR L'ÉCONOMIE ET ARBITRAGE OBLIGATOIRE

4.1 Les répercussions sur l'économie ne constituent pas une justification suffisante

La Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale stipule en termes catégoriques que les répercussions sur l'économie ne doivent pas être invoquées pour justifier des restrictions au droit de grève.²⁴ Il est significatif, pour l'évaluation du projet de modification de l'article 107, que les autorités citées à l'appui de ce projet incluent le cas n° 2894 (Canada), concernant une législation fédérale qui a mis fin à une grève de Postes Canada et a renvoyé le conflit à un arbitrage obligatoire et contraignant.²⁵

Ce même principe transparaît dans l'analyse des services essentiels effectuée par le Comité de la liberté syndicale. Le Comité a déclaré que les répercussions sur l'économie d'une action syndicale et ses effets sur le commerce ne suffisent pas, à eux seuls, à qualifier un service d'« essentiel » au point de justifier la privation du droit de grève.²⁶ L'une des sources sous-jacentes est un autre cas canadien, le cas n° 2983.²⁷ Le Comité de la liberté syndicale a également jugé que même des conséquences négatives graves pour des tiers ne justifient pas une restriction du droit de grève, à moins que ces conséquences n'atteignent le niveau requis de danger pour la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population.²⁸

4.2 Le recours à l'arbitrage obligatoire pour mettre fin à une grève est exceptionnel

La règle générale du Comité de la liberté syndicale en matière d'arbitrage obligatoire suit de près celle de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. L'arbitrage obligatoire mettant fin à un conflit collectif et à une grève est acceptable lorsqu'il est demandé par les deux parties, ou lorsque la grève elle-même peut faire l'objet de restrictions ou d'interdictions légales, notamment dans la fonction publique pour les fonctionnaires exerçant une autorité au nom de l'État, dans des situations de crise nationale aiguë, ou dans les services essentiels au sens strict, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé dans tout ou partie de la population. En dehors de ces circonstances, selon le Comité de la liberté syndicale, l'arbitrage obligatoire qui empêche le recours à la grève est incompatible avec le droit des syndicats d'organiser librement leurs activités.²⁹ La Compilation cite, entre autres sources, les cas canadiens n° 2894, n° 2983 et n° 3107 à l'appui de ces propositions.³⁰ Le Comité de la liberté syndicale précise en outre que l'arbitrage obligatoire imposé par les soins de l'administration du travail lorsqu'un différend n'a pas été réglé par d'autres moyens peut avoir pour résultat de restreindre considérablement le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et peut équivaloir à une interdiction de la grève, contrairement aux principes de la liberté syndicale.³¹

Le Comité de la liberté syndicale met également l'accent sur les garanties institutionnelles. L'arbitrage doit être véritablement indépendant, et la responsabilité de mettre fin à une grève pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la santé publique ne doit pas incomber au gouvernement, mais à un organe indépendant qui ait la confiance de toutes les parties. Un ministre peut bien sûr jouer un rôle dans les

²⁴ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphe 791.

²⁵ Voir le cas n° 2894 (Canada),

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3112074

²⁶ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphe 848.

²⁷ Cas n° 2983 (Canada),

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3144110

²⁸ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphe 851.

²⁹ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphes 816 à 818.

³⁰ Cas n° 2894 (Canada), cité à la note 25; cas n° 2983 (Canada), cité à la note 27; cas n° 3107 (Canada),

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:4313399

³¹ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphe 822.

relations de travail, mais lorsque cela entraîne la suspension obligatoire d'une action collective légale, la jurisprudence de l'OIT se montre réticente à confier le jugement de fond décisif à l'exécutif politique.³²

4.3 Le seuil justifiant l'interdiction et les ordonnances de retour au travail

En ce qui concerne les interdictions fondées sur le caractère essentiel d'un service, le Comité de la liberté syndicale examine s'il existe une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité personnelle ou la santé dans tout ou partie de la population. Un service qui n'est normalement pas essentiel peut le devenir en raison de la durée ou de l'étendue d'une grève, mais uniquement si ce danger se concrétise.³³

L'approche du Comité de la liberté syndicale concernant les ordres de reprise du travail est tout aussi précise. Elle admet qu'une injonction de retour au travail peut être justifiée lorsqu'une grève totale et prolongée dans un secteur vital est susceptible de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité dans tout ou partie de la population, en particulier lorsque l'injonction se limite au personnel nécessaire pour écarter ce danger. En dehors de ces cas, le Comité indique clairement qu'exiger une reprise du travail est contraire aux principes de la liberté syndicale.³⁴ Là encore, un cas canadien est cité parmi les références à l'appui de cette proposition.³⁵

4.4 Transports et aviation : un service minimum plutôt qu'une interdiction automatique

Le Comité de la liberté syndicale distingue spécifiquement les transports des services essentiels au sens strict. Le transport de passagers et de marchandises peut constituer un service public d'importance primordiale dans lequel un service minimum peut se justifier, mais cela ne rend pas l'ensemble du secteur essentiel au regard de l'interdiction d'une grève. Dans les cas relatifs aux aéroports, le Comité de la liberté syndicale a considéré le contrôle du trafic aérien, plutôt que le transport aérien dans son ensemble, comme le service susceptible d'être qualifié d'essentiel au sens strict.³⁶

Le service minimum lui-même doit rester proportionné. Le Comité de la liberté syndicale précise qu'il doit se limiter aux opérations nécessaires pour satisfaire les besoins de base de la population ou les exigences minimales de service et ne doit pas être défini de manière si large que la grève en devienne inefficace. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent participer à la détermination des services minimums qui doivent être garantis, les divergences sur ce point étant tranchées par un organisme indépendant.³⁷

5. L'ARTICLE 8 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS ET LA JURISPRUDENCE DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'organe des Nations unies chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'a pas adopté d'observation générale exhaustive consacrée au droit de grève au titre de l'article 8. Ses normes spécifiques à la grève découlent donc principalement des observations finales, lues conjointement avec le texte du traité et l'approche générale du Comité concernant les restrictions prévues à l'article 4. Bien que les travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels soient moins détaillés que les documents de l'OIT, l'arbitrage obligatoire et les restrictions générales à la grève sont clairement considérés comme des mesures exceptionnelles dans ce cadre également.

³² Ibid., paragraphes 823 et 825.

³³ Ibid., paragraphes 836 et 837.

³⁴ Ibid., paragraphes 917 et 920.

³⁵ Cas n° 2467 (Canada),

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2909904

³⁶ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphes 840, 842 et 893.

³⁷ Ibid., paragraphes 874 et 882.

5.1 Arbitrage obligatoire : les observations finales concernant la Fédération de Russie

La référence la plus directe du Comité des droits économiques, sociaux et culturels réside dans ses observations finales concernant la Fédération de Russie. Au paragraphe 20 du document E/C.12/RUS/CO/5, le Comité a exprimé sa préoccupation quant à l'arbitrage obligatoire dans les services désignés par la loi fédérale et a recommandé que l'arbitrage obligatoire soit limité aux services essentiels.³⁸ Cette formulation est nettement plus restrictive qu'un pouvoir déclenché par les répercussions sur l'économie, les perturbations sociales ou une conception générale de l'intérêt national, comme le prévoit le projet de modification de l'article 107.

5.2 Services essentiels et exercice effectif du droit de grève

Le Comité s'est opposé à plusieurs reprises à des définitions des services essentiels dont la portée est trop large. Dans ses observations finales sur la République de Corée, il a exprimé sa préoccupation concernant les critères restrictifs applicables aux grèves légales et la définition large des services essentiels, et a recommandé de restreindre la portée de la définition afin de garantir l'exercice effectif du droit de grève.³⁹ Dans ses observations finales sur l'Estonie, il a recommandé que les fonctionnaires qui ne fournissent pas de services essentiels soient autorisés à exercer leur droit de grève en vertu de l'article 8 du Pacte, en se référant expressément à la Convention n° 87 de l'OIT.⁴⁰

L'article 8, paragraphe 3, renforce la pertinence des normes de l'OIT pour le Canada. Il interdit expressément à un État partie à la Convention n° 87 d'adopter ou d'appliquer une législation de nature à porter atteinte aux garanties prévues par cette Convention. L'article 4 exige en outre que toute limitation des droits énoncés dans le Pacte soit prévue par la loi, compatible avec la nature du droit et visant uniquement à promouvoir le bien-être général dans une société démocratique. Dans sa jurisprudence plus générale relative à l'article 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également invoqué les principes de proportionnalité et du moyen le moins restrictif, et a rappelé qu'en vertu de l'article 4, « les limitations doivent respecter les obligations fondamentales minimales que le droit comporte, et être proportionnées au but visé. Cela signifie que, lorsqu'il existe plusieurs moyens acceptables d'atteindre le but légitime de la limitation, c'est le moyen le moins restrictif pour les droits économiques, sociaux et culturels qui doit être choisi, et que les contraintes imposées à l'exercice du droit ne doivent pas l'emporter sur les avantages de la limitation. »⁴¹

6. ÉVALUATION DU PROJET DE MODIFICATION DE L'ARTICLE 107

6.1 Le critère de fond est nettement plus large que les exceptions reconnues

La principale incompatibilité du projet de modification de l'article 107 est d'ordre structurel. En vertu de la nouvelle disposition, une grève par ailleurs légale peut être interrompue et remplacée par un règlement contraignant du conflit si, après examen du rapport d'un médiateur, le ministre conclut que l'arrêt de travail porte préjudice ou est susceptible de porter préjudice à « l'intérêt national ». On peut soutenir que le cadre

³⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant la Fédération de Russie*, citées à la note 1, par. 20.

³⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la République de Corée*, E/C.12/KOR/CO/4 (2017), par. 38-39, <https://docs.un.org/fr/E/C.12/KOR/CO/4>

⁴⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Estonie*, E/C.12/EST/CO/3 (2019), par. 26-27, <https://docs.un.org/fr/E/C.12/EST/CO/3>

⁴¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 25 sur la science et les droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/GC/25 (2020), paragraphe 21, <https://docs.un.org/fr/E/C.12/GC/25>. Cette observation générale porte sur l'article 15, et non sur l'article 8, et n'est invoquée ici que pour l'approche générale du Comité concernant les limitations prévues à l'article 4.

des organes de contrôle de l'OIT va dans la direction tout à fait opposée : en particulier, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale examinent d'abord si la grève relève de l'une des situations limitées dans lesquelles l'action de grève elle-même peut légitimement faire l'objet d'interdictions ou de restrictions. En dehors de ces circonstances, des répercussions sur l'économie ou publiques substantielles peuvent parfois justifier des mesures proportionnées telles que des exigences de service minimum, mais pas la suppression totale de la grève.

Le risque que le nouvel article soit en contradiction avec les principes de l'OIT relatifs à la liberté syndicale est donc concret et manifeste. Alors que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations identifie expressément « l'intérêt général ou national » et les répercussions potentielles sur l'économie comme des motifs trop vagues pour justifier des interdictions de grève, le paragraphe 107(3) proposé ferait de ces mêmes considérations un élément du processus légal menant à la reprise obligatoire du travail et à un règlement contraignant.⁴²

L'étendue du critère de fond proposé ressort clairement des deux considérations expressément identifiées au paragraphe 107(3). En particulier, des répercussions importantes sur l'économie sont un facteur que les organes de contrôle de l'OIT ont expressément rejeté comme étant suffisant en soi pour justifier la répression d'une action de grève. En revanche, une perturbation sociale grave peut justifier des mesures de maintien des activités dans des circonstances appropriées, mais ne satisfait pas à elle seule aux conditions plus strictes régissant la fin d'une grève légale. Les sections 6.2 et 6.3 traitent ces deux motifs séparément.

6.2 Les répercussions sur l'économie ne peuvent constituer un critère autonome justifiant la fin obligatoire d'une grève

Le projet visant l'article 107(3)(a) permettrait expressément au ministre de tenir compte « [des] répercussions importantes, réelles ou potentielles, de la grève (...) sur l'économie canadienne ». Ce critère est difficile à concilier avec la pratique des deux organes de contrôle. Comme nous venons de le mentionner, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations rejette les répercussions potentielles sur l'économie comme fondement suffisant pour interdire une grève, tandis que le Comité de la liberté syndicale stipule clairement que « des considérations économiques ne devraient pas être invoquées pour justifier des restrictions au droit de grève » et que les effets sur le commerce ne suffisent pas, à eux seuls, à rendre un service essentiel. De plus, le Comité de la liberté syndicale a déjà appliqué ces principes dans des cas concernant le Canada.⁴³

⁴² Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, paragraphe 132.

⁴³ Ibid.; OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphes 791 et 848, le paragraphe 791 citant le cas n° 2894 (Canada) et le paragraphe 848 citant le cas n° 2983 (Canada). Ces cas sont cités respectivement aux notes 25 et 27.

Il est important de noter que des répercussions économiques peuvent justifier des mesures visant à préserver des services essentiels ou à prévenir un préjudice irréversible causé à des tiers, y compris des exigences de service minimum dûment définies dans des secteurs d'importance stratégique. Elles ne rendent toutefois pas un service essentiel au sens strict du terme du simple fait qu'une grève affecte les échanges, le commerce ou l'économie en général. Le Comité de la liberté syndicale a donc considéré les ententes sur le service minimum comme la réponse appropriée dans de telles circonstances, plutôt que l'arbitrage obligatoire ou d'autres mesures qui suppriment le droit de grève.⁴⁴ Par conséquent, un critère légal qui fait d'un effet économique significatif un motif de fin à une grève légale est en contradiction avec cette approche.

6.3 La notion de « perturbation sociale grave » est plus large que le critère permettant d'interdire une grève

Le projet visant l'article 107(3)(b) soulève un problème similaire. Une perturbation sociale grave peut manifestement être pertinente pour la réponse d'un gouvernement. Les organes de l'OIT reconnaissent, par exemple, qu'un arrêt de travail suffisamment grave et prolongé dans un service public peut justifier une obligation de service minimum. Le seuil permettant de mettre fin à la grève est plus restreint. Les « services publics d'importance primordiale » et les services non essentiels « dans lesquels l'ampleur et la durée [d'une grève] pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population » peuvent justifier une obligation de service minimum, mais ils ne justifient pas la fin de la grève sur cette seule base.⁴⁵

Le libellé proposé ne répond pas à cette norme. Il permet qu'une « perturbation sociale grave » contribue à conclure que l'intérêt national est lésé et, partant, à justifier une ordonnance de reprise intégrale du travail et un règlement contraignant du conflit. Un dispositif plus conforme aux normes de l'OIT établirait une distinction explicite entre la perturbation justifiant un service minimum et le danger exceptionnel justifiant la fin de la grève elle-même.

Le cadre proposé par le gouvernement prévoit certes la prise en compte de solutions de rechange et de mesures d'atténuation. Le médiateur spécial évaluerait les questions qui restent en litige, les positions des parties sur ces questions et la participation des parties au processus, ainsi que la probabilité de parvenir à un règlement négocié, tandis que l'évaluation des répercussions à l'échelle nationale qui s'ensuivrait tiendrait compte, entre autres facteurs, de l'existence de solutions de rechange ou de mesures d'atténuation.⁴⁶ Ces dispositions n'intègrent pas les garanties spécifiques exigées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations pour les dispositions relatives au service minimum. Selon l'approche du Comité, un service minimum doit se limiter aux opérations strictement nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux ou aux exigences minimales du service tout en préservant l'efficacité de l'action de grève; les organisations de travailleurs doivent pouvoir participer à sa définition; et les désaccords quant à sa portée doivent être tranchés par un organe conjoint ou indépendant jouissant de la confiance des parties, plutôt que de manière unilatérale par le gouvernement.⁴⁷ Le projet de loi C-39, en revanche, ne fait pas de l'insuffisance d'un accord de service minimum correctement conçu une condition pour ordonner la reprise complète des activités, et ne prescrit pas non plus ces exigences concernant la

⁴⁴ Voir, par exemple, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphes 896 et 897.

⁴⁵ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, paragraphe 136.

⁴⁶ Canada, Présentation du projet de loi C-39 (22 septembre 2026), en ligne : Gouvernement du Canada <<https://www.canada.ca/fr/unite-economie-canadien/nouvelles/2026/09/cabinet-directive.html>> aux sections 3.2.1 et 3.2.2.

⁴⁷ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, par. 136 à 138.

portée, la participation ou la détermination indépendante d'un tel accord. Là encore, il est difficile de concilier cette approche avec les normes internationales du travail applicables.

6.4 La formulation prospective abaisse encore davantage le seuil d'intervention

La disposition proposée est également prospective. Elle s'applique lorsqu'une grève « pourrait être préjudiciable » à l'intérêt national, et les facteurs énumérés incluent les répercussions « réelles ou potentielles » de la grève sur l'économie ou les perturbations sociales graves, « réelles ou potentielles » entraînées par la grève. Il convient de noter que les mesures préventives ne sont pas nécessairement incompatibles avec les normes internationales : le critère des services essentiels lui-même peut répondre à une menace imminente. Mais lorsque l'interdiction est justifiée pour des raisons d'impératif, l'approche du Comité de la liberté syndicale consiste à exiger l'existence d'une menace « évidente et imminente » pour la vie, la sécurité ou la santé dans tout ou partie de la population.⁴⁸ Une possibilité générale d'un préjudice économique ou social futur est un critère nettement moins contraignant.

6.5 La désignation d'un médiateur spécial et l'échec des négociations ne remédient pas à la portée excessive du critère de fond

La procédure proposée faisant appel à un médiateur spécial constitue une garantie procédurale significative et peut améliorer les chances d'un règlement à l'amiable. Elle ne résout toutefois pas le problème de compatibilité sur le fond. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations stipule expressément qu'un conflit prolongé et l'échec de la conciliation ne constituent pas, en eux-mêmes, des motifs suffisants pour recourir à l'arbitrage obligatoire. Le rapport d'un médiateur peut fournir une base probatoire pour la prise de décision, mais les normes internationales exigent néanmoins que le fondement juridique ultime justifiant la fin de la grève relève des exceptions strictement reconnues. Le projet de loi C-39 ne se limite manifestement pas à ces exceptions.⁴⁹

6.6 La prise en compte de la liberté d'association n'équivaut pas à une limitation de fond

Le projet visant l'article 107(3)(c) exige d'examiner si la directive du ministre a une incidence sur la liberté d'association. Cela est pertinent et préférable à un dispositif qui ignore totalement ce droit. Mais l'approche de l'OIT ne traite pas la liberté d'association comme un simple facteur à mettre en balance, sans limite, avec les répercussions sur l'économie et les perturbations sociales. Elle établit des limites de fond préalables quant aux cas où ce droit peut être écarté. L'obligation faite au ministre de « tenir compte » de l'incidence sur la liberté d'association ne restreint donc pas en soi ce pouvoir aux seules circonstances dans lesquelles la fin obligatoire d'une grève est acceptée au niveau international.

6.7 Détermination ministérielle et prise de décision indépendante

La répartition du pouvoir de décision en vertu du nouvel article 107 soulève également des préoccupations. Selon le libellé proposé, c'est au ministre qu'il revient de juger de manière déterminante si la grève porte préjudice ou est susceptible de porter préjudice à l'intérêt national. Le CCRI reçoit alors l'instruction de prendre des mesures précises. Le Comité de la liberté syndicale a déclaré que la responsabilité de suspendre une grève pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la santé publique ne devrait pas incomber au gouvernement, mais à un organisme indépendant jouissant de la confiance des parties, et que l'arbitrage obligatoire devrait être véritablement indépendant.⁵⁰

Il reconnaît également que les gouvernements peuvent suspendre une grève pour des raisons de sécurité nationale ou de santé publique, à condition que ces motifs soient invoqués de bonne foi et conformément à

⁴⁸ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphe 836.

⁴⁹ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, paragraphe 153.

⁵⁰ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphes 823 et 825.

leur sens ordinaire.⁵¹ Le seuil d'intérêt national prévu dans le projet de loi reste toutefois nettement moins exigeant que ces normes.

Il est important de noter que l'intervention du CCRI ne semble pas constituer une garantie institutionnelle suffisante dans ce contexte. Le libellé proposé semble laisser au ministre le soin de fixer le seuil et de décider d'exercer ou non le pouvoir légal. Le Conseil se voit alors contraint de mettre en œuvre la décision du ministre plutôt que de déterminer de manière indépendante si les conditions strictes justifiant la fin d'une grève sont réunies. Cette structure reste en contradiction inextricable avec les orientations institutionnelles du Comité de la liberté syndicale.

6.8 La négociation collective volontaire au regard de la Convention n° 98

Fondamentalement, l'arbitrage obligatoire affecte directement le principe de la négociation collective volontaire prévu par la Convention n° 98 de l'OIT. En transférant le règlement des questions de négociation non résolues des parties à une procédure contraignante menée par un tiers, il limite leur capacité à déterminer les conditions d'emploi par la négociation. En conséquence, le Comité de la liberté syndicale n'accepte l'arbitrage imposé par les autorités que dans des circonstances étroitement définies, correspondant globalement à celles dans lesquelles le recours à la grève lui-même peut légitimement être restreint. Les cas canadiens cités dans la compilation du Comité de la liberté syndicale sont particulièrement pertinents pour montrer comment ces limites s'appliquent dans la pratique.⁵²

7. CONCLUSION

Le projet de modification comporte certaines mesures de protection qui sont absentes dans le cadre d'un pouvoir de retour au travail entièrement discrétionnaire. Bien que pertinentes, ces mesures de protection ne résolvent pas l'incompatibilité fondamentale avec les normes internationales du travail. Le projet de modification de l'article 107 autoriserait expressément de mettre fin à une grève par ailleurs légale et d'imposer un règlement contraignant du conflit sur la base d'un effet préjudiciable ou potentiellement préjudiciable sur « l'intérêt national », les répercussions importantes sur l'économie et les perturbations sociales graves étant identifiées comme des considérations pertinentes. Les organes de contrôle de l'OIT ont à plusieurs reprises restreint les limites de ce qui est admissible. En particulier, ils réservent l'arbitrage obligatoire mettant fin à une grève aux cas où les parties en conviennent ou aux circonstances dans lesquelles la grève elle-même peut légitimement faire l'objet de restrictions, voire d'une interdiction, lors de conflits survenant dans les services essentiels au sens strict du terme, dans le cadre de conflits concernant des fonctionnaires qui exerce une autorité au nom de l'État, et dans des situations de crise nationale ou locale aiguë mais pour une durée limitée et dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation uniquement.⁵³

Les organes de contrôle de l'OIT distinguent également l'interdiction totale de l'obligation d'assurer un service minimum et rejettent expressément les répercussions sur l'économie, les effets sur le commerce et l'intérêt général ou national comme motifs suffisants à eux seuls pour réprimer une action de grève. La pratique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels au titre de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est moins élaborée, mais son affirmation directe selon laquelle l'arbitrage obligatoire devrait être limité aux services essentiels, conjuguée à la protection

⁵¹ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphe 916.

⁵² OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, cité à la note 1, paragraphes 816, 819 et 822. Voir également le cas n° 2894 (Canada), cité à la note 25; le cas n° 2983 (Canada), cité à la note 27; le cas n° 3107 (Canada), cité à la note 30.

⁵³ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, paragraphe 153.

expresse, prévue à l'article 8, paragraphe 3, des garanties de la Convention n° 87, renforce cette même conclusion.⁵⁴

En conséquence, le projet de modification de l'article 107 est sans doute incompatible avec les limites définies dans la jurisprudence des organes de contrôle de l'OIT et est difficile à concilier avec l'interprétation et l'application par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Un cadre conçu pour se conformer davantage à ces normes devrait, au minimum, limiter la fin obligatoire d'une grève légale aux circonstances exceptionnelles reconnues au niveau international; distinguer ces circonstances des situations ne justifiant qu'un service minimum; appliquer expressément les principes de nécessité et de proportionnalité; et garantir qu'une décision indépendante soit prise concernant toute exigence contestée visant à suspendre des moyens de pression. Les mesures de protection prévues par le projet de loi C-39 ne répondent actuellement pas à ces exigences.

⁵⁴Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant la Fédération de Russie*, citées à la note 1, paragraphe 20. Voir également Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, *Donner un visage humain à la mondialisation*, Étude d'ensemble, citée à la note 1, paragraphe 132; OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, cité à la note 1, paragraphes 791 et 848.