

**LE CCRI – FAUT-IL PARLER D’UNE NOUVELLE ORIENTATION OU S’AGIT-IL
TOUT SIMPLEMENT DU PAREIL AU MÊME?
ALLOCUTION PRONONCÉE À L’OCCASION DE LA CONFÉRENCE
SUR LA GESTION DES LIEUX DE TRAVAIL RELEVANT
DE LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE
TENUE LE 27 OCTOBRE 2008**

Je vous remercie de m’offrir aujourd’hui l’occasion de vous entretenir de ce qui se passe de nouveau – et de pas si nouveau – au Conseil canadien des relations industrielles.

Cela fera bientôt onze mois que j’occupe le poste de présidente du Conseil canadien des relations industrielles et je n’ai pas vu le temps filer. On me demande constamment si je me plais dans mes nouvelles fonctions – et ma réponse est un oui catégorique, car chaque jour amène son lot de nouveaux défis intéressants au CCRI. J’adore ce que je fais et j’adore les gens avec lesquels je travaille. Il n’empêche que la grande différence que je vois entre mon ancienne vie et la nouvelle, c’est que, en tant que médiatrice, j’avais à tout le moins une bonne chance de voir les parties s’en retourner satisfaites de l’entente intervenue, tandis que comme membre d’un tribunal administratif, je sais d’avance qu’au moins la moitié, voire la totalité, de ceux qui comparaissent ne seront pas satisfaits de la décision. Par conséquent, comme membre d’un tribunal administratif, il faut apprendre à se façonner une bonne carapace.

Pour commencer, j’aimerais vous faire part des constatations que j’ai faites à mon arrivée au Conseil en janvier dernier, de nos réalisations récentes et de certaines des nouvelles mesures que nous envisageons de mettre en oeuvre.

La première chose que j’ai constatée à mon arrivée au Conseil en janvier dernier, c’est combien **tous** les membres du personnel, les vice-présidents et les membres du Conseil sont dévoués et consciencieux. Ils sont convaincus de l’importance des relations du travail et du travail qu’accomplit le Conseil, et ils sont déterminés à faire du bon travail. Leur seul défaut, si je puis dire, c’est que ce sont des perfectionnistes – tous autant les uns que les autres recherchent la perfection absolue dans chaque ordonnance, chaque décision et chaque série de motifs que produit le Conseil. Cela retarde nécessairement – et parfois même beaucoup – la fermeture des dossiers.

Je sentais que le personnel et les membres concentraient tellement sur la **qualité** des décisions et des motifs écrits qu’ils avaient perdu de vue l’importance de rendre ces décisions **rapidement**. À mon sens, si le Conseil veut jouer un rôle utile auprès de la communauté des relations du travail, ses décisions ne doivent pas seulement être bien fondées, elles doivent aussi être rendues rapidement. Il m’apparaissait donc primordial de déterminer où se situaient les ralentissements et quelles mesures devaient être mises en oeuvre pour les éliminer. Dans certains cas, nous avons constaté qu’il s’agissait d’un manque de ressources – il n’y avait pas assez de personnel pour traiter tous les dossiers; dans d’autres cas, c’était tout simplement la quantité de procédures administratives superflues qui avaient été mises en place pour éliminer toute possibilité d’erreur qui faisait problème. Mon nouveau mantra est maintenant : « viser l’excellence, pas la

perfection ». Nous travaillons tous très fort pour régler les plaintes, et lorsque des décisions sont nécessaires, pour faire en sorte qu'elles parviennent plus rapidement aux parties. Grâce aux efforts extraordinaires du personnel et des membres du Conseil, nous avons réussi à régler depuis janvier plus de 150 dossiers en instance.

Une autre leçon importante que j'ai apprise cette année, c'est qu'il est assez facile de rendre une décision – mais passablement plus difficile de s'imposer la discipline nécessaire pour rédiger les motifs de cette décision, surtout d'une manière qui satisfera les parties au conflit, la communauté des relations du travail, la collectivité juridique et les tribunaux. Et plus vous attendez pour rédiger les motifs, plus la tâche devient ardue. Ainsi, si vous passez d'une audience à l'autre sans prendre le temps de rédiger les motifs de décision de la dernière affaire entendue, le problème ne fait qu'empirer, car les dossiers en attente d'une décision écrite continuent de s'empiler. La solution toute trouvée que nous avons adoptée pour résoudre ce problème est de prévoir le temps nécessaire pour la rédaction des décisions à l'heure des présidents des bancs du Conseil. Qui plus est, les membres du Conseil ont relevé le défi puisqu'ils rédigent maintenant l'avant-projet des motifs de décision afin d'alléger la tâche des présidents des bancs. Une autre formule à laquelle nous envisageons de recourir plus souvent à l'avenir est celle qui consiste à rédiger des « décisions sommaires » et à motiver ces décisions à une date ultérieure. De cette manière, le Conseil peut communiquer sa décision plus rapidement aux parties afin de leur permettre de passer à autre chose.

Nous remettons également en question la pratique qui consiste à rendre des décisions-lettres plutôt que des motifs de décision détaillés. Le concept des décisions-lettres – ou DL comme on les appelle chez nous – est né de la nécessité de trouver une solution à certaines contraintes auxquelles le Conseil faisait face, notamment le volume élevé de plaintes de manquement au devoir de représentation juste, dont un bon nombre présentait un intérêt pour les parties en cause seulement et non pour l'ensemble de la communauté des relations du travail. Ceux et celles parmi vous qui travaillent au sein d'un organisme fédéral connaissent l'existence de la *Loi sur les langues officielles*, qui oblige les ministères et organismes fédéraux à publier les documents publics dans les deux langues officielles en même temps. Comme les motifs de décision – les MD – sont mis à la disposition du public, il nous faut donc les traduire, ce qui allonge les délais de production et de publication. D'où l'idée de rendre des décisions-lettres.

Les DL étaient censées être utilisées pour les affaires n'ayant pas valeur de précédent. Elles devaient tenir en quelques pages et permettre au Conseil de trancher rapidement des questions plutôt courantes. Elles pouvaient aussi être communiquées immédiatement aux parties, la traduction étant transmise à une date ultérieure. Toutefois, l'utilisation des DL est en progression constante étant donné que le Conseil s'efforce de régler les dossiers plus rapidement, et il faut aujourd'hui presque autant de temps pour rédiger les DL qu'il en faut pour rédiger les MD. Cela tient en partie à la nécessité de respecter les exigences des tribunaux en matière d'exhaustivité des décisions, et en partie aussi à notre recherche obsessionnelle de la perfection. Nous avons donc entrepris d'établir des critères pour déterminer dans quelles circonstances la formule de la DL sera utilisée et dans quelles circonstances les décisions devront prendre la forme de MD.

Nous étudions également d'autres moyens de communiquer les décisions plus rapidement aux parties tout en respectant les exigences de la *Loi sur les langues officielles*.

Ayant constaté par moi-même à quel point le personnel du Conseil est dévoué et consciencieux, j'ai eu de la difficulté à concilier mon appréciation de l'éthique de travail interne avec la perception, répandue dans le public, que le Conseil tarde trop à rendre ses décisions. Cela tient probablement en partie au fait que, si l'on se fie au nombre de motifs de décision qui ont été publiés, le Conseil n'aurait rendu que 21 décisions depuis le début de l'année. Cela peut sembler bien peu en comparaison de la quantité d'énergie qui est déployée. Mais il y a une explication : en raison des contraintes de la traduction et d'autres obligations que j'ai mentionnées plus tôt à propos de la production des MD, nous ne publions que les décisions qui nous paraissent établir un précédent ou les décisions qui sont susceptibles d'intéresser la grande communauté des relations du travail. Autrement dit, le public ne voit que la pointe de l'iceberg, pour ainsi dire, car en plus des 21 MD, le Conseil a rendu 262 décisions-lettres cette année et statué sur 138 demandes portant sur la détermination d'unités de négociation (soit accréditation, révision ou révocation). Il se passe en réalité beaucoup de choses au Conseil qui échappent à la connaissance de la grande communauté des relations du travail.

J'en profite également pour souligner le fait que les retards dans le traitement des affaires ne sont pas tous attribuables au Conseil. Je ne saurais vous dire le nombre de demandes que le Conseil reçoit de procureurs qui veulent obtenir de plus longs délais pour présenter leur réponse, ou faire reporter ou ajourner une audience parce qu'ils ne sont pas disponibles au moment où le Conseil est prêt à entendre leurs arguments. Le calendrier des audiences du Conseil étant très chargé, ce n'est donc pas toujours facile de reporter l'audience à une nouvelle date lorsque les parties ne sont pas disponibles au même moment que le Conseil. Si les parties ont le droit de se faire représenter par le procureur de leur choix, elles doivent aussi assumer en partie la responsabilité des retards qui surviennent quand l'emploi du temps de leur procureur ne permet pas au Conseil d'agir rapidement.

Dans le même ordre d'idées, depuis que le *Code* a été modifié en 1999 afin d'abolir l'obligation d'obtenir le consentement du ministre avant de déposer une plainte, le Conseil fait face à une augmentation du nombre de plaintes de pratique déloyale de travail liées à la négociation collective – le but visé, parfois, n'étant pas vraiment d'obtenir une décision, mais de s'assurer un quelconque avantage stratégique dans les négociations. Laissez-moi vous dire que je ne suis pas du tout impressionnée par les parties qui tentent d'abuser des ressources et des processus du Conseil de cette manière.

Une autre conclusion à laquelle je suis venue est que le Conseil devrait s'efforcer davantage d'aider les parties à résoudre leurs différends, éliminant ainsi la nécessité de rendre une décision. Il y a plusieurs raisons à cela. La première, c'est que je crois que la raison d'être du Conseil est de favoriser l'établissement de relations du travail harmonieuses, non pas d'encourager la confrontation. La seconde, je l'avoue bien égoïstement, c'est que chaque fois qu'une affaire est réglée, le Conseil n'a plus besoin de rendre une décision et, de ce fait, de rédiger des motifs.

J'admets que l'idée que les commissions et conseils des relations de travail délaissent leur rôle traditionnel pour se transformer en médiateurs ne fait pas l'unanimité. Des avocats m'ont dit que, s'ils en sont rendus à déposer une plainte auprès du Conseil, c'est parce qu'ils veulent obtenir une décision et que si le différend avait pu être réglé, il l'aurait été. Je ne nie pas que ce puisse être le cas, sauf que ce que je constate, c'est qu'un grand nombre d'affaires qui aboutissent devant le Conseil commandent la médiation. J'estime qu'il est beaucoup plus avantageux pour les parties et, partant, pour l'harmonie des relations du travail, de résoudre à la source le problème qui les a amenés devant le Conseil que de statuer sur une question restreinte de droit.

À mon avis, les commissions et conseils des relations de travail ne sont pas des cours de justice, et que ce n'est pas dans cette optique qu'ils ont été créés. Si l'intention du législateur avait été d'établir un tribunal du travail, il aurait pu facilement le faire. Le fait est cependant que, depuis sa création il y a une trentaine d'années, le conseil des relations du travail fédéral à temps complet s'est progressivement éloigné de sa vocation première. Il y a un certain nombre de raisons à cela – certaines étant liées aux jugements rendus par des tribunaux qui ont incité le Conseil à agir de manière plus judiciaire.

Je crois cependant que cette perception que les commissions et conseils des relations de travail sont des quasi-cours de justice est en voie de changer. Les commissions des relations de travail de l'Ontario et de la Colombie-Britannique font davantage appel à la médiation et à d'autres modes non traditionnels de règlement des différends. Une récente décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario nous éclaire d'ailleurs sur cette nouvelle tendance. J'aimerais vous en citer un passage, si vous me le permettez. Dans la décision *Guild Electric* rendue en 2007, la Cour divisionnaire a fait observer ceci :

Les conflits qui opposent employeurs et employés ne sont pas des différends portés devant les tribunaux civils; qui plus est, la Commission n'est pas une cour de justice, mais un tribunal administratif. Son processus décisionnel s'inscrit dans un environnement complexe, dynamique et éminemment changeant, qui nécessite souvent des décisions rapides et des procédures informelles et accessibles, de manière à maintenir le délicat équilibre qui existe entre les intérêts divers des parties. Si la Commission existe en dehors de l'appareil judiciaire, c'est justement parce que l'histoire a démontré que « la procédure judiciaire » n'était pas adaptée aux besoins et à l'évolution rapide des relations patronales-syndicales et des conflits de travail.

(*Guild Electric*, 2007 CanLII 65617 Ont SCDC, parag. 44; traduction)

Le danger qu'il y a à considérer les commissions et conseils des relations de travail comme des mini-cours de justice a d'ailleurs été mis en lumière par Andy Sims, en 1995, dans son étude du *Code canadien du travail*, intitulée « Vers l'équilibre ». M. Sims faisait observer dans son rapport que l'ancien CCRT attachait beaucoup trop d'importance aux règlements et aux arguments juridiques et ne misait pas suffisamment sur l'expérience des spécialistes chevronnés en relations du travail. Il concluait à l'existence d'une culture d'indifférence délibérée à l'endroit

de la communauté des relations du travail et à l'absence de responsabilisation, comme en témoignait la lenteur extrême du processus décisionnel et les effets préjudiciables que cela avait sur les relations de négociation collective des parties.

Le législateur s'est inspiré des recommandations de M. Sims pour apporter diverses modifications au *Code* en 1999. Or, à mon arrivée au Conseil, il m'a semblé que nous ne tirions pas pleinement avantage des nouveaux pouvoirs qui nous avaient été conférés. Quiconque connaît bien le *Code* sait pertinemment qu'il ne contient aucune disposition qui dit que les procédures du Conseil doivent encourager les relations antagonistes. Bien au contraire, les modifications apportées en 1999 accordent expressément au Conseil le pouvoir d'offrir des services de médiation aux parties qui manifestent le désir d'unir leurs efforts pour résoudre leurs problèmes de relations du travail. Le Conseil possède également des pouvoirs en matière d'enquête, ce qui lui permet de recueillir des éléments de preuve autrement que par le processus d'interrogatoire principal et de contre-interrogatoire des témoins qui est utilisé dans les tribunaux civils et criminels. J'ai d'ailleurs commandé un examen complet de nos procédures internes afin de déterminer comment nous pourrions mieux tirer avantage des pouvoirs et des assouplissements qui sont contenus dans le *Code* et, partant, contribuer à l'établissement de relations patronales-syndicales plus harmonieuses.

Il est banal mais vrai de dire que « les relations entre employeurs et employés s'inscrivent dans le contexte des relations humaines ». Bien souvent, nous constatons que les conflits et les différends que le Conseil est appelé à trancher sont des problèmes que les parties devraient résoudre en engageant le dialogue et en faisant des efforts sincères pour établir une relation harmonieuse. Il faut donc s'attendre à ce que le Conseil accorde une plus grande importance à ce que j'appellerais des « modes appropriés de règlement des différends ». Il se peut fort bien que le différend ne puisse être résolu autrement que par une décision du Conseil; dans ces cas-là, c'est ce que les parties obtiendront. Nous leur offrirons quand même toutes les chances possibles de résoudre d'abord les problèmes de relations du travail qui ont donné lieu à leur différend. Dès réception d'une demande ou d'une plainte, les agents des relations du travail au bureau régional se renseigneront auprès des parties des chances d'en arriver à un règlement. Nous tiendrons aussi des réunions de gestion des affaires ou des téléconférences pour examiner la possibilité de résoudre le différend sans avoir à rendre une décision. Nous espérons pouvoir instituer des conférences de règlement avec un membre du personnel cadre ou un vice-président autre que celui auquel le dossier a été attribué. Même une fois l'audience commencée, les membres, voire le président du banc, pourront offrir aux parties de faire appel à la médiation.

S'il me reste encore assez de temps, j'aimerais vous entretenir de quelques initiatives et préoccupations qui retiennent l'attention du Conseil ces derniers temps.

La charge de travail du Conseil se compose pour une bonne part de plaintes de manquement au devoir de représentation juste fondées sur l'article 37. Bien que ces dossiers soient généralement moins prioritaires (à moins qu'il s'agisse d'un cas de congédiement), ils représentent entre 30 et 40 pour 100 du volume de dossiers et mobilisent un grand nombre de ressources du Conseil. Le

concept d'appliquer un critère de « la preuve suffisante à première vue » a pris forme durant le mandat de l'ancien président et a été introduit en janvier 2006. L'idée était qu'au lieu de solliciter systématiquement les observations du syndicat et de l'employeur dès la réception d'une plainte, on demandait à un banc du Conseil d'examiner le dossier afin de déterminer si le plaignant avait établi une preuve suffisante à première vue à laquelle le syndicat devait être invité à répondre. Si les renseignements fournis satisfaisaient à ce critère, on passait ensuite aux étapes de l'enquête, de la présentation des observations et de l'audience. L'objectif visé était louable – on voulait libérer les syndicats et les employeurs du fardeau de devoir répondre à des plaintes sans fondement. Seulement, dans les faits, cela n'a pas eu l'effet escompté. Et il y avait des divergences d'opinions à propos de ce qui constituait ou devait constituer une preuve suffisante (c'est-à-dire quels renseignements étaient nécessaires pour satisfaire au critère – devait-on considérer de simples soupçons comme une preuve suffisante? Est-ce que quelques éléments de preuve faisaient l'affaire ou devait-on exiger des preuves convaincantes ou encore une preuve au-delà de tout doute?). Certains bancs se montraient réticents à rejeter une plainte sans avoir entendu l'autre partie. Bref, le critère de la preuve suffisante à première vue était, à toutes fins utiles, tombé en désuétude.

Au début de l'année, le Conseil réuni en séance plénière a tenu une discussion sur les politiques, afin d'examiner les problèmes occasionnés par l'application du critère de la preuve suffisante à première vue. Pour l'occasion, nous avons invité le président et la greffière de la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique à venir nous expliquer comment le critère s'appliquait dans leur province, où il est prescrit par la loi. Nous en sommes arrivés à un consensus à propos de notre critère; il ne nous reste maintenant qu'à trouver l'affaire indiquée pour expliquer l'application pratique de ce critère à la communauté des relations du travail dans des motifs de décision publics. Nous avons aussi introduit un « processus limité » pour les cas limites : au lieu de lancer le processus d'enquête et d'audience lorsque nous croyons que le plaignant a présenté une preuve suffisante à première vue, on envoie une lettre au syndicat et à l'employeur pour leur demander de répondre par écrit aux allégations contenues dans la plainte. Si les observations reçues établissent que la plainte est non fondée, le dossier peut alors être traité rapidement. D'après notre expérience, si la plainte paraît fondée, les destinataires de ces lettres s'empressent alors de chercher une solution au problème de fond et cela permet parfois de régler le litige. Nous offrons des services de médiation et c'est seulement si cette tentative échoue que nous mettons l'affaire au rôle. Je tiens à dire ici qu'en ce qui concerne les plaintes fondées sur l'article 37, le Conseil invoque très souvent son pouvoir discrétionnaire pour trancher les affaires sans tenir d'audience, ce qui lui permet d'économiser passablement de temps et de ressources.

Donc, le conseil que je peux vous donner, c'est que si vous recevez une lettre du Conseil vous invitant à donner votre version des faits dans une plainte de manquement au devoir de représentation juste, prenez-la au sérieux. Vous pourriez ainsi vous éviter les coûts et les inconvénients qui sont associés à la tenue d'une audience. Soit dit en passant, oubliez cette idée que vous pouvez vous « réserver le droit » de présenter des observations à une date ultérieure – une pratique que certains procureurs semblent avoir adoptée quand le Conseil sollicite leurs observations à propos d'une plainte de manquement au devoir de représentation juste. On

pourrait vous demander une fois seulement de faire valoir vos arguments; tenez-vous-le pour dit, le Conseil peut rendre sa décision avec ou sans vos observations.

Parmi nos autres initiatives en cours, il y a l'examen de toutes les affaires qui sont en instance depuis au moins deux ans. Certaines de ces affaires ont été mises en suspens à la demande même des parties. S'il n'y a aucune raison liée aux relations du travail d'en poursuivre le traitement, les parties seront priées de retirer leurs demandes, ou le Conseil les rejettera déclarant qu'elles sont devenues sans objet. À plus long terme, mon objectif est d'en arriver à ce qu'il ne s'écoule pas plus de 12 mois entre la réception d'une demande et la décision du Conseil, sauf s'il existe des raisons valables de prévoir un plus long délai. Bien entendu, les affaires « de catégorie prioritaire », telles que les demandes de déclaration de grève ou de lock-out illégal ou les demandes de maintien des activités, seront tranchées beaucoup plus rapidement, tout comme les plaintes de pratique déloyale de travail ayant une incidence sur les négociations et les demandes d'accréditation. Je soupçonne toutefois que les demandes complexes de révision d'unités de négociation continueront toujours de prendre beaucoup de temps; c'est pourquoi nous encouragerons les parties à tenter d'en arriver à une entente sur les postes inclus et exclus avant de s'adresser au Conseil.

Donc, pour en venir à la question que je pose dans le titre de mon allocution – « Faut-il parler d'une nouvelle orientation ou s'agit-il tout simplement du pareil au même? » – je dois répondre que c'est un peu les deux. Nous nous employons, d'une part, à rendre nos procédures plus efficaces, et, d'autre part, à instaurer de nouvelles façons de faire afin de mieux être en mesure de répondre aux besoins de la communauté des relations du travail.

Quoi qu'il en soit, je tiens à vous dire, en guise de conclusion, qu'à mon sens, le Conseil doit être le **dernier**, plutôt que le premier recours des parties pour résoudre leurs conflits de travail. Même si je peux vous assurer que nous avons un groupe de personnes dévouées, attentionnées et consciencieuses, à tous les niveaux du Conseil, qui ne reculent devant aucun effort pour assurer la réalisation des objectifs du *Code*, il n'en demeure pas moins que la responsabilité première d'établir des relations du travail fructueuses appartient et appartiendra toujours aux parties à cette relation – en l'occurrence vous tous.

Je vous remercie de votre attention.