

**ELIZABETH MACPHERSON**  
**PRÉSIDENTE DU CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES**  
**NOTES POUR L'ALLOCATION DESTINÉE AU**  
**CANADA LABOUR AND EMPLOYEE RELATIONS NETWORK**  
**TORONTO (ONTARIO)**  
**LE 6 OCTOBRE 2009**

*« Une nouvelle présidente, une nouvelle direction »*

On m'a dit que l'objet de mon allocution serait : « Le Conseil canadien des relations industrielles, une nouvelle présidente, une nouvelle direction ». Je ne sais pas s'il s'agit d'une affirmation ou d'une question. Vous me le ferez peut-être savoir après avoir entendu ce que j'ai à dire.

J'ai appris avec grand plaisir l'existence du *Canada Labour and Employee Relations Network* (réseau canadien des relations du travail) et les rapports qu'il a avec le *Labor Advisory Group* (groupe consultatif du travail) des États-Unis. À mon avis, nous pouvons apprendre beaucoup l'un de l'autre, surtout à l'heure actuelle. Je ne suis pas sûre que la personne ordinaire saisisait véritablement les effets de la mondialisation dont les universitaires parlent depuis plusieurs années avant la récente crise économique, qui a démontré à quel point nous vivons dans un monde petit et interconnecté.

Ainsi, j'ai l'intention aujourd'hui de vous faire part de certaines de mes impressions, à titre de présidente, récemment nommée, du Conseil canadien des relations industrielles (le CCRI) et, s'il y a lieu, de ce que j'ai observé lorsque j'ai rendu visite à mes homologues américains.

Il est impossible de parler des approches américaine et canadienne en matière de relations du travail sans parler de la compétence. Au Canada, les tribunaux du travail consacrent une partie considérable de leurs temps à établir qui a compétence sur les relations du travail de différentes entreprises.

Aux États-Unis, les relations du travail font partie du commerce, qui est de compétence fédérale, et la plupart des entreprises du secteur privé peuvent être relativement certaines que leurs activités sont régies soit par la *National Labor Relations Act* (NLRA) (loi nationale sur les relations du travail), soit par la *Railway Labor Act* (loi sur le travail dans le secteur des chemins de fer). (Toutefois, soit dit en passant, j'entends dire que certains conflits de compétence surviennent entre ces deux lois dans le cas d'entreprises qui fournissent des services de soutien à des compagnies de chemin de fer ou à des transporteurs aériens.) Au Canada, le tableau est moins net. Depuis 1924, lorsque le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé que les relations du travail sont un élément de la propriété et des droits civils, et donc par présomption de compétence provinciale, la compétence du gouvernement fédéral sur les relations du travail se limite aux secteurs d'activité que lui confie la *Loi constitutionnelle* – tels que les banques, la radiodiffusion, les télécommunications, le transport interprovincial (qu'il s'agisse du transport aérien, ferroviaire, maritime ou terrestre) et le service postal; les secteurs déclarés être à

l'avantage général du Canada comme la manutention du grain et le traitement de l'uranium; les sociétés d'État comme Énergie atomique du Canada et les musées nationaux; et les entreprises « faisant partie intégrante » des activités de l'un de ces employeurs. La législation fédérale concernant les relations du travail s'applique aussi à toutes les entreprises privées dans les trois territoires du Nord.

Donc, le champ de compétence du CCRI est restreint comparativement à celui du *National Labor Relations Board* (NLRB) des États-Unis – près de 6 000 employeurs et moins d'un million d'employés. Mais, de toute évidence, nous tenons à dire que notre compétence englobe l'ensemble des secteurs d'infrastructure clés – les entreprises qui tissent le pays et font rouler l'économie.

Mes homologues du NLRB ont été surpris d'apprendre, tout comme vous peut-être, que le CCRI n'est pas tenu de se montrer tout à fait impartial lorsqu'il interprète le *Code canadien du travail*. En effet, le *Code* contient un préambule qui témoigne de l'engagement du Parlement envers la négociation collective et dans lequel ce dernier « estime que l'établissement de bonnes relations du travail sert l'intérêt véritable du Canada ». En conséquence, le CCRI ainsi que son prédécesseur, le Conseil canadien des relations du travail (le CCRT), ont toujours interprété le *Code* de manière à favoriser l'établissement de relations fondées sur la négociation collective. Par exemple, lorsque le CCRI est saisi d'une demande d'accréditation, il lui suffit de définir « une unité habile à négocier collectivement » – il n'a pas à définir l'unité la plus habile. En principe, le CCRI privilégie l'établissement de grandes unités, mais s'il a à choisir entre accréditer une petite unité et n'accréditer aucune unité, il accréditera une petite unité.

Le meilleur exemple d'application de ce principe remonte à la fin des années 1970, lorsque les travailleurs du secteur bancaire ont commencé à se syndiquer. Les banques faisaient valoir que l'unité habile à négocier collectivement serait d'envergure nationale; pour leur part, les syndicats soutenaient qu'une unité formée des employés d'une seule succursale était tout aussi habile à négocier collectivement. Le CCRI a décidé d'accepter qu'une succursale constituait une unité habile à négocier collectivement afin de favoriser l'établissement de relations fondées sur la négociation collective. Compte tenu de ce principe suivi depuis longtemps par le CCRI, vous ne serez pas étonnés d'apprendre que le taux de syndicalisation dans le secteur privé relevant de la compétence fédérale se situe aux environs de 40 % et qu'il est relativement stable. La majorité des secteurs d'activité relevant de notre compétence ont un taux élevé de syndicalisation, les exceptions étant le secteur bancaire et celui du camionnage.

Une autre différence importante que j'ai constatée entre le CCRI et le NLRB réside dans la manière d'appliquer leurs lois respectives. Aux États-Unis, les pratiques déloyales de travail sous le régime de la NLRA sont traitées de la même façon qu'une plainte relative aux droits de la personne ou une plainte de nature criminelle au Canada : l'employé, le syndicat ou l'employeur dépose des « accusations » alléguant l'existence d'une pratique déloyale de travail, laquelle fait l'objet d'une enquête menée par un fonctionnaire du bureau de l'avocat général du NLRB. L'avocat général est indépendant du NLRB. Les accusations jugées fondées, qui ne peuvent être réglées par la médiation, donnent lieu à une plainte officielle qui est soumise à un juge

administratif pour instruction et décision. À l'audience, la poursuite de la plainte relève du bureau de l'avocat général, qui joue un rôle ressemblant beaucoup à celui d'un accusateur public dans une affaire de droit criminel. Le NLRB est habilité à examiner la décision du juge administratif. D'après ce que j'ai constaté, les procédures du NLRB sont très formelles.

Jusqu'à présent, les procédures du CCRI ne sont que légèrement moins formelles que le NLRB, mais le CCRI instruit les plaintes de pratique déloyale de travail davantage comme des affaires de droit privé : il incombe à la personne qui dépose la plainte de présenter la preuve à l'audience et d'« établir le bien-fondé de sa cause ». La plainte est instruite en première instance par un banc du CCRI, habituellement composé de un ou de trois membres. Généralement, les audiences ont été tenues comme s'il s'agissait de procès civils.

Une des critiques adressées à la fois au CCRI, ainsi qu'à l'ancien CCRT, est qu'il a adopté une approche trop « judiciaire » : il s'appuie trop sur des règles et des arguments juridiques plutôt que sur une expérience chevronnée des relations du travail. Bien des raisons expliquent cette évolution; dans un certain sens, c'est la question de l'oeuf et de la poule : le fonctionnement du CCRI s'est-il judiciarisé parce que les syndicats et les employeurs ont commencé à embaucher des avocats pour présenter leurs causes, ou les syndicats et les employeurs ont-ils senti le besoin d'avoir recours à des avocats parce que le CCRI agissait comme une cour? Sans doute un peu des deux, je pense.

Dans la même veine, le processus de nomination et la qualité des nominations au CCRI ont fait l'objet de nombreuses critiques. On a déployé des efforts pour régler le problème du manque d'expérience en relations du travail en 1999, au moment où deux modifications importantes ont été apportées au *Code*. Depuis ce temps, les personnes nommées aux postes de président et de vice-président doivent avoir « une expérience et des compétences dans le domaine des relations industrielles ». Également, le CCRI est devenu un tribunal « représentatif ». Il y a en place un processus officiel de consultation des employés et des employeurs portant sur la nomination de leurs représentants respectifs. Dans la plupart des cas, les employés et les employeurs ont nommé au CCRI des spécialistes des relations du travail, ce qui lui a donné une voix pratique.

Néanmoins, même si les changements susmentionnés visaient à garantir que les décideurs aient l'expertise nécessaire en relations du travail, ils n'ont pas réglé le problème des formalités procédurales lourdes et de la judiciarisation excessive qui se pose maintenant et qui se retrouve dans le *Règlement* et les procédures du CCRI. La critique visant le CCRI que j'ai entendue le plus souvent, tant avant qu'après ma nomination, tient à l'insatisfaction de la communauté des relations du travail concernant le temps que met le CCRI à trancher les affaires dont il est saisi. Les clients ont laissé entendre que le long délai avant que la décision soit rendue porte préjudice aux relations fondées sur la négociation collective, et je ne puis être en désaccord avec eux sur ce point.

À mon avis, il y a un lien entre le problème des formalités procédurales lourdes et les longs délais de traitement des dossiers. Nous avons pris quelques mesures pour nous attaquer à ces problèmes et j'aimerais connaître votre point de vue sur ces mesures.

Premièrement, nous avons déployé des efforts concertés en vue de réduire l'arriéré des affaires en instance en tranchant le plus grand nombre possible d'entre elles sans tenir d'audience. L'article 16.1 du *Code* permet au CCRI de trancher toute affaire ou question sans tenir d'audience : les décisions sont rendues uniquement sur la foi des documents versés au dossier. Cette pratique a causé un choc à certains avocats, parce que ces derniers en étaient venus à tenir pour acquis qu'une fois qu'ils avaient déposé leurs documents, ils avaient un an - voire plus - avant d'être appelés à comparaître pour défendre la cause de leur client. Ils sont maintenant habitués au fait d'être tenus de présenter l'ensemble de leurs arguments au CCRI dans leurs observations écrites. Les parties n'ont pas la possibilité de se « réserver le droit » de présenter des observations supplémentaires ou de compléter des observations à une date ultérieure. Le temps est la seule ressource que le CCRI ne peut fournir; fonctionner au moyen d'audiences « sur papier » permet au CCRI de trancher bien plus d'affaires dans un délai donné.

Je suis heureuse d'affirmer que la mesure décrite ci-dessus nous a permis de réduire de 25 % le volume d'affaires en instance en moins de 18 mois et que, à l'exception de certains dossiers complexes de révision d'unités de négociation et de dossiers qui n'ont pas encore été réglés par les vice-présidents dont le mandat est échu, notre système ne compte aucun dossier en instance depuis deux ans ou plus. Deux ans, c'est encore trop long pour rendre une décision, et nous poursuivons nos efforts en vue de réduire aussi ce délai. L'élimination de l'arriéré a libéré les bancs et nous a permis de fixer des audiences dans les affaires qui nécessitent d'être entendues beaucoup plus rapidement.

Deuxièmement, nous avons établi le critère de la « preuve suffisante à première vue » dans le cas des plaintes de manquement au devoir de représentation juste. Auparavant, nous demandions au syndicat et à l'employeur de répondre à toutes les plaintes de cette nature qui étaient déposées, aussi dénuées de fondement qu'elles aient pu être. Cette pratique obligeait souvent les clients à gaspiller du temps et des ressources pour répondre à des plaintes qui n'avaient aucune chance d'être accueillies. Désormais, un banc du CCRI étudie chaque plainte de manquement au devoir de représentation juste pour déterminer si le plaignant a établi une preuve suffisante à première vue démontrant que le syndicat a agi de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à son endroit. On ne demande au syndicat et à l'employeur de répondre à la plainte que si ce critère a été rempli. En tant qu'employeur, vous pensez peut-être qu'une plainte de manquement au devoir de représentation juste ne vise que le syndicat, mais lorsqu'une telle plainte est accueillie, elle peut vous toucher si le CCRI ordonne au syndicat de renvoyer le grief à l'arbitrage, peu importe les délais prévus dans votre convention collective. Par conséquent, le CCRI aime toujours recevoir les observations de l'employeur sur une plainte de manquement au devoir de représentation juste, car elles l'aident à situer dans leur contexte les actions du syndicat.

Parmi les « nouvelles directions » empruntées par le CCRI, il faut noter sa transformation de tribunal quasi judiciaire analogue à une cour de justice en agence offrant des services complets de règlement des différends en matière de relations du travail. Je ne crois pas que le Parlement avait l'intention de faire du CCRI une petite cour de justice. Rien dans le *Code canadien du travail* n'oblige le CCRI à établir sa procédure de manière à favoriser une approche de confrontation : le CCRI est maître de sa propre procédure. J'estime qu'en mettant trop l'accent

sur l'aspect quasi judiciaire de son mandat, le CCRI est allé à l'encontre de son obligation de favoriser l'établissement de relations du travail fructueuses.

Si l'intention du législateur avait été d'établir un tribunal du travail, il aurait pu facilement le faire. Or, il ne l'a pas fait. Le législateur a plutôt conféré expressément au Conseil en 1999 le pouvoir d'offrir la médiation aux parties qui souhaitent employer une méthode coopérative de règlement des différends en matière de relations du travail. Le Conseil est aussi doté de pouvoirs d'enquête; son rôle ne se limite donc pas à entendre la preuve au moyen de l'interrogatoire principal et du contre-interrogatoire de témoins, comme cela se fait dans les procès civils et criminels.

À titre d'exemple, nous avons récemment exercé nos pouvoirs d'enquête dans une affaire où il était question du maintien d'activités. Dans cette affaire, la ministre du Travail avait demandé au CCRI d'établir s'il fallait continuer de fournir certains services durant une grève des employés du transport en commun municipal à Ottawa pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Le CCRI a avisé le public du renvoi de cette question par la ministre et a sollicité l'avis du public à ce sujet. Compte tenu des observations du public, le CCRI a relevé trois catégories de personnes susceptibles d'être touchées par la grève du transport en commun :

- a) les personnes qui sont considérées comme étant des travailleurs essentiels sous le régime d'une autre loi, plus particulièrement les travailleurs de la santé;
- b) les personnes confinées à leur domicile, qui comptent sur les préposés aux soins personnels et aux services de soutien à la personne pour répondre à leurs besoins essentiels;
- c) les personnes qui ont besoin de médicaments (comme de l'insuline) ou de traitements médicaux (telles que la dialyse) sur une base régulière.

On a demandé aux parties de présenter au CCRI leurs observations concernant les services qu'il faudrait peut-être continuer à offrir pour éviter que ces personnes subissent un préjudice et les parties sont parvenues à convaincre le CCRI qu'il existait des services de rechange permettant d'empêcher qu'un tel préjudice soit causé. Il est intéressant de noter que, même si elles prenaient part à un litige dans le contexte des négociations collectives, les parties s'entendaient sur tous les éléments de preuve présentés au Conseil : l'audience s'est déroulée sans hostilités et le CCRI a pu la mener à bien et terminer ses délibérations en une seule journée. Le recours à une consultation publique est inhabituel, mais il s'agissait d'une démarche opportune étant donné les facteurs en jeu dans ce dossier précis. Seulement un mois s'est écoulé entre la réception du renvoi de la ministre et la décision définitive. À mon avis, tout ce que le CCRI peut faire afin de réduire le temps requis pour instruire et trancher les affaires contribue à des relations du travail plus efficaces.

Si votre entreprise relève de la compétence fédérale, vous avez peut-être remarqué l'accent que met désormais le CCRI sur le règlement des plaintes par la médiation plutôt que par le processus décisionnel. Le personnel du CCRI et les membres représentatifs ont souscrit à cette approche. Le CCRI encourage donc les parties à participer à des discussions de règlement et leur offre

l'assistance de ses agents des relations industrielles et des membres représentatifs à diverses occasions entre le dépôt de la plainte et l'audience.

Nous sommes présentement en train de passer en revue toutes nos procédures internes et le *Règlement* du CCRI pour voir ce que nous pouvons faire d'autre afin de réduire la bureaucratie et de tirer profit des pouvoirs et de la latitude accordés dans le *Code*. Toute suggestion que vous pourriez avoir à cet égard serait la bienvenue.

Dans un tout autre ordre d'idées, différentes entités américaines ont posé au CCRI des questions sur l'accréditation par vérification des cartes d'adhésion, les scrutins de représentation accélérés et l'arbitrage de la première convention collective. Comme vous pouvez l'imaginer, cet intérêt envers ce qui se passe au nord du 49<sup>e</sup> parallèle a été suscité par la possibilité que le projet de loi intitulé *Employee Free Choice Act* (loi sur le libre choix des employés) finisse par voir le jour. Mais rassurez-vous, l'expérience vécue au Canada n'a pas lieu d'alarmer nos voisins du sud.

Seuls le Québec et l'administration fédérale accréditent encore des syndicats en se fondant uniquement sur les cartes d'adhésion : la majorité des autres sphères de compétence canadiennes ont opté pour les scrutins de représentation, mais il y a quelques exceptions. Différentes études académiques ont été menées sur le taux de succès relatif des syndicats à l'égard de chacun des processus, mais je suis d'avis que les taux de syndicalisation plus élevés enregistrés dans l'administration fédérale et au Québec sont probablement davantage attribuables à des facteurs culturels, et au parti pris en faveur de l'établissement d'unités habiles à négocier collectivement que j'ai déjà exposé, plutôt qu'au choix de la manière d'établir la volonté des employés. Je dois faire remarquer qu'à l'échelle fédérale, nous tenons des scrutins de représentation dans le cas de demandes visant à déloger le syndicat en place lorsque le syndicat requérant peut démontrer, sur le fondement des cartes, qu'il représente plus de 50 % des employés de l'unité de négociation déjà représentée par un autre syndicat.

Le recours au scrutin de représentation accéléré en Ontario et en Nouvelle-Écosse témoigne du compromis atteint pour dissiper la crainte que la tenue d'un scrutin dans tous les cas permette aux employeurs d'influer sur le résultat du scrutin. L'Ontario a réussi à mettre en place un système permettant de tenir la plupart des scrutins dans les cinq jours suivant la date de la présentation de la demande d'accréditation. Je sais toutefois que la Commission de l'Ontario a toujours recours à la vérification des cartes dans le secteur de la construction.

L'arbitrage de la première convention collective est un autre domaine dans lequel de nombreux essais ont été menés dans les différentes sphères de compétence canadiennes. Certaines d'entre elles permettent à l'une ou l'autre partie d'avoir recours unilatéralement à ce mécanisme. La législation fédérale ne prévoit aucune disposition de « demande » d'arbitrage de la première convention collective; le renvoi est adressé au CCRI par le ministre du Travail et le CCRI effectue sa propre enquête avant de décider d'imposer ou non une convention collective. La présence de nombreuses plaintes fondées de pratique déloyale de travail, qui laissent croire que les parties ne seront pas en mesure de parvenir à une entente en suivant le processus habituel de négociation collective, est un facteur qui donnera vraisemblablement lieu à un renvoi du ministre et ultimement à l'imposition d'une première convention collective. Même dans les situations où

le CCRI a imposé une convention collective, les modalités de celle-ci tendent à être minimales, car le CCRI ne récompensera pas une partie intransigeante en lui accordant des dispositions qu'elle ne serait pas en mesure d'obtenir par la négociation. D'après notre expérience, la menace de la convention collective imposée est plus efficace que son utilisation.

Je crois fermement au vieil adage selon lequel « les relations du travail sont des relations humaines ». Je n'ai pas besoin de vous dire qu'une des caractéristiques principales des entreprises connaissant le plus de succès est qu'elles ont trouvé des façons de promouvoir l'engagement des employés. Je reconnais qu'une entreprise dont les effectifs sont syndiqués peut avoir de la difficulté à atteindre cet objectif, mais la présence d'un syndicat lui donne aussi des occasions d'obtenir l'engagement des employés. Bien souvent, nous constatons que les différends que le Conseil est appelé à trancher sont des problèmes que les parties devraient vraiment régler en engageant le dialogue et en faisant des efforts sincères pour établir une relation harmonieuse. 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. Le Conseil doit toujours être le **dernier**, plutôt que le premier recours des parties pour régler leurs conflits de travail.

Merci.