Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

# le conseil canadien des relations du travail

SÉRIE DROIT ADMINISTRATIF

DOCUMENT D'ÉTUDE

KF
384
ZA2
.L37/A
K4514
1980
c.3

BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY
3 0163 00088515 2

KF 384 ZA2 .L37/A K4514 1980
c.3
Kelleher, Stephen F. D.
Le Conseil canadien des
relations du travail : etude

DEPT. OF JUSTICE
MIN. DE LA JUSTICE
FEB 12 1981
LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
CANADA

# LE CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DU TRAVAIL

Étude effectuée pour

La Commission de réforme du droit du Canada

par

Stephen Kelleher

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

CANADA LABOUR
RELATIONS BOARD

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1980

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme
du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

N° de catalogue J32-3/23F
ISBN 0-662-90599-7

# Table des matières


Page

AVIS ..... 1

INTRODUCTION ..... 3

CHAPITRE PREMIER: La compétence du Conseil canadien des relations du travail ..... 7

I. Historique ..... 7
II. Restrictions imposées au Conseil canadien des relations du travail ..... 8
A. La compétence constitutionnelle du Conseil ..... 8
1. Perspective historique ..... 8
2. La compétence législative fédérale en matière de relations de travail ..... 11
3. L'élaboration et l'application de critères permettant d'établir la compétence fédérale ..... 12
B. La compétence du Conseil en matière de fond et de procédure ..... 15
1. La compétence du Conseil en matière de procédure ..... 15
2. La compétence du Conseil en matière d'arbitrage ..... 15
3. La compétence matérielle du Conseil ..... 16
(i) L'accréditation ..... 16
(ii) Les pratiques déloyales ..... 18
(iii) Les droits et les obligations du successeur ..... 20
(iv) Les changements technologiques ..... 21
(v) Les grèves et les lock-out ..... 22
(vi) L'imposition d'une première convention collective ..... 23
(vii) La responsabilité du syndicat vis-à-vis de l'employé ..... 23

(viii) L'accès aux locaux de l'employeur .... 24
(ix) L'obligation de négocier de bonne foi .. 24
(x) Les normes de sécurité ..... 25

CHAPITRE DEUX: La composition du Conseil ..... 27
I. Les membres du Conseil ..... 27
II. Le personnel de soutien ..... 30
A. Description générale des fonctions respectives des quatre divisions ..... 30
1. Le personnel cadre ..... 30
2. La Direction de l'administration ..... 31
3. La Division des opérations ..... 31
4. Le Bureau du greffier ..... 31
B. Le personnel et ses fonctions ..... 32
1. La Division ou le Bureau du secrétaire-greffier ..... 32
2. La Division des opérations ..... 33
C. La nomination des agents des relations de travail ..... 35
D. Recommandations touchant la structure du Conseil canadien des relations du travail ..... 36

CHAPITRE TROIS: La procédure du Conseil ..... 39
I. La réception des requêtes ..... 40
A. Les requêtes adressées au bureau d'Ottawa ..... 40
B. Les requêtes adressées au bureau de Vancouver ... 41
C. Les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail et à des grèves ou des lock-out illégaux ..... 42
D. Recommandations ..... 43
II. Les enquêtes ..... 45
III. Remarque — Les conséquences de l'accord des parties ..... 49
A. L'accord touchant l'unité de négociation ..... 49
B. Le règlement des plaintes ..... 52
IV. L'arbitrage ..... 53
A. La décision relative à la tenue d'une audition ..... 53
B. Les demandes d'ajournement ..... 56
C. Les rencontres préalables à l'audition ..... 56
D. La procédure relative à l'audition ..... 57
E. Les objections préliminaires ..... 59
F. Les réunions à huis clos ..... 61
G. La publication des décisions ..... 61
H. L'outrage au Conseil ..... 63

V. La décentralisation des services ..... 64

CHAPITRE QUATRE: Le contrôle des décisions du Conseil ... 67
I. Le recours en révision ..... 67
II. Le contrôle judiciaire ..... 69
A. Considérations d'ordre général ..... 69
B. Les modifications apportées en 1978 ..... 75
III. Le bien-fondé des limites relatives au contrôle judiciaire ..... 77

CHAPITRE CINQ: La responsabilité ..... 83
I. Les rapports avec l'administration fédérale ..... 83
A. Le Conseil privé ..... 83
B. Le Conseil du Trésor ..... 84
C. Le ministère du Travail ..... 84
II. Les rapports avec les media ..... 86
III. Les rapports avec le public ..... 86
IV. Le processus de réglementation ..... 88

CHAPITRE SIX: Les «politiques» relatives au processus décisionnel — l'unité habile à négocier collectivement ..... 91

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS ..... 97

RENVOIS .....101

# Avis

Cette étude décrit un important secteur de l'activité de l'administration fédérale. Dans cette description, l'auteur a mis en lumière un certain nombre de problèmes et a proposé des solutions de rechange. Les législateurs et les administrateurs qui, à l'heure actuelle, s'interrogent sur les réformes à apporter dans ce domaine, pourraient bien en tirer profit. Ces suggestions sont, toutefois, celles de l'auteur et ne devraient pas être considérées comme celles de la Commission de réforme du droit du Canada.

Les préoccupations de la Commission de réforme du droit sont d'un autre ordre. D'une nature plus générale, elles englobent les rapports entre le droit et le pouvoir discrétionnaire, la justice administrative et les réalités du processus décisionnel des organismes administratifs autonomes, tels les offices, conseils, commissions et tribunaux administratifs. Cette étude, comme d'ailleurs l'ensemble de notre série de monographies sur les organismes administratifs autonomes, influera sans doute sur la pensée de la Commission et sur ses éventuelles recommandations visant à une réforme du droit administratif et de la procédure administrative.

La Commission invite le lecteur à lui communiquer ses observations en les adressant au:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

# Introduction

Le propos de notre étude, effectuée au cours de l'été 1978, est de décrire le Conseil canadien des relations du travail et d'analyser sa procédure.

Le premier chapitre porte sur les pouvoirs du Conseil qui sont énoncés entièrement dans le *Code canadien du travail* et qui sont applicables aux employeurs dont la réglementation relève du pouvoir législatif fédéral. Le deuxième chapitre examine la composition du Conseil, à savoir qui en sont les membres et en quoi consiste son personnel de soutien. Dans le troisième chapitre, nous abordons la question de la procédure du Conseil relative au traitement des requêtes dont il est saisi, à compter de leur dépôt jusqu'au moment où une décision est rendue à leur égard.

Le quatrième chapitre traite de la nécessité d'un contrôle judiciaire et des coûts qui s'y rattachent. Au moment où cette étude était effectuée, le Parlement a apporté des modifications au *Code canadien du travail*, lesquelles ont notamment eu pour effet de placer le Conseil dans une situation unique par rapport aux autres tribunaux administratifs fédéraux, les possibilités de recours au contrôle judiciaire des décisions du Conseil ayant été sensiblement réduites. La pertinence de ces modifications fait l'objet d'une analyse de même que la question de savoir s'il serait judicieux de limiter davantage le contrôle judiciaire.

Dans le cinquième chapitre intitulé «La responsabilité», nous tentons de décrire les rapports qu'entretient le Conseil avec le Parlement, le ministère du Travail, les media et le public.

L'objet de notre étude ne nous permet pas de procéder à l'analyse des nombreuses décisions rendues par le Conseil dans son interprétation et son application des dispositions de la Partie V du *Code*. On aborde toutefois, dans le sixième chapitre, la question du processus décisionnel du Conseil, et plus précisément la situation où celui-ci est appelé à trancher le point de savoir si une unité de négociation proposée est «habile à négocier» au sens du *Code*. Le Conseil, comme le

démontre sa jurisprudence, prend position à l'égard des mesures législatives contradictoires et fait preuve de discernement dans son application des politiques.

Nous terminons enfin par un résumé de nos recommandations.

Les objectifs du Conseil sont multiples. Pour s'acquitter de son mandat d'une manière conforme à l'esprit de la Partie V du *Code canadien du travail*, il ne doit rendre une décision qu'une fois qu'il a pris connaissance de tous les faits pertinents et qu'il a bien saisi le contexte juridique en présence. Or, la nature instable des relations de travail l'oblige à traiter rapidement les requêtes, à rendre des décisions et à en informer les parties dans les plus brefs délais. Le présent document se veut donc une évaluation de la procédure du Conseil et les changements proposés sont formulés en fonction des objectifs de cet organisme.

Le Conseil canadien des relations du travail diffère des autres tribunaux administratifs fédéraux du fait qu'il existe, dans chacune des dix provinces, un tribunal analogue qui remplit jusqu'à un certain point les mêmes fonctions à l'échelon provincial. Au cours de l'étude, nous avons visité quatre de ces tribunaux, soit celui de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Ces visites nous ont permis de prendre connaissance d'un bon nombre d'idées valables. Il faut cependant admettre que le Conseil canadien des relations du travail doit relever des défis inconnus des organismes provinciaux et que le contexte fédéral empêche l'adoption intégrale de la procédure qui s'est révélée un succès sur le plan provincial. En premier lieu, les distances que doivent parcourir les représentants du Conseil et ses membres sont énormes compte tenu du fait que les requêtes lui proviennent des dix provinces et des deux territoires. (Le Conseil est l'unique tribunal du travail au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.) Le temps qu'ils consacrent à se déplacer pour aller rencontrer les clients est considérable. En second lieu, il va sans dire que le Conseil fonctionne dans les deux langues officielles, ce qui complique sa tâche à plusieurs points de vue. Par exemple, les cadres (c'est-à-dire le président, les vice-présidents et les membres) proviennent de toutes les régions du Canada. Comme ils ne sont pas tous suffisamment bilingues pour entendre les requêtes dont ils sont saisis dans les deux langues officielles, le lieu de l'audition et la langue des parties imposent souvent dès le départ des contraintes quant à savoir qui siégera et entendra le cas. Il y a aussi la traduction qui accroît les délais.

La réalisation de cette étude a été facilitée grâce au Conseil canadien des relations du travail qui nous a assuré de sa collaboration la

plus entière. Ce dernier a réservé à l'auteur et à son adjointe de recherche un local à son bureau central, ce qui a facilité les contacts avec le personnel et la familiarisation avec la procédure de cet organisme. En outre, le Conseil nous a permis l'accès à tous ses dossiers. Il nous a invités à assister à des réunions à huis clos et il nous a informés des changements qui, à son avis, étaient susceptibles de nous intéresser.

Je tiens également à remercier M^lle^ Lisbeth Jones qui, à l'époque, était étudiante en droit à l'Université McGill, pour son excellent travail de recherchiste. Je ne saurais enfin oublier les nombreuses personnes du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse, du Tribunal du travail du Québec, du Conseil des relations du travail de l'Ontario et de celui de la Colombie-Britannique qui nous ont consacré généreusement de leur temps.

# CHAPITRE PREMIER

# La compétence du Conseil canadien des relations du travail

## I. HISTORIQUE

Dans le préambule de la Partie V du *Code canadien du travail*[1], le gouvernement du Canada reconnaît que l'établissement de bonnes relations de travail est une question d'intérêt public. Il y est déclaré notamment que:

> . . . le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu'il estime que l'établissement de bonnes relations industrielles sert l'intérêt véritable du Canada . . .

La législation en matière de relations de travail se veut un instrument auquel peuvent avoir recours les parties, plutôt qu'aux tribunaux, pour le règlement ou l'arbitrage de leurs différends. Il s'ensuit que l'adoption de lois régissant les relations de travail crée le besoin de mettre sur pied un organisme doté des structures indispensables à leur application[2]. En l'occurrence, le Conseil canadien des relations du travail a le mandat d'appliquer les dispositions de la Partie V du *Code canadien du travail*[3]. Il s'agit d'une entité créée par le législateur et l'étendue de ses pouvoirs est précisée dans le *Code*.

Historiquement, l'administration de la législation en matière de relations de travail a toujours été, à l'échelon fédéral, confiée à un organisme spécialisé[4], indépendant du ministère du Travail[5] et investi de pouvoirs et d'une autonomie toujours plus grands.

Les pouvoirs du Conseil canadien des relations du travail se sont accrus au rythme de la réglementation fédérale en matière de relations de travail[6]. Il s'est vu confier des pouvoirs d'intervention et d'exécution créés à son intention ou enlevés aux tribunaux de common law pour l'en investir[7]. La législation fédérale ne traite de la question de la négociation collective qu'en termes généraux, à savoir, l'intervention dans le processus de la négociation par l'imposition de la conciliation et, plus importante encore, la légalisation et la structuration des rapports de négociation[8]. C'est précisément sur ce dernier point que le Conseil canadien des relations du travail exerce sa compétence, la conciliation demeurant presque exclusivement la responsabilité du ministère du Travail[9].

# II. RESTRICTIONS IMPOSÉES AU CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le Conseil doit composer avec deux types de restrictions: le premier type de restrictions lui est imposé par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui établit le partage des pouvoirs législatifs entre les provinces et le fédéral, et qui limite ainsi la compétence du Conseil aux domaines relevant de la compétence législative fédérale[10]; et le second, par le *Code canadien du travail* qui détermine l'étendue de ses pouvoirs.

## A. LA COMPÉTENCE CONSTITUTIONNELLE DU CONSEIL

### 1. Perspective historique

Au cours des premières décennies de la Confédération, le gouvernement fédéral a joué un rôle de premier plan dans le nouveau fédéralisme canadien[11]. C'est dans cette optique qu'on a supposé que l'adoption par le Parlement, en 1907, de la *Loi des enquêtes en matière*

*de différends industriels*[12] était conforme à la Constitution en vertu de la compétence résiduelle que lui accordait l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*[13] en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement (cette supposition était probablement assez bien justifiée étant donné la décision rendue dans l'affaire *Citizen's Insurance Co. v. Parsons*[14] où ce raisonnement avait été utilisé pour établir que le gouvernement fédéral avait le pouvoir de constituer une compagnie en corporation). Il ressort clairement de la description du champ d'application de la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels*, contenue dans la Loi elle-même, que le gouvernement fédéral concevait alors son rôle en matière de relations de travail comme étant celui de défenseur de l'intérêt national. L'alinéa 2*c*) de la Loi prévoyait notamment que cette dernière était applicable aux domaines du transport, des communications, de l'exploitation minière et des services publics. Toutefois, le gouvernement fédéral ne considérait pas les relations de travail comme relevant exclusivement de sa compétence puisque dans certains cas la loi offrait aux gens la possibilité de se faire entendre par un tribunal soit fédéral, soit provincial[15].

En 1925, la compétence fédérale en matière de relations de travail fut contestée dans l'affaire *Toronto Electric Commissioners v. Snider*[16]. Le Conseil privé, axant sa décision sur le caractère privé et contractuel de l'emploi, statua que les relations de travail étaient une «matière» qui tombait sous le coup du paragraphe 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*[17] relatif à «la propriété et les droits civils dans la province» et qu'au départ, c'était les provinces qui avaient compétence dans ce domaine. En rendant cette décision, le Conseil privé réfutait l'opinion exprimée par la majorité des juges des tribunaux de première instance, selon laquelle la paix industrielle est une question liée à «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada[18]» et relève, par conséquent, de la compétence fédérale. Cette décision mit fin à la suprématie du Parlement fédéral en matière de relations de travail, sauf dans les situations d'urgence nationale[19].

À la suite de la décision rendue par le Conseil privé dans l'affaire *Snider*, l'article 2 de la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels*[20] fut modifié de manière à prévoir que la Loi ne s'applique qu'aux différends «. . . qui se rattache[nt] à l'emploi dans des travaux, entreprises ou affaires, ou y ayant trait, qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada . . .[21]». Ces dispositions ont été substantiellement maintenues dans toutes les lois adoptées subséquemment par le Parlement fédéral[22]. La législation fédérale est axée sur les

domaines de compétence fédérale énoncés à l'article 91 de l'*A.A.N.B.*, plutôt que sur les secteurs de l'économie qui sont d'un intérêt national[23].

Dans la décision *In The Matter of Legislative Jurisdiction over Hours of Labour*[24], la Cour suprême du Canada, tout en reconnaissant le partage fondamental des pouvoirs en matière de relations de travail établi dans *Snider*[25], a conclu que les employés du gouvernement fédéral et des sociétés de la Couronne, de même que ceux qui travaillent dans un secteur relevant du pouvoir législatif fédéral, sont tous assujettis à la compétence fédérale pour ce qui est de la question des relations de travail. En effet, le domaine des relations de travail devait être un domaine de compétence concurrente où

> [TRADUCTION] . . . le partage des pouvoirs entre les législatures provinciales et le Parlement est établi en fonction du principe selon lequel dans la mesure où de telles relations de travail trouvent leur appui dans la Constitution, elles sont du ressort de la législature provinciale; et, en second lieu, dans la mesure où elles ne représentent qu'un aspect d'un secteur ou d'une entreprise en particulier, leur réglementation relève de l'autorité législative investie du pouvoir de réglementer le secteur ou l'entreprise en question[26].

Malgré de telles déclarations à l'époque de l'élaboration des premières mesures législatives en la matière, ce partage des pouvoirs a connu ses opposants. Le fait que le fédéral intervienne, en vertu de sa compétence législative, dans certains secteurs particuliers, a été contesté dans *Re the Validity of The Industrial Relations and Disputes Investigation Act* (l'affaire *Stevedoring*)[27]. La Cour suprême du Canada a de nouveau confirmé la position adoptée dans *Snider*[28]. Celle-ci a jugé que les relations de travail sont d'une si grande importance au sein de toute entreprise commerciale ou industrielle, qu'une fois que l'on a établi qu'un secteur relève de la compétence fédérale, la réglementation de ses relations de travail devrait également relever de la compétence fédérale.

Les mêmes principes ont toujours cours aujourd'hui. La question des relations de travail est supposément du ressort des provinces. La compétence fédérale se limite aux entreprises qui relèvent des domaines de compétence fédérale énumérés à l'article 91 de l'*A.A.N.B.*, à celles qui ont fait l'objet d'une déclaration en vertu de l'alinéa 92(10)*c*) de l'*Acte*, à celles qui sont reliées à l'administration fédérale ou aux sociétés d'État, à celles qui sont assujetties à la compétence générale ou résiduelle du Parlement fédéral ou encore à celles qui sont soumises au contrôle du Parlement fédéral en temps de guerre ou dans d'autres situations d'urgence. Dans certaines décisions subséquentes, on a

établi clairement que les relations de travail étaient un domaine de compétence concurrente[29]. Bien que certains auteurs aient souligné qu'il était illogique que les employés d'une entreprise contrôlée par le fédéral soient exclusivement assujettis aux lois fédérales[30], la séparation complète des pouvoirs demeure.

## 2. La compétence législative fédérale en matière de relations de travail

Depuis les premières définitions du principe de la compétence fédérale en matière de relations de travail, les tribunaux ont tenté de préciser l'étendue de cette compétence en regard des différents domaines énumérés à l'article 91. De manière générale, le fédéral exerce son pouvoir de réglementation dans les domaines précisés à l'article 91, dans ceux inclus en vertu d'une déclaration aux termes de l'alinéa 92(10)*c*), dans ceux soustraits à la compétence des provinces conformément aux alinéas 92(10)*a*) et *b*), et dans les domaines considérés comme étant assujettis à la compétence résiduelle fédérale. Il réglemente enfin les entreprises du gouvernement fédéral ou les sociétés d'État[31].

Les tribunaux appelés à interpréter les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*[32] ont confirmé la compétence fédérale en matière de navigation et d'expéditions par eau[33]. Cependant ils ont soustrait à cette compétence les employés des entreprises exclusivement engagées dans le domaine de l'expédition intraprovinciale[34]. Les exceptions prévues au paragraphe 92(10) ont été réputées tomber dans la catégorie des domaines énumérés à l'article 91, en raison du libellé du paragraphe 91(29); cela a pour effet d'assujettir à la compétence fédérale les principaux moyens de transport et de communication dès qu'ils sont extra-provinciaux ou qu'ils sont désignés comme étant des entreprises ou des ouvrages fédéraux en vertu du pouvoir déclaratoire[35]. La compétence fédérale s'appuie en l'espèce sur l'envergure interprovinciale des activités de l'entreprise. Une fois qu'on a établi que l'entreprise forme un tout unique[36], elle devient assujettie au pouvoir fédéral. Les tribunaux ne distinguent pas les aspects interprovincial et intraprovincial d'une entreprise à la condition que son organisation ne soit pas un subterfuge visant à la soustraire au contrôle provincial[37]. En matière de transport routier, les tribunaux ont maintenu que le pourcentage des activités interprovinciales d'une entreprise avait généralement peu d'importance[38].

Le prolongement en dehors des frontières d'une province permet également au Parlement fédéral d'étendre sa compétence aux pipelines et aux lignes de transmission d'électricité interprovinciaux et internationaux, aux exportations d'énergie électrique, ainsi qu'aux importations et aux exportations de gaz naturel[39]. Le champ de la compétence fédérale a, en outre, été élargi en déclarant, conformément à l'alinéa 92(10)*c*), que certaines entreprises sont «à l'avantage général du Canada[40]». De telles déclarations ont ainsi permis d'étendre la compétence fédérale aux élévateurs à grains[41], aux meuneries[42] et aux chemins de fer provinciaux[43]. On a jugé que le Parlement fédéral disposait d'un pouvoir résiduaire suffisamment large pour lui permettre de légiférer en matière de télécommunications[44], d'aéronautique[45] et d'énergie atomique[46].

## 3. L'élaboration et l'application de critères permettant d'établir la compétence fédérale

Les principes fondamentaux de la compétence du fédéral et des provinces en matière de relations de travail sont bien établis. Cependant, comme la découverte de techniques nouvelles entraîne la création de nouveaux types d'entreprises, il doit être possible de modifier ces principes de manière à situer ces nouvelles entreprises dans le cadre constitutionnel. Les tribunaux ont toujours refusé d'adopter une formule générale, car bien qu'elle eût facilité le processus de prise de décision, elle aurait pu nuire à la détermination de la compétence constitutionnelle en présence de ces nouvelles situations. Ils ont fait preuve de beaucoup de modération en étudiant chaque cas individuellement[47], malgré l'existence de nombreuses situations où les activités fédérales et provinciales se chevauchent au sein d'une même entreprise.

Cette façon de procéder a exigé que l'on fasse une appréciation très poussée de l'importance relative des activités fédérales et provinciales que l'on trouve dans une même entreprise, et des rapports qui existent entre elles. Dans l'affaire *Stevedoring*[48], la Cour suprême du Canada a conclu que les travailleurs de la Eastern Canada Stevedoring, une compagnie assurant des services de débardage et d'entreposage dans le secteur du transport interprovincial de marchandises et s'occupant exclusivement du chargement et du déchargement de navires conformément à des contrats conclus avec des compagnies d'expédition, étaient employés «relativement à» l'exploitation d'une entreprise fédérale. Par cette conclusion, la Cour a établi un critère *prima facie* auquel les tribunaux se sont généralement conformés

depuis. L'activité doit être «intimement reliée» à l'ouvrage, à l'entreprise ou à l'affaire qui relève du fédéral[49], dans le sens qu'elle doit en former une «partie intégrante[50]». Dans son jugement, M. le juge Rand[51] a choisi de se référer à des considérations plus pratiques plutôt que de s'en tenir à un examen technique des rapports fonctionnels. Cette optique n'a toutefois pas été retenue comme constituant un critère déterminant[52].

Dans l'affaire *Stevedoring*[53], les employés affectés au chargement des marchandises étaient de toute évidence essentiels au bon fonctionnement de l'ensemble du transport des marchandises par voie d'eau. Dans des décisions subséquentes, les activités reliées de plus ou moins près[54] à l'opération centrale furent considérées comme n'ayant pas ce lien intime qui les assujettirait à la compétence fédérale. Si, par exemple, l'activité prétendument connexe n'était en fait qu'un service périphérique de l'entreprise fédérale, ce serait insuffisant pour réfuter la présomption que le provincial est compétent dans le domaine de ses relations de travail[55]. En pratique, il appert que l'on suit une procédure comportant trois phases pour déterminer qui a compétence à l'égard d'un groupe particulier d'employés: premièrement, on doit faire la preuve de l'existence d'un ouvrage ou d'une entreprise fédérale[56], deuxièmement, l'activité en question doit être partie intégrante de l'activité fédérale[57]; et en dernier lieu, les employés en cause doivent être considérés comme étant affectés à l'ouvrage fédéral[58].

Il est évident que, dans certains cas, les parties à une requête devant un tribunal administratif pouvaient difficilement prévoir les résultats de l'appréciation du degré d'intégration de leurs activités à l'ouvrage fédéral en cause. On peut notamment y voir une conséquence inévitable de la nature générale du critère utilisé. Cette façon d'aborder la question exige une évaluation complète des rapports fonctionnels qui existent entre le fédéral et les activités qui y sont reliées[59]. Les décisions des tribunaux appelés à se prononcer sur des questions de compétence concernant les travailleurs de la construction nous fournissent un exemple de l'application de cette politique. On a jugé que des travaux de construction, même s'ils étaient reliés à un ouvrage fédéral, relevaient de la compétence provinciale[60]. Du fait qu'ils ne constituent qu'une activité préliminaire, rien ne les relie vraiment à l'ouvrage fédéral. Par contre, les activités reliées à l'entretien de cet ouvrage sont considérées comme y étant intégrées dans le sens qu'elles sont «. . . des fonctions essentielles à l'exploitation adéquate et en toute sécurité de [l'ouvrage fédéral] . . .[61]». On peut aussi expliquer la nature imprévisible des décisions rendues à l'égard de cette question impor-

tante par la façon peu cohérente dont les tribunaux du travail et les tribunaux judiciaires ont appliqué le critère de l'intégration[62].

Une requête en vertu d'un droit découlant de la législation en matière de relations de travail doit être présentée au tribunal du travail investi du pouvoir constitutionnel de s'en saisir. Il peut parfois arriver, lorsqu'on ne connaît pas exactement lequel tribunal du travail est compétent, qu'une requête soit déposée auprès du mauvais tribunal. S'il s'agit d'une requête en accréditation, une telle erreur peut alors être lourde de conséquences en raison de la nature instable des relations de travail. On pourrait penser que, lorsqu'un tribunal juge qu'il n'a pas compétence en l'espèce, il suffit au syndicat de présenter sa requête à un autre tribunal. Or, le délai qui s'écoule entre le dépôt initial d'une requête et la décision de non-compétence par le tribunal du travail lui-même ou par les tribunaux judiciaires, peut être fatal pour le syndicat qui tente de s'organiser. Les changements attribuables au roulement du personnel et au désistement de certains membres de l'unité de négociation proposée peuvent faire perdre au syndicat l'appui de la majorité. En outre, rien n'assure qu'une décision de non-compétence par un tribunal du travail en convaincra un autre qu'il est compétent en l'espèce[63].

Certes, certains conseils ou commissions des relations du travail se sont dits conscients du problème que pose une erreur dans le choix d'un tribunal du travail et ils ont tenté d'accélérer les choses. Cependant, leurs solutions demeurent provisoires[64]. Il semblerait opportun que les gouvernements fédéral et provinciaux entament de sérieuses discussions en vue d'étudier comme solution possible la question de l'interdélégation. Il serait parfaitement concevable qu'un tribunal du travail accrédite un requérant au nom de son homologue fédéral ou provincial plutôt que de simplement lui transmettre le dossier. Or, il est également reconnu que l'application d'un tel système pose certains problèmes complexes sur les plans juridique et pratique[65]. Il n'existe présentement aucune uniformité entre le *Code canadien du travail* et les législations provinciales en ce qui concerne les conditions de l'accréditation. En outre, chaque tribunal du travail a sa propre définition de l'unité habile à négocier collectivement. Il pourrait être également inapproprié de déléguer le pouvoir d'accréditation sans déléguer en même temps le pouvoir d'appliquer les dispositions relatives aux pratiques déloyales de travail, qui visent à protéger le droit à la liberté d'association. Abstraction faite de ces difficultés, il est essentiel, si on veut réaliser l'objectif premier de la législation en matière de relations de travail, ainsi que protéger le droit à l'association et à la négociation

collective, que l'on trouve une solution au problème de savoir qui a compétence sur le plan constitutionnel.

## B. LA COMPÉTENCE DU CONSEIL EN MATIÈRE DE FOND ET DE PROCÉDURE

### 1. La compétence du Conseil en matière de procédure

Le *Code* prévoit que le siège du Conseil est situé dans la région de la Capitale nationale. Le Conseil est cependant libre de déterminer quand et où au Canada il se réunira pour l'expédition de ses affaires[66]. Il est maître de sa procédure, étant investi du pouvoir d'établir ses propres règlements concernant l'établissement de règles de procédure relatives à ses auditions ou aux requêtes dont il est saisi[67]. Aux termes de la loi fédérale, le Conseil a le pouvoir discrétionnaire de décider s'il doit entendre une requête en accréditation[68]. Il a, relativement à ses auditions, le pouvoir de convoquer des témoins, de déterminer la façon dont les parties doivent présenter leurs éléments de preuve, et de statuer sur leur admissibilité. Il a le pouvoir d'ajourner ou de différer une audition[69] et, en outre, celui d'ordonner la tenue d'un scrutin de représentation parmi les employés touchés par le dossier dont il est saisi[70]. Le Conseil a le pouvoir

> *m*) d'abréger ou d'étendre le délai pour engager la procédure ou pour accomplir un acte, déposer un document ou présenter une preuve dans le cadre de la procédure.

Ce pouvoir a été interprété étroitement par la Cour suprême du Canada[71].

### 2. La compétence du Conseil en matière d'arbitrage

Le Conseil canadien des relations du travail assume à la fois des fonctions administratives et judiciaires étant donné qu'il est autorisé, d'une part, à déterminer les droits des parties selon certains principes juridiques et certaines lignes de conduite ayant cours, et d'autre part, à rendre des ordonnances exécutoires. Il peut trancher toutes les questions soulevées au cours d'une affaire dont il est saisi, et notamment la question de savoir si une personne est un employeur, un employé ou un membre d'un syndicat, si un groupe d'employés est une unité

habile à négocier collectivement, si une convention collective est en vigueur et quelles sont les personnes qui y sont assujetties[72]. Le *Code* l'autorise également à fixer la date à laquelle il déterminera si le syndicat jouit de l'appui de la majorité des employés[73]. Il peut rendre des décisions partielles[74]. Ses ordonnances et ses décisions sont définitives et ne sont susceptibles d'aucune révision si ce n'est aux termes de l'article 122[75]. Le Conseil a également le pouvoir de déterminer l'étendue de sa propre compétence[76], et celui de réviser, d'annuler ou de modifier ses propres ordonnances ou décisions[77]. Sur demande écrite de toute personne ou organisme touchés par l'une de ses décisions ou ordonnances, le Conseil peut, s'il considère qu'il pourrait y avoir inobservation de l'ordonnance ou de la décision, ou s'il estime qu'il existe d'autres bonnes raisons de le faire, déposer à la Cour fédérale une copie de ladite ordonnance ou décision. Une fois ce dépôt effectué, la décision ou l'ordonnance a le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de cette Cour, sans qu'aucune autre procédure ne soit requise[78].

## 3. La compétence matérielle du Conseil

Le Conseil canadien des relations du travail exerce ses pouvoirs et s'acquitte de son mandat relativement aux questions relevant de sa responsabilité administrative en vertu du *Code canadien du travail*. Ainsi, il a compétence à l'égard des importantes questions suivantes: l'accréditation, les pratiques déloyales de travail, les droits du successeur, les changements technologiques, les grèves et les lock-out illégaux, l'imposition d'une première convention collective, l'obligation de représentation juste, l'accès aux états financiers, les règles régissant les bureaux d'embauchage, l'accès aux locaux de l'employeur, l'obligation de négocier de bonne foi et les normes de sécurité[79]. Chacune de ces questions sera étudiée en détail dans les pages qui suivent.

### (i) L'accréditation

Bien qu'un employeur puisse, de son propre chef, reconnaître un syndicat comme étant l'agent négociateur de ses employés, le Conseil peut, conformément au processus d'accréditation prévu par le *Code canadien du travail*, obliger un employeur à reconnaître un syndicat et à négocier[80]. Si le syndicat requérant convainc le Conseil que la majorité des employés de l'unité de négociation proposée souhaitent qu'il les représente et que l'unité visée par la requête est habile à négocier collectivement, alors le Conseil doit accréditer le requérant[81]. Il n'est plus nécessaire comme auparavant pour le syndicat requérant

de jouir de l'appui de la majorité des membres de l'unité au moment du dépôt de la requête[82]. On a plutôt opté pour un système où les syndicats sont reconnus comme requérants sans les obliger à obtenir préalablement l'adhésion d'une majorité des employés. Ils doivent néanmoins obtenir l'appui de la majorité des voix exprimées lors de la tenue d'un scrutin de représentation[83]. Le Conseil ordonnera la tenue d'un tel scrutin si le syndicat jouit de l'appui de trente-cinq pour cent à cinquante pour cent des employés inclus dans l'unité[84]. Le Conseil peut ne pas tenir compte des conditions d'admissibilité prévues dans les statuts du syndicat si ce dernier admet habituellement des membres sans égard à ces conditions[85].

Au moment de déterminer si une unité proposée est habile à négocier collectivement, le Conseil peut en modifier la composition[86]. Le *Code* énonce certaines lignes directrices, mais le Conseil peut à sa discrétion les adapter aux circonstances[87]. Il peut décider que les employés de deux employeurs ou plus, dans le secteur du débardage ou dans un autre secteur désigné par règlement, constituent une seule unité de négociation[88].

Le Conseil doit étudier les requêtes en accréditation qui lui sont présentées au cours des périodes spécifiées dans le *Code* ou à d'autres moments qu'il approuve[89]. Lorsqu'un syndicat est influencé par un employeur au point que son aptitude à représenter les employés est diminuée, le Conseil se doit de refuser l'accréditation. Dans un cas semblable, la reconnaissance volontaire d'un agent négociateur ne tombe pas sous le coup du *Code canadien du travail*: une convention collective conclue entre un employeur et un syndicat dans de telles circonstances ne constitue pas un empêchement pour un autre syndicat de présenter une requête en accréditation[90]. Le Conseil doit refuser d'accréditer un syndicat qui refuse l'adhésion (en vertu d'un principe ou d'une pratique) à un employé faisant partie de l'unité de négociation proposée[91].

Lorsqu'il accrédite un agent négociateur, le Conseil l'investit du pouvoir exclusif de négocier collectivement au nom des employés de l'unité de négociation qu'il représente. Lorsque aucune convention collective n'est en vigueur, l'employeur ou le syndicat peut mettre l'autre partie en demeure d'entamer des négociations collectives[92]. Si une convention collective est déjà en vigueur, l'agent négociateur accrédité y est substitué comme partie et il a le pouvoir d'exiger de l'employeur, dans les trois mois qui suivent son accréditation, qu'il entame des négociations collectives en vue de modifier la convention[93].

De même que le Conseil doit accréditer un syndicat requérant qui répond à certaines exigences, il est aussi tenu de lui révoquer son accréditation à la demande d'un employé qui fait valoir qu'il représente la majorité des employés de l'unité de négociation, lorsque cette majorité des employés ne veut plus que ce syndicat les représente[94]. La révocation a pour effet d'annuler toute convention collective en vigueur et ce, à compter de la date de l'ordonnance révoquant l'accréditation[95].

Au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mars 1977, le Conseil a reçu 181 requêtes en accréditation[96].

### (ii) Les pratiques déloyales

Une pratique déloyale de travail est une forme de comportement qui, tout en n'étant pas illégale en common law, est proscrite par la loi puisque l'une ou l'autre des parties y ayant recours fausse le processus normal de la négociation collective prévu par la loi[97] ou rend illusoire la liberté d'association qui constitue un principe fondamental du *Code*[98]. Les sanctions prévues visent à protéger les droits des syndicats, des employés et des employeurs lors des étapes critiques de la négociation collective[99]. Il est interdit à l'employeur de s'ingérer dans la formation ou l'administration d'un syndicat, ou dans la représentation des employés par un syndicat, bien qu'il puisse encourager les activités syndicales, à la condition que cela ne constitue pas une influence indue[100]. L'employeur ne peut négocier collectivement avec un syndicat qui n'est pas l'agent négociateur de l'unité concernée[101]. Il ne peut prendre des mesures discriminatoires contre les employés qui participent à des activités syndicales et il ne peut les empêcher d'exercer les droits que leur confère la Partie V du *Code*[102]. Les pratiques interdites comprennent notamment le refus d'embaucher ou de continuer à employer, la suspension, la mutation, la mise à pied ou l'adoption de mesures discriminatoires contre des personnes en ce qui concerne leur emploi, leur salaire ou autres conditions d'emploi, les menaces ou le recours à d'autres mesures disciplinaires contre une personne en raison de sa participation à des activités syndicales. Ces interdictions valent également dans le cas d'un employé qui fait des divulgations, qui dépose une requête ou une plainte ou qui doit témoigner selon les dispositions de la Partie V, et dans le cas d'un employé qui exerce son droit de participer à une grève légale ou qui refuse de remplir les fonctions d'un autre employé qui participe à une grève légale[103].

Le *Code* impose aussi au syndicat certaines restrictions en matière de négociation collective. À moins d'être l'agent négociateur de l'unité

de négociation, il ne peut chercher à contraindre l'employeur à entamer des négociations et, s'il y a déjà un autre agent négociateur, il ne peut négocier collectivement ni conclure une convention collective pour cette unité de négociation[104]. Un syndicat ne peut s'ingérer dans la formation ou dans l'administration d'une association patronale[105]. Il doit en outre se conformer à certaines restrictions qui lui sont imposées en matière de relations employeur-employés. Sauf avec le consentement de l'employeur, il ne peut s'adonner à des activités syndicales au lieu d'emploi et pendant les heures de travail d'un employé et il ne peut exiger de l'employeur qu'il mette fin à l'emploi d'un employé qui a été exclu définitivement ou temporairement du syndicat pour une raison autre que l'omission de payer des cotisations syndicales[106]. Certaines formes de comportement d'un syndicat à l'égard d'un employé sont considérées comme des pratiques déloyales de travail et sont, à ce titre, interdites. Il est ainsi interdit au syndicat d'appliquer, d'une manière discriminatoire, à un employé ses règles d'adhésion ou ses normes de discipline. Il lui est également interdit de pénaliser l'employé qui refuse de contrevenir à la Partie V[107]. Un employé est libre de témoigner ou de faire des divulgations, de présenter des requêtes ou des plaintes en vertu de la Partie V du *Code* et le syndicat ne peut lui imposer des sanctions ni prendre, contre lui, des mesures disciplinaires telles que l'expulsion ou la suspension[108]. Il existe une interdiction générale en vertu de laquelle nul ne peut contraindre quiconque à devenir ou à s'abstenir de devenir membre d'un syndicat[109].

Le Conseil est investi du pouvoir exclusif d'entendre et de trancher les plaintes portant que l'on a contrevenu aux articles 148, 184 ou 185[110]. Il semblerait toutefois qu'il soit possible d'intenter des poursuites pour le motif que l'on a contrevenu aux dispositions des articles 136.1, 124(4), 161.1 ou 186. Un plaignant doit adresser sa plainte par écrit dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date à laquelle il a pris connaissance ou il est réputé avoir pris connaissance des faits donnant lieu à la plainte[111]. Un plaignant doit d'abord épuiser tous les recours en redressement possibles tels que les procédures de griefs et d'appels. Si le plaignant a eu recours à une procédure de grief et que le syndicat a statué sur le grief d'une manière dilatoire ou qui laissait à désirer[112], ou encore si le Conseil est d'avis qu'il devrait être statué sans délai sur la plainte relative à l'exclusion temporaire ou définitive du syndicat, ou que le plaignant n'a pas eu la possibilité de recourir facilement à la procédure de grief, il peut alors instruire la plainte[113]. La compétence du Conseil pour entendre les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail, déposées par l'employeur ou le syndicat et portant

qu'il y a eu ingérence dans le processus de négociation défini dans la loi[114], est assujettie au consentement du Ministre[115].

Le Conseil est investi de vastes pouvoirs de sanction qui ont pour objet de lui permettre de rétablir la situation qui existait sur les lieux de travail avant l'infraction. Il peut rendre des ordonnances enjoignant les parties de se conformer aux articles 184, 185 et 186. Il peut en outre ordonner à l'employeur de réintégrer ou d'indemniser l'employé et d'annuler toute mesure disciplinaire[116]. Il peut ordonner à un syndicat de réintégrer ou d'admettre un employé comme membre, ou d'annuler une mesure disciplinaire et d'indemniser l'employé[117]. Outre les ordonnances particulières qu'il est autorisé à rendre, le Conseil peut exiger d'un employeur ou d'un syndicat qu'il fasse ou qu'il s'abstienne de faire toute chose qu'il est juste de lui enjoindre de faire ou de s'abstenir de faire afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs de la Partie V[118].

Les pratiques déloyales de travail représentent un aspect important du travail du Conseil. À ce chapitre, il a été saisi de soixante et onze requêtes au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mars 1977[119].

### (iii) Les droits et les obligations du successeur[120]

Le *Code canadien du travail* protège le droit à la négociation acquis au moment de l'accréditation ou à la suite d'une convention collective, au moment d'une réorganisation syndicale et notamment d'un transfert de pouvoirs, ou encore au moment où l'employeur vend une partie ou la totalité de son entreprise. Le *Code* stipule qu'un syndicat qui succède à un autre est censé être subrogé au prédécesseur dans les droits de ce dernier, et il autorise le Conseil à trancher toute question relative à l'acquisition de tels droits. Le Conseil peut faire des enquêtes et tenir des scrutins de représentation[121]. Lorsqu'un employeur vend son entreprise[122], le *Code* maintient le droit du syndicat de représenter les employés de l'unité concernée et de poursuivre sa requête en accréditation. Il prévoit en outre que l'acquéreur est lié par la convention collective en vigueur[123]. Le pouvoir discrétionnaire du Conseil est très large dans les cas de vente où il y a confusion des groupes d'employés. Il peut alors redéfinir les unités de négociation, déterminer qui sont les agents négociateurs et enfin, modifier le certificat d'accréditation et la description de l'unité de négociation figurant dans la convention collective[124]. La compétence du Conseil en la matière est clairement définie et il peut même trancher la question de savoir si une entreprise a été vendue ou non et toute question

concernant l'identité de l'acquéreur[125]. À ce chapitre, le Conseil a été saisi de trois requêtes entre le 1er avril 1976 et le 31 mars 1977[126].

### (iv) Les changements technologiques

Le *Code canadien du travail* contient de nouvelles dispositions visant à protéger les employés contre les conséquences négatives que peuvent avoir à leur égard les changements technologiques dont profite la société en général[127]. Le *Code* définit le changement technologique comme étant la mise en service par l'employeur «d'installations ou d'outillage dont la nature ou l'espèce diffère de celle des installations ou de l'outillage servant antérieurement . . .», ainsi qu' «. . . un changement, quant à la manière dont l'employeur exploite ou réalise l'entreprise . . . qui est en relation directe avec la mise en service de ces installations ou de cet outillage[128]». Si les parties n'ont adopté aucune disposition relative aux conséquences d'un changement technologique sur les employés, ni précisé que les dispositions impératives du *Code* ne s'appliqueraient pas[129], alors la procédure de révision de la convention collective en vigueur entre les parties est celle prévue par le *Code*. Un employeur qui est lié par une convention collective et qui se propose d'effectuer un changement technologique susceptible de modifier les conditions ou la sécurité d'emploi «d'un nombre important de ses employés» doit donner avis de ses intentions[130]. Dans les trente jours de la date de réception d'un tel avis, l'agent négociateur peut demander au Conseil de permettre, par ordonnance, la signification à l'employeur d'une mise en demeure d'entamer des négociations collectives[131]. Si l'employeur a omis de donner avis, l'agent négociateur peut, dans les trente jours suivant la date à laquelle il a pris ou, de l'avis du Conseil, aurait dû prendre connaissance que l'employeur n'avait pas donné l'avis requis par l'article 150, demander au Conseil de statuer sur les faits allégués. Le Conseil a alors compétence, en vertu de l'article 151, pour déterminer si l'employeur était tenu de donner avis ou encore s'il doit ordonner à l'employeur de suspendre l'application du changement technologique pendant un délai n'excédant pas quatre-vingt-dix jours. L'article 151 permet notamment au Conseil d'exiger la réintégration des employés déplacés par suite des changements et le remboursement de toute perte subie par ces derniers[132]. Lorsqu'un employeur a donné l'avis prévu par l'article 150 ou lorsque le Conseil a rendu une ordonnance conformément à l'article 151, le Conseil peut permettre au syndicat de signifier une mise en demeure d'entamer des négociations collectives[133]. Une telle autorisation a pour effet de suspendre l'application du changement technologique tant que l'on n'est pas arrivé à un accord à la suite de négociations collectives ou que les conditions relatives au droit de grève ou de lock-out n'ont

pas été remplies[134]. La compétence du Conseil en matière de changements technologiques inclut de vastes pouvoirs d'arbitrage et le droit d'ordonner à l'employeur de s'abstenir de poser certains actes dans le cours de l'exploitation de son entreprise, et d'en poser certains autres favorables aux employés.

Le Conseil n'a été saisi que d'un très petit nombre de requêtes en vertu de l'article 151. Les trois déposées en 1973 ont été rejetées et les deux déposées en 1974 ont été retirées. Une requête déposée en 1975 a été retirée et une autre déposée la même année a été rejetée comme le fut celle déposée en 1976. Les deux requêtes déposées en 1977 ont été retirées. Aucune requête à ce sujet n'a été déposée en 1978[135].

### (v) Les grèves et les lock-out

Depuis 1944, il est dans la politique du législateur fédéral d'interdire les grèves ou les lock-out pendant la durée d'une convention collective, ainsi que les grèves pour des questions de compétence ou de reconnaissance syndicale ou concernant l'application ou l'interprétation des conventions collectives[136]. Les pouvoirs du Conseil en matière de grèves et de lock-out illégaux ont été considérablement élargis par les dernières modifications apportées au *Code canadien du travail*[137].

Selon le *Code*, nul syndicat ne doit déclarer ni autoriser une grève et nul employeur ne doit déclarer ni provoquer un lock-out à moins que l'une ou l'autre des parties n'ait dûment adressé une mise en demeure de négocier collectivement, que les parties n'aient pas réussi à s'entendre, qu'un délai de sept jours se soit écoulé depuis la fin des procédures de conciliation obligatoire[138]. Nul employé ne doit participer à une grève sauf s'il est membre de l'unité de négociation concernée par la mise en demeure de négocier[139]. Auparavant, il était possible, avec le consentement du Ministre, d'entamer des poursuites contre quiconque ne se conformait pas à ces dispositions[140]. Étant donné l'inefficacité des peines pécuniaires à cet égard, le Conseil fut investi du pouvoir d'imposer des sanctions plus efficaces[141]. La partie s'estimant lésée peut demander au Conseil de prononcer l'illégalité d'une grève ou d'un lock-out, et le Conseil peut, après avoir donné au requérant la possibilité de se faire entendre au sujet de cette demande, enjoindre la partie contrevenante de mettre un terme à l'acte visé par la plainte[142]. De fait, le législateur a investi le Conseil du pouvoir de rendre des ordonnances qui auparavant ne pouvaient être obtenues qu'en s'adressant aux cours supérieures[143]. Le Conseil peut formuler son ordonnance dans les termes qu'il juge indiqués et préciser qu'elle

demeurera en vigueur pendant la période qu'il estime appropriée. Il peut, à la demande d'une partie, modifier ou abroger son ordonnance[144]. Les grèves ou lock-out illégaux constituent une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité[145]. Cependant, le pouvoir d'autoriser des poursuites relève maintenant du Conseil et non plus du Ministre[146]. Bien que le Conseil n'ait été saisi que de huit requêtes à ce sujet au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mars 1977, il s'agit sans doute là d'une question à laquelle il devra consacrer plus de temps à l'avenir[147].

### (vi) L'imposition d'une première convention collective

Le Conseil est depuis peu autorisé, dans certaines circonstances, à intervenir assez activement dans le processus de négociation d'une première convention collective. Si les parties n'ont pas réussi à s'entendre au cours de leurs négociations en vue de conclure une première convention collective et si les dispositions relatives à la conciliation ont été respectées, le Ministre peut alors ordonner au Conseil de faire enquête sur le différend. En outre, si le Conseil le juge opportun, il est autorisé à régler les modalités de cette première convention collective[148]. Le Conseil doit se conformer à certaines lignes directrices dans l'exercice de cette nouvelle compétence. Il doit tenir une audition, déterminer dans quelle mesure les parties ont négocié de bonne foi avant son intervention et étudier les autres questions qui pourront l'aider à déterminer les modalités qu'il considère justes et raisonnables dans les circonstances[149]. En demandant au Conseil de prendre en considération les conventions collectives en vigueur dans des secteurs d'emploi analogues, le législateur a ouvert la voie à l'arbitrage des conflits d'intérêts par le Conseil[150], pouvoir qui viendrait s'ajouter à ceux qu'il a déjà en matière d'arbitrage. Cependant, l'établissement des modalités de la convention collective est normalement laissé aux parties[151].

### (vii) La responsabilité du syndicat vis-à-vis de l'employé

Dans les dernières modifications apportées au *Code*, on a accru la responsabilité syndicale à l'égard d'une unité de négociation. Le Conseil canadien des relations du travail est maintenant investi du pouvoir de prendre certaines mesures à l'endroit du syndicat qui n'assume pas les nouvelles responsabilités que lui confie la loi.

a) *L'obligation de représentation juste*

Le Conseil a le pouvoir d'instruire les plaintes portant qu'un syndicat a contrevenu aux dispositions du *Code* obligeant l'agent négociateur à représenter tous les employés de l'unité de négociation de façon juste et sans discrimination[152]. Ce nouveau pouvoir du Conseil démontre à quel point il est de plus en plus en mesure d'intervenir dans les affaires internes d'un syndicat en vue de protéger les intérêts des employés[153]. Le Conseil peut, par ordonnance, obliger un syndicat à assumer sa responsabilité en agissant au nom de l'employé ou en l'aidant à prendre des mesures qui auraient dû être prises[154]. Il peut aussi autoriser des poursuites contre un syndicat qui ne remplit pas ses obligations en la matière[155].

b) *L'accès aux états financiers*

Le Conseil peut rendre une ordonnance enjoignant un syndicat[156] de lui soumettre un état de ses finances lorsqu'un des membres de ce syndicat lui adresse une plainte selon laquelle on a refusé de lui remettre une copie conforme de l'état financier du syndicat[157].

c) *Les bureaux d'embauchage*

Lorsque, conformément à une convention collective, un syndicat est chargé de présenter à l'employeur des personnes en quête d'un emploi, il doit appliquer sans discrimination les règles établies à ce sujet. Ces règles doivent être affichées d'une manière visible[158]. Si le syndicat a omis d'établir de telles règles, le Conseil est alors habilité à traiter cette question comme une pratique déloyale[159].

### (viii) L'accès aux locaux de l'employeur

Le Conseil a le pouvoir d'accorder, par ordonnance, à des représentants syndicaux l'accès à des employés vivant dans un lieu isolé dans des locaux dont leur employeur ou quelqu'un d'autre est le propriétaire ou qu'il a sous sa dépendance, s'il s'agit là du seul moyen dont ils disposent pour solliciter des adhésions, négocier ou appliquer une convention collective[160]. Le Conseil a été saisi de quatre requêtes à ce sujet au cours de la période comprise entre le 1er avril 1976 et le 31 mars 1977[161].

### (ix) L'obligation de négocier de bonne foi

L'agent négociateur et l'employeur sont tenus de négocier de bonne foi et de fournir tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, une fois que la mise en demeure de négocier collectivement a été signifiée[162]. L'employeur ne peut, sans le consentement de l'agent négociateur, modifier l'échelle des salaires, les

conditions d'emploi, ni aucun droit ou privilège, tant que n'a pas été acquis le droit de grève ou de lock-out[163]. Le Conseil est compétent pour entendre et trancher les plaintes selon lesquelles il y a eu infraction à ces dispositions: il peut aider les parties à s'entendre ou ordonner que l'on se conforme aux dispositions en cause[164]. Il peut également ordonner à un employeur d'indemniser un employé pour toute perte résultant de changements apportés à ses conditions d'emploi ou à son taux de rémunération[165].

### (x) Les normes de sécurité

Les pouvoirs du Conseil canadien du travail, bien que de plus en plus importants, ont été jusqu'en 1978 restreints à ceux prévus dans la Partie V du *Code*. Toutefois, il est maintenant autorisé à remplir une fonction d'appel et de contrôle à l'égard des décisions prises, au chapitre des normes de sécurité au travail, par les agents de sécurité visés par la Partie IV. Un employé peut exiger qu'un agent de sécurité saisisse le Conseil d'une décision portant qu'un lieu ou une machine ne constitue pas un danger imminent[166]. Le Conseil est tenu de procéder sans délai et de façon sommaire à la révision de la décision dont il est saisi. Il peut la confirmer ou donner toute directive qu'il juge appropriée, en interdisant notamment l'utilisation du lieu ou de la machine en question[167]. Il peut, à la demande d'un employé affecté à un lieu de travail ou au fonctionnement d'une machine, réviser la décision d'un agent de sécurité que ce lieu ou cette machine constitue un danger imminent[168]. L'employeur qui pénalise l'employé qui demande à un agent de sécurité de saisir le Conseil de sa décision, commet une infraction, et le Conseil peut instruire et trancher toute plainte portant que l'employeur a commis une telle infraction[169]. Un membre du Conseil est autorisé à entendre et à trancher une plainte ou un renvoi effectué en vertu de la Partie IV du *Code*[170].

Le Conseil et ses représentants ne revendiquent aucune compétence particulière en matière de sécurité. En outre, les requêtes relatives à la sécurité au travail peuvent être présentées tant par les syndiqués que par les employés non syndiqués. Le Conseil n'entretient aucun rapport avec les employeurs du secteur fédéral dont les employés ne sont pas syndiqués, et qui n'ont pas demandé qu'on lui transmette l'autorité en matière de sécurité. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Parlement lui a donné ce mandat, si ce n'est parce qu'il n'existe aucun autre organisme fédéral mieux en mesure de le remplir.

# CHAPITRE DEUX

# La composition du Conseil

## I. LES MEMBRES DU CONSEIL

Le Conseil canadien des relations du travail se compose actuellement d'un président, de deux vice-présidents ainsi que de six autres membres. Le *Code* autorise le gouverneur en conseil à nommer trois autres vice-présidents et deux autres membres[171]. Le président et les vice-présidents sont nommés pour des mandats n'excédant pas dix ans, et les autres membres, pour des mandats de cinq ans[172]. Les seules conditions d'admissibilité prévues dans le *Code* sont que l'intéressé doit être un citoyen canadien, qu'il ne doit pas occuper un autre poste ou emploi pour lequel il touche une rémunération, et qu'il n'ait pas atteint l'âge de 70 ans[173]. En réalité, les personnes nommées à ces postes ont une vaste expérience dans le domaine des relations de travail. Le président, Me Marc Lapointe, c.r., est un avocat qui a acquis une solide expérience des relations de travail, d'abord à titre d'enseignant puis à titre de représentant de syndicats. Les deux vice-présidents sont Me James Dorsey et Me Claude Foisy. Me Dorsey a rempli les fonctions de conseiller juridique auprès du président du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique et il a travaillé dans le domaine du droit du travail en représentant des syndicats et des employeurs. Me Foisy a fait partie d'un cabinet juridique de Montréal où il a acquis une très grande expérience en représentant des employeurs lors de conflits de travail. Les six membres du Conseil, dont cinq ne sont pas avocats, sont tous des gens d'expérience dans le domaine des relations de travail, tant du côté patronal que du côté syndical.

À la différence de nombreux autres tribunaux du travail, le Conseil ne considère pas que chacun de ses membres représente soit les

intérêts de l'employeur, soit ceux des employés. La composition des groupes d'arbitrage n'obéit pas à la règle qui veut que les deux membres adjoints au président ou à un vice-président aient respectivement des antécédents syndicaux et des antécédents patronaux. Le Conseil juge plutôt qu'ils deviennent neutres à compter de leur nomination. Ce point de vue est conforme aux recommandations du rapport Woods[174].

S'il est vrai que les membres du Conseil sont neutres, la formule plus conventionnelle de tribunal tripartite composé d'un président et de vice-présidents neutres, ainsi que d'un nombre égal de membres à temps partiel représentant les employeurs et les employés, présente elle aussi d'autres avantages:

1. En continuant de faire partie du monde des relations industrielles, ces personnes garderaient ouvertes les voies de communication: d'une part, il leur serait possible de faire connaître au Conseil les réactions que suscitent ses politiques dans leur milieu et d'autre part, d'expliquer aux intéressés le sens de ces politiques[175]. Cette façon de procéder ne peut que rehausser le prestige du Conseil auprès de sa clientèle.

2. Cette formule permettrait de nommer un plus grand nombre de personnes au sein du Conseil qui bénéficierait ainsi d'une plus grande diversité d'antécédents professionnels.

3. L'augmentation du nombre de ses membres permettrait au Conseil de donner suite plus rapidement aux requêtes urgentes.

4. Les membres que les parties considèrent comme représentant leurs intérêts pourraient jouer un rôle de médiation plus efficace lorsque le besoin s'en ferait sentir au cours d'une audition.

Cette formule serait-elle une source de partialité plus grande? Il semble que non d'après l'expérience faite ailleurs. Voici ce que déclare à ce propos l'ancien président du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique:

> [TRADUCTION] Depuis les deux ans qu'il existe, notre Conseil a su se garder d'afficher une option idéologique. Le Conseil a été appelé à se pencher sérieusement sur certains éléments fondamentaux de la politique ouvrière contenue dans le Code, et ses dix-huit membres ont rendu, en l'espèce, des décisions unanimes. À plusieurs reprises, ceux-ci ont pu être étonnés, ce qui n'est pas le cas en ce qui me concerne, des décisions qu'ils ont paraphées au nom du Conseil. Il existe des données pour démontrer que les juges mandatés pour des périodes précises n'ont pas la

science infuse de la vérité quand il s'agit de rendre une décision impartiale à l'égard d'un conflit juridique où la raison cède souvent la place aux émotions[176].

Le président du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse a connu la même expérience[177].

*En conséquence, il est recommandé de modifier le Code afin d'y prévoir la nomination d'un plus grand nombre de membres et d'assurer, en même temps, une représentation égale des intérêts de l'employeur et de ceux des employés. Il est en outre recommandé d'abolir l'interdiction relative aux revenus d'autres provenances, faite actuellement aux membres à temps partiel*[178].

Il y a en outre la question de la pertinence de la disposition du *Code* voulant que toutes les décisions d'arbitrage soient rendues par trois personnes dont l'une doit être le président ou un vice-président[179]. Il ne fait aucun doute que dans de nombreux cas où il existe de profondes divergences quant aux faits ou aux questions de droit, le quorum de trois personnes est la formule idéale. Le président du groupe bénéficie du précieux concours des autres membres pour évaluer la crédibilité des témoins, pour débattre les conséquences des diverses conclusions possibles qui s'offrent à eux sur le plan juridique, et pour établir le redressement approprié. Il est aussi recommandé que les membres du Conseil participent davantage à la solution des conflits qui opposent les parties.

Il ne faut pas pour autant conclure que chaque cas requiert la présence de trois membres étant donné qu'un bon nombre d'entre eux ne portent que sur des questions courantes. Ainsi, plusieurs requêtes en accréditation ou demandes de modification du certificat d'accréditation par suite d'un changement du nom d'un syndicat, ne soulèvent aucune opposition. Et pourtant, ces cas demeurent en suspens jusqu'à ce que l'on puisse réunir trois personnes pour les régler. Il y a aussi la question des plaintes relatives aux grèves et lock-out illégaux. À défaut d'une entente entre les parties, de telles plaintes demandent souvent à être instruites sans délai. Or, comme il arrive que les membres du Conseil soient occupés à tenir des auditions ailleurs au pays, ou encore que ceux disponibles ne parlent pas la langue des parties, il peut alors s'avérer extrêmement difficile de convoquer une audition à court terme. Dans de telles circonstances, le Conseil devrait pouvoir désigner le président ou un vice-président pour entendre le cas seul. Il jouirait ainsi de beaucoup plus de souplesse et il serait mieux en mesure de répondre aux besoins des parties.

Dans certains cas, le quorum de trois personnes devrait être maintenu. Ainsi, une requête déposée en vertu de l'article 119, demandant au Conseil de revoir une décision, n'a habituellement rien d'une urgence. Étant donné que, depuis les modifications apportées au *Code*[180] en 1978, le contrôle judiciaire ne peut s'exercer que dans certaines circonstances seulement, une telle requête devrait être examinée par un quorum de trois personnes.

Les clients du Conseil, tant les employeurs que les syndicats, reconnaissent généralement que l'arbitrage des griefs présentés aux termes des conventions collectives peut se faire par un seul arbitre. Ils ne devraient donc pas normalement s'objecter à ce que, dans certains cas, l'arbitrage se fasse par un seul membre du Conseil. *Il est donc recommandé de modifier le Code de manière à prévoir que le président ou un vice-président puisse constituer le quorum permettant de trancher certaines questions comme, par exemple, une requête non contestée et une requête en règlement d'un lock-out ou d'une grève illégale.*

# II. LE PERSONNEL DE SOUTIEN

Le président est le fonctionnaire exécutif en chef du Conseil. Outre le rôle qu'il assume en matière d'arbitrage (et qu'il partage avec les vice-présidents et les autres membres du Conseil), il a comme mandat de s'occuper de l'administration générale du Conseil, notamment de la Direction de l'administration, de la Division des opérations et du Bureau du greffier. L'organigramme décrit la structure actuelle du Conseil.

## A. DESCRIPTION GÉNÉRALE DES FONCTIONS RESPECTIVES DES QUATRE DIVISIONS

### 1. Le personnel cadre

Le personnel cadre (le président, les vice-présidents et les membres) est chargé de l'arbitrage, notamment de la tenue d'auditions publiques et à huis clos, de l'établissement des ordonnances et de la

rédaction des motifs des décisions. Le président est également le fonctionnaire administratif en chef investi, en pratique, du pouvoir de prendre les décisions définitives quant au fonctionnement interne du Conseil.

## 2. La Direction de l'administration

La Direction de l'administration s'occupe des questions relatives au personnel, notamment de la classification des postes et de l'embauche, des questions financières et de la gestion des approvisionnements et du matériel. Elle assure les services du traitement des mots, de copie et de messagerie. Elle réserve les salles d'audition et loue les services de spécialistes pour l'enregistrement des auditions. Elle assure la liaison avec les services de traduction et sert d'intermédiaire entre l'organisme et le Conseil du Trésor. Les services de cette division sont axés sur la Fonction publique en général, c'est-à-dire que les employés qui en font partie n'orientent pas leur carrière en fonction du Conseil. Sa classification des postes correspond aux catégories en vigueur au sein de la Fonction publique et ses employés peuvent être mutés et remplacés par d'autres provenant d'autres secteurs de la Fonction publique. Ceux-ci ne participent pas comme tels au mandat du Conseil en ce qui concerne notamment les relations de travail et la négociation collective.

## 3. La Division des opérations

La Division des opérations s'occupe du traitement des requêtes adressées au Conseil avant que celui-ci ne prenne une décision à leur égard. Elle est chargée de la tenue des enquêtes, de la rédaction des rapports, de la transmission de la correspondance et des documents aux parties, ainsi que de la constitution de dossiers complets dont le Conseil a besoin pour instruire les requêtes.

## 4. Le Bureau du greffier

Le Bureau du greffier est le dépositaire des dossiers. On y reçoit toute la correspondance qui parvient au Conseil au sujet des requêtes et c'est de là que sont acheminés tous les documents adressés aux parties. Le Bureau du greffier est responsable des services d'information et de publication, de la bibliothèque, des commis-greffiers du Conseil,

de la compilation des statistiques relatives aux travaux du Conseil et de la préparation de l'ordre du jour des auditions.

## B. LE PERSONNEL ET SES FONCTIONS

La Division des opérations et le Bureau du greffier exécutent une bonne partie du travail lié directement au traitement des requêtes. Voici donc une description circonstanciée des fonctions de leurs principaux employés.

### 1. La Division ou le Bureau du secrétaire-greffier

Le *secrétaire-greffier* est responsable devant le président du Bureau du greffier. Il supervise les activités de ses subalternes et paraphe toute la correspondance. Il formule des recommandations en matière de dotation en personnel et établit le budget du Bureau. En l'absence du conseiller juridique du Conseil, il s'occupe de la préparation du dossier des requêtes en révision portées devant la Cour fédérale, y compris le dépôt des avis officiels de participation conformément aux directives du Conseil. C'est toutefois le président ou un vice-président qui explique les cas aux avocats.

Le *chef des services au Conseil* agit à titre de greffier lorsque cela est nécessaire. Il affecte les commis-greffiers du Conseil aux auditions publiques et aux délibérations que le Conseil tient à huis clos, il rédige l'ordre du jour des réunions à huis clos et il met au rôle les auditions à huis clos et publiques conformément aux directives du président ou d'un vice-président. Il voit à la compilation des statistiques à inclure dans les rapports mensuels et annuels, et de celles à fournir au Conseil du Trésor. Il est en outre responsable de la bibliothèque et des services de publication et d'information.

L'*agent du traitement des requêtes* vérifie soigneusement les requêtes reçues afin de s'assurer qu'elles satisfont aux exigences du *Code* et du Règlement. Il en accuse réception et il fournit, à l'agent régional des relations de travail désigné pour faire enquête, tous les renseignements additionnels qu'il estime susceptibles de l'aider. Ses fonctions sont décrites plus en détail dans le troisième chapitre.

Le *commis chargé du dépôt des dossiers* estampille le courrier et en fait l'enregistrement. Il ouvre et tient à jour les dossiers, il reçoit le courrier d'arrivée et le joint au dossier en cause qu'il envoie à l'agent des relations de travail. Il voit à ce que des copies des dossiers soient faites à l'intention d'autres employés du Conseil.

Le *commis chargé de la compilation des données relatives aux travaux du Conseil*. Il compile le nombre de jours consacrés à chacune des étapes du traitement des requêtes. La compilation de ces données a commencé au début de l'année financière 1976-1977.

Les *commis-greffiers du Conseil* assistent aux réunions à huis clos et aux auditions publiques. Il y a actuellement deux commis-greffiers permanents et un commis-greffier suppléant. Le président aimerait que l'administration centrale compte deux commis-greffiers principaux parfaitement bilingues qui seraient chargés de la rédaction de procès-verbaux plus détaillés. Les commis-greffiers préparent les listes de documents pertinents en signalant lesquels ont été expédiés aux parties, ainsi que les exposés de faits pour les auditions. Pendant les auditions publiques, ils s'occupent des pièces justificatives, de la reproduction de documents, de la rédaction de courts procès-verbaux et de l'enregistrement des ordonnances. Ils doivent aussi expliquer les questions soulevées par le Conseil à l'égard d'un dossier. Après l'audition, ils publient les ordonnances du Conseil.

## 2. La Division des opérations

Le *directeur des opérations* coordonne l'ensemble des activités de ce service au bureau central et dans les régions. Il est responsable de la planification et des politiques dont il rend compte au Conseil. Il répartit le volume de travail et il supervise le traitement des requêtes en s'enquérant de la cause de tout retard et de l'étape à laquelle elles sont rendues.

Le *directeur adjoint (Est)* supervise les agents des relations de travail de la région de l'Est et du bureau central. Il confie les requêtes aux agents en poste au bureau central et il consulte le superviseur régional au sujet de la nomination d'un agent régional des relations de travail. Il assure la liaison entre le Conseil et les agents de cette région, et il prend connaissance de toute la correspondance et des rapports en provenance de ces derniers.

Le *directeur adjoint (Ouest)* remplit les mêmes fonctions, mais à l'égard de la région de l'Ouest.

Le *spécialiste en matière de pratiques déloyales de travail.* La Division des opérations prête une attention spéciale aux plaintes relatives aux pratiques déloyales de travail. Le Conseil a nommé un spécialiste en la matière, lequel est responsable du traitement de telles plaintes. Il décide s'il faut tenter de les régler ou s'il faut plutôt procéder directement à leur audition. Il avise le Conseil du dépôt d'une plainte et il supervise les efforts déployés par l'agent en vue de la régler. Les enquêteurs régionaux traitent avec lui plutôt qu'avec leur superviseur lorsqu'ils sont saisis d'une plainte relative à des pratiques déloyales de travail.

L'*agent des relations de travail (bureau central)* traite la requête après l'avoir examinée soigneusement. Il s'occupe de la correspondance et de la transmission des documents. C'est lui qui reçoit les rapports d'enquête rédigés par les agents régionaux.

L'*agent régional des relations de travail* tient une enquête au sujet des requêtes reçues et il fait rapport au Conseil. Lorsqu'il s'agit d'une requête en accréditation, il envoie la lettre d'entente aux parties, leur demandant de clarifier leur position respective au sujet de l'unité de négociation. Si c'est le bureau central qui se charge de l'enquête, la tenue de cette enquête est confiée à l'agent des relations de travail qui y est en poste. Il essaie aussi de régler les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail, dans les cas où cela est approprié.

Ces agents remplissent également beaucoup d'autres fonctions. Ils sont souvent les seuls représentants du Conseil que rencontrent les clients. Ils doivent donc connaître la procédure et la jurisprudence du Conseil. Il sont souvent appelés à expliquer les politiques du Conseil ou à aider à la rédaction des requêtes.

Les agents du Conseil méritent des félicitations pour certaines des fonctions officieuses qu'ils remplissent. Ainsi, avant la proclamation des modifications apportées à la Partie V du *Code* et adoptées par le Parlement en 1978, l'agent en poste dans la région de l'Atlantique a tenu plusieurs réunions avec les syndicats qui, croyait-il, étaient susceptibles d'être touchés par les nouvelles dispositions relatives aux bureaux d'embauchage. Il voulait les aider dans la mesure du possible à éviter de contrevenir aux nouvelles dispositions. Par ailleurs, les agents en poste dans la région de l'Ouest se sont efforcés tout particulièrement de se familiariser avec les problèmes uniques auxquels

font face l'industrie de la construction et les syndicats de ce secteur au Yukon.

Le *conseiller juridique du Conseil* est responsable du registre des dossiers soumis à la Cour fédérale et il formule des opinions d'ordre juridique.

## C. LA NOMINATION DES AGENTS DES RELATIONS DE TRAVAIL

Le niveau de scolarité n'est pas le critère le plus important dans le processus de sélection des agents des relations de travail. Le Conseil recherche plutôt des personnes intelligentes et perspicaces, qui font preuve d'initiative et d'esprit analytique. Bien que l'expérience soit un atout, il peut arriver que l'on accorde plus de poids à ces qualités. Il est difficile, semble-t-il, de trouver des personnes qui ont déjà travaillé pour le Conseil. Les nominations se font surtout au moyen d'avis de concours au sein de la Fonction publique étant donné l'excédent de fonctionnaires dans certains ministères ou organismes. Aucun effort particulier n'est fait pour tenter de nommer à ces postes un nombre égal de personnes ayant une expérience patronale et de personnes ayant une expérience syndicale.

Les agents des relations de travail forment le premier lien direct entre le Conseil et le public, et il est essentiel qu'ils soient perçus comme des personnes compétentes, ouvertes, accessibles, énergiques et intéressées. L'efficacité du travail qu'ils accomplissent au nom du Conseil est très susceptible d'aider cet organisme à remplir efficacement son mandat.

En général, on considère que les besoins de dotation en personnel du Conseil ne diffèrent pas de ceux des autres ministères ou organismes. Les possibilités de mutation font qu'un grand nombre d'agents proviennent d'autres ministères fédéraux et plus particulièrement du ministère du Travail. Il semble qu'il en sera de plus en plus ainsi compte tenu de la politique de nomination par concours internes. Les fonctions d'un agent des relations de travail l'obligent à s'exposer aux réalités du monde des relations industrielles. Il est donc nécessaire qu'il s'intéresse à ce genre de travail. Un agent qui s'occupe surtout de faire des enquêtes doit être une personne à l'esprit investigateur;

il doit savoir poser des questions et s'intéresser personnellement à l'affaire. L'agent qui traite les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail doit en outre manifester des aptitudes de médiateur. Si à l'avenir, les agents doivent être appelés à jouer un rôle plus important[181], il est alors nécessaire de recruter des personnes expertes qui ont une expérience vécue des relations de travail. Il s'agit notamment d'embaucher des personnes qui aiment le domaine des relations de travail et qui sont prêtes à y œuvrer quotidiennement, si l'on souhaite que l'efficacité du Conseil demeure à la hauteur de sa compétence et de ses fonctions grandissantes.

## D. RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA STRUCTURE DU CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le Conseil a besoin d'une structure simple et souple, adaptée à ses fonctions. Celle-ci doit lui permettre de réaliser ses objectifs qui sont l'arbitrage et le règlement rapides et complets des cas qui lui sont soumis. Les structures actuelles de la Direction de l'administration, de la Division des opérations et du Bureau du greffier correspondent à celles des grands ministères de la Fonction publique. La Direction de l'administration est chargée de la classification des postes au sein du Conseil et à cet égard, elle se conforme au système en vigueur dans la Fonction publique. Elle se tient quelque peu à l'écart des travaux du Conseil et elle oriente ses méthodes et ses perspectives de carrière en fonction de l'ensemble de la Fonction publique. Depuis la création, en 1973, d'un nouveau Conseil canadien des relations du travail autonome, on a constamment tenté de doter le Conseil d'une structure interne plus efficace. L'élargissement continu de la compétence du Conseil et son caractère nouveau ont posé certains problèmes à l'organisation de sa structure interne. Le processus d'organisation s'est caractérisé par l'apport continuel de changements mineurs et par des échanges de fonctions entre employés. L'élaboration d'une imposante structure dont les composantes seraient isolées n'est pas la solution. L'existence des trois divisions responsables devant l'exécutif du Conseil porte en soi le personnel de cet organisme à diviser chaque activité en étapes correspondant à chacune de ces divisions. Outre la multiplicité d'étapes inutiles, le va-et-vient d'un dossier entre les divisions cause des pertes de temps chaque fois que le dossier passe à

une autre division qui l'incorpore à ses autres travaux selon un certain ordre de priorité.

Chaque division s'acquitte de sa tâche de manière responsable au moment où elle est saisie d'un dossier, mais aucune ne contrôle le temps consacré au dossier ou encore la qualité du travail. Personne n'assume la responsabilité finale ou le contrôle des dossiers à l'égard desquels le temps joue un rôle important. Le directeur des opérations est responsable du travail qui s'effectue dans sa division, mais il n'a aucun contrôle ni sur les activités du Bureau du greffier ni sur celles de la Direction de l'administration, où aboutissent souvent les dossiers.

Un autre problème grave provient du fait qu'aucune des personnes qui doivent rendre compte au président n'assume la responsabilité de la réforme structurelle qui, jusqu'à ce jour, n'a consisté qu'à apporter de multiples modifications sans grande importance. On s'est montré réticent à déléguer la responsabilité du travail et à affecter à des projets spéciaux les employés touchés par ces mini-réorganisations. Ces projets spéciaux requièrent alors l'embauche de personnel supplémentaire, soit des adjoints chargés d'aider le responsable du projet. Il en résulte une prolifération d'employés et une multiplicité de structures organisationnelles. Il faut attribuer le bon fonctionnement du Conseil à la souplesse et à l'esprit de collaboration de ses employés. En qualité de fonctionnaire administratif en chef, le président est responsable de l'organisation interne outre les fonctions qu'il remplit en matière d'arbitrage. Le temps nécessaire à la gestion ordonnée de l'organisme lui ferait sans doute défaut. Il arrive que des cadres supérieurs lui signalent certains problèmes ou que lui-même prenne connaissance d'un besoin particulier. Cependant, personne n'a le pouvoir ni le temps de se consacrer à une évaluation organisationnelle permanente et systématique visant l'amélioration de la procédure du traitement des dossiers au sein du Conseil.

Les recommandations touchant le traitement des dossiers sont contenues dans la partie qui est consacrée à ce sujet. Bien qu'elles puissent s'avérer utiles en soi ou dans le contexte de la structure actuelle, ces recommandations ne se veulent pas une solution aux principaux problèmes organisationnels que connaît le Conseil.

*Il est toutefois évident qu'il serait nécessaire d'adjoindre au président un cadre supérieur qui serait responsable de l'administration du Conseil. Ses fonctions comprendraient notamment l'élaboration d'une structure précisément adaptée aux besoins de l'organisme. Il*

*serait, en permanence, responsable du contrôle et de l'évaluation de l'efficacité organisationnelle: les modifications apportées viseraient à satisfaire aux impératifs de l'ensemble des activités du Conseil. Il établirait des lignes de conduite concernant les délais à respecter à chacune des étapes du traitement des dossiers et notamment en ce qui concerne la rédaction et la publication des décisions, en vue de satisfaire aux exigences d'un traitement rapide. Dans cette optique, il exercerait un contrôle sur les requêtes, même celles qui sont entre les mains d'un vice-président, en attente d'une décision.*

*Il est, dans l'immédiat, recommandé de fusionner les trois divisions, à savoir l'administration, les opérations et le Bureau du greffier, en un seul secrétariat au service du personnel cadre. Le responsable de ce secrétariat pourrait dès lors établir un nouveau partage plus simple et plus souple des responsabilités.*

# CHAPITRE TROIS

# La procédure du Conseil

La confiance qu'un tribunal du travail peut inspirer au public dépend, en majeure partie, de la qualité de ses décisions et de son aptitude à les rendre promptement. Ces deux critères sont liés étroitement à la procédure qu'il adopte. Il est essentiel que cette dernière soit efficace et qu'elle lui permette de recueillir tous les éléments qui lui sont nécessaires pour rendre une décision motivée.

L'objet de ce chapitre est d'analyser la procédure du Conseil relative au traitement des requêtes dont il est saisi, à compter de leur dépôt jusqu'au moment où une décision est rendue à leur égard. Même si la procédure est étudiée en fonction de chaque étape, il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces étapes représentent les composantes d'un processus décisionnel unitaire qui doit être constamment coordonné. Il serait inutile d'établir des distinctions artificielles entre les étapes préparatoires à l'arbitrage et l'arbitrage lui-même.

Nous traiterons séparément les exceptions à la procédure que suit habituellement le Conseil lors du traitement des requêtes. En premier lieu, le bureau régional de Vancouver jouit d'une autonomie plus grande que les autres bureaux régionaux. Il assume presque l'entière responsabilité des requêtes provenant de la région qu'il couvre et ce, jusqu'à l'étape de l'arbitrage. En second lieu, les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail ainsi que les plaintes de grèves et de lock-out illégaux font l'objet d'un traitement distinct.

# I. LA RÉCEPTION DES REQUÊTES

## A. LES REQUÊTES ADRESSÉES AU BUREAU D'OTTAWA

Toutes les requêtes adressées au bureau d'Ottawa (à l'exception des plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail et des allégations de grèves et de lock-out illégaux) suivent le même long cheminement. Dès sa réception à la salle du courrier, un messager porte la requête au Bureau du greffier où on la date à l'aide d'une estampille avant de l'expédier au service de la photocopie pour en faire tirer six exemplaires: un pour le président, un pour le vice-président, deux qui sont conservés dans des dossiers distincts à l'intention des deux membres qui seront éventuellement saisis du cas, et deux qui sont respectivement versés dans le fichier principal et le fichier principal des doubles. Elle est ensuite transmise à l'agent du traitement des requêtes qui l'examine attentivement, c'est-à-dire qu'il s'assure qu'elle satisfait aux exigences du *Code* et du Règlement. Il inscrit aussi dans le dossier tout renseignement pertinent, les décisions du Conseil se rapportant à des cas semblables, ou d'autres observations que lui inspire son expérience. Il transmet ensuite le dossier accompagné de son rapport au secrétaire-greffier qui, à son tour, vérifie le travail de l'agent du traitement des requêtes. Si tout est en ordre, il paraphe le rapport. Par contre, s'il appert que la requête ne satisfait pas aux exigences du *Code* et du Règlement, il soumet alors le cas au président ou à un vice-président.

Une fois examinée et approuvée par le secrétaire-greffier, la requête est transmise à la Division des opérations où l'un des responsables la confie à deux agents dont l'un est en poste à Ottawa et l'autre, dans la région d'où provient la requête. Si la région est dotée d'un bureau comptant plus d'un agent des relations de travail, comme c'est le cas à Montréal, Toronto et Vancouver, on s'adresse à ce bureau afin de déterminer lequel de ces agents il convient de désigner pour s'occuper de la requête. Cette décision est prise en fonction de la nature du cas, ainsi que de la compétence et de la charge de travail des agents.

Le rôle de l'agent en poste à Ottawa consiste à s'occuper de tout ce qui concerne la documentation et la correspondance relatives au

dossier. Quant à l'agent régional, il est chargé d'enquêter sur la requête et de faire rapport. Toutefois, toutes les interventions et toutes les répliques écrites doivent être adressées directement à l'agent en poste à Ottawa. Ce dernier a également comme tâche de vérifier le rapport de son homologue régional et de lui signaler toute erreur ou omission apparentes.

Il peut arriver que la désignation d'un agent ne soit pas nécessaire. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un syndicat demande de modifier un certificat d'accréditation afin de tenir compte d'un changement apporté à son nom, ou lorsqu'une partie demande au Conseil de réviser l'une de ses décisions.

Une fois arrêté le choix des agents, la requête est retournée à l'agent du traitement des requêtes qui demande alors au Bureau du greffier d'ouvrir un dossier. Il s'occupe ensuite de la correspondance habituelle, c'est-à-dire qu'il accuse réception de la requête dont il transmet une copie à la partie mise en cause. Si la requête concerne aussi les employés, il rédige également un avis qui sera affiché à leur endroit de travail. Ces documents sont expédiés au service du traitement des mots, ce qui constitue une autre source de retard. Tous les documents destinés à l'extérieur parviennent au central et s'ajoutent aux documents d'autres provenances. Le superviseur remplit les demandes de prestation de services et répartit le travail. Une fois dactylographiée, la correspondance est relue par le superviseur qui la retourne à l'agent du traitement des requêtes. Ce dernier se charge de la faire signer par le secrétaire-greffier.

Les lettres dactylographiées sont ensuite envoyées au service de la photocopie et ce n'est que lorsque cette étape est franchie qu'elles sont mises à la poste.

Cette procédure initiale exige qu'on lui consacre de deux à quatre jours.

## B. LES REQUÊTES ADRESSÉES AU BUREAU DE VANCOUVER

Le bureau régional de Vancouver a bénéficié d'une certaine décentralisation. Les requêtes en provenance de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Yukon ainsi que de la partie ouest des

Territoires du Nord-Ouest sont envoyées à Vancouver. De même, par souci de commodité, les requêtes du Syndicat canadien des employés de service, de bureau et de détail, et de l'*Office and Technical Employees Union*, provenant de Thunder Bay ou de n'importe où à l'ouest de cet endroit, sont également envoyées au bureau de Vancouver où un agent vérifie si elles sont conformes au *Code* et au Règlement. Il en transmet aussi une copie par télex à Ottawa où l'agent du traitement des requêtes l'étudie soigneusement. On confie alors la requête à un agent du bureau central pour ensuite informer le bureau de Vancouver des mesures qui ont été prises. Le bureau de Vancouver rédige et transmet alors la correspondance habituelle et les avis aux employés. Toutes les observations des parties sont transmises au bureau de Vancouver qui se charge de les transmettre.

Ses dimensions aidant, le bureau de Vancouver n'est pas encore aux prises avec le genre de formalités administratives que connaît le bureau d'Ottawa. Son volume de travail lui permet habituellement de traiter rapidement les requêtes. Celles qu'il envoie à Ottawa aux fins d'examen lui sont parfois retournées le même jour, mais, le plus souvent, un ou deux jours plus tard.

## C. LES PLAINTES RELATIVES À DES PRATIQUES DÉLOYALES DE TRAVAIL ET À DES GRÈVES OU DES LOCK-OUT ILLÉGAUX

Il existe d'excellentes raisons d'éviter tout retard dans le traitement d'une plainte alléguant une pratique déloyale de travail. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre premier, les dispositions relatives aux pratiques déloyales de travail visent à protéger le droit à la liberté d'association des employés. Pour réaliser ses objectifs, le Conseil doit être en mesure d'appliquer ces dispositions avec promptitude. En outre, comme plusieurs de ces plaintes ont trait à des cessations d'emploi illégales, il va sans dire qu'elles devraient être traitées en priorité. De même, les grèves et lock-out illégaux ont des effets néfastes immédiats sur l'employeur, les employés et le public. Les plaintes relatives à de telles mesures demandent également à être traitées immédiatement. Le Conseil a donc mis en œuvre une procédure plus efficace de traitement de ce genre de requêtes.

Dès sa réception, une plainte alléguant une pratique déloyale de travail est datée à l'aide d'une estampille et portée directement au chef

de la section des pratiques déloyales de travail qui vérifie alors si elle respecte la procédure prescrite par le *Code* et le Règlement. Toutefois, si la plainte est d'un caractère urgent et, notamment, si on y allègue une cessation d'emploi illégale et partant une perte de revenu, la requête est acceptée malgré les vices de forme auxquels il sera remédié plus tard. Le chef de la section des pratiques déloyales de travail désigne habituellement un agent régional, à moins que cela ne soit inutile. Toutes ces démarches sont faites sur-le-champ. Il n'existe aucun partage des responsabilités entre le Bureau du greffier et la Division des opérations. Le travail d'équipe remplace la filière d'autorité.

Dès cette première étape, le chef obtient parfois du président ou d'un vice-président une date d'audition. Le cas échéant, cela a pour effet de garantir que la plainte sera entendue et tranchée dans les plus brefs délais. De même, le simple fait de mettre la plainte au rôle est d'un certain secours à l'agent des relations de travail qui s'efforce d'amener les parties à s'entendre.

La même célérité s'applique aux plaintes relatives aux grèves et lock-out illégaux. En fait, le Conseil donne même suite à une plainte communiquée par téléphone. Dans de tels cas, le chef de la section des pratiques déloyales de travail informe habituellement le président ou un vice-président de la plainte de sorte qu'elle puisse être mise au rôle sur-le-champ si nécessaire.

## D. RECOMMANDATIONS

Le bon fonctionnement de la procédure du traitement des requêtes est attribuable à la compétence du personnel du Conseil. Celle-ci est toutefois truffée de dédoublements et est la source d'innombrables retards. Cette situation découle, en majeure partie, du fait que la Division des opérations et le Bureau du greffier sont des services distincts qui fonctionnent de façon autonome. En deuxième lieu, cette méthode de «travail à la chaîne» semble être mal adaptée aux besoins du Conseil. Les dossiers passent entre les mains d'un trop grand nombre de personnes qui, outre leurs responsabilités à l'égard d'une étape de la procédure de traitement, doivent remplir d'autres fonctions. Aussi, chaque fois que la requête aboutit sur le bureau de quelqu'un, elle s'ajoute au travail déjà en attente et à la liste de priorités de cette personne. En troisième lieu, il existe à notre avis un surcroît de vérification du travail d'autrui et trop peu de délégation de pouvoir.

Nous avons déjà signalé que la Division des opérations et le Bureau du greffier devraient être fusionnés[182]. En outre, *il est recommandé que, dès la réception d'une requête au bureau du Conseil à Ottawa, un agent soit désigné pour s'en occuper. Celui-ci serait responsable de tout ce qui concerne l'ouverture d'un dossier, la vérification ou l'examen attentif de la requête, la correspondance habituelle et la documentation s'y rapportant, et l'envoi de la documentation nécessaire à l'agent régional des relations de travail.* Ce dernier se saisirait du dossier et poursuivrait le travail actuellement accompli par l'agent en poste à Ottawa. *Il est également recommandé que cet agent signe la correspondance adressée aux parties.* Ainsi, une partie qui désirerait obtenir des renseignements au sujet de la requête saurait à qui s'adresser et pourrait s'attendre à recevoir rapidement une réponse. Le choix de l'agent pourrait se faire en fonction du type de requête. Ainsi, les agents deviendraient des spécialistes de l'application de certains articles du *Code* et ils seraient en mesure d'accomplir un travail plus efficace.

Nous ne voyons pas pourquoi la procédure efficace déjà adoptée pour traiter les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail ne pourrait pas s'appliquer à d'autres types de requêtes. Compte tenu de l'expérience et de la compétence du personnel de la Division des opérations et du Bureau du greffier, nous sommes d'avis que l'élimination de certaines étapes de vérification n'aurait aucune conséquence négative importante sur la qualité du travail.

Le volume de travail du Conseil n'est pas de nature à rendre inapplicable la procédure moins formelle que nous recommandons. Au cours de la période de cinq mois comprise entre le 1er avril et le 31 août 1978, le Conseil a reçu 256 requêtes et plaintes. De ce nombre, 73 provenaient de la région du Pacifique et la plupart de ces dernières ont été traitées à Vancouver. Trente-huit plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail ont été traitées séparément. Par conséquent, le Conseil reçoit, en moyenne, moins de deux requêtes par jour. Ce volume de travail ne semble donc pas justifier l'adoption d'un système élaboré de travail à la chaîne.

Le traitement des mots, au début et aux étapes subséquentes du traitement d'une requête, constitue une autre source de difficultés. À notre avis et au risque de nous répéter, le formalisme de la procédure ne trouve pas sa justification dans le volume de travail. Tous les textes dactylographiés sont relus par deux personnes, à savoir le superviseur et l'auteur de la demande de prestation de services. Il nous semblerait préférable que le responsable d'un dossier travaille de concert avec une dactylographe. Ces deux personnes pourraient alors établir leurs

propres priorités, ce qui permettrait également d'éliminer une étape de vérification.

La procédure adoptée à Vancouver semble très valable. Elle autorise les rencontres officieuses entre les agents du Conseil et le requérant ou le défendeur. Ces rencontres se déroulent parfois même avant le dépôt de la requête. Il faut toutefois signaler que la décentralisation crée un certain dédoublement; c'est ainsi que la vérification de la requête qui est faite à Vancouver est répétée à Ottawa, ce qui, il va sans dire, n'est pas vraiment nécessaire.

# II. LES ENQUÊTES

Les requêtes adressées au Conseil entraînent, la plupart du temps, la désignation d'un agent des relations de travail dont la tâche est de recueillir les renseignements dont le Conseil a besoin pour se prononcer sur le bien-fondé de la requête.

L'enquête et le rapport se limitent actuellement à la constitution d'un dossier d'arbitrage en y versant les documents pertinents. L'enquête consiste à recevoir les documents envoyés par les parties, à vérifier les cartes d'adhésion dans le cas d'une requête en accréditation, ainsi qu'à examiner et à classer la correspondance des parties. Le Conseil a peu d'exigences à cet égard. En fait, le rapport ne renferme à peu près jamais de détails sur les points en litige. La plupart des agents s'efforcent de se rendre sur les lieux d'affaires de l'employeur pour rencontrer les parties, sauf si le mauvais temps ou d'autres contraintes, comme l'urgence d'autres dossiers, les en empêchent.

Le rapport n'est souvent qu'une bibliographie annotée des documents obtenus. Dans bien des cas, il est de peu d'utilité pour le Conseil, l'agent s'étant contenté de décrire dans leurs grandes lignes les faits et les positions que les parties ont déjà exposés au Conseil dans leurs observations écrites.

On a récemment accru quelque peu le rôle des agents en les autorisant à tenter d'amener les parties à s'entendre. Cette situation se

rencontre tout particulièrement, et non pas exclusivement, dans le domaine des pratiques déloyales de travail. Par exemple, il y a eu dernièrement le cas de la Société de développement du Cap-Breton en Nouvelle-Écosse. Il s'agissait de déterminer si les titulaires de 125 postes étaient des «employés» au sens du *Code*. C'est en grande partie grâce aux efforts de l'agent que l'on est parvenu à s'entendre. Les efforts de médiation en vue de régler les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail ont connu un franc succès jusqu'ici. Au cours de la période de douze mois prenant fin le 31 mars 1978, le Conseil a traité 109 plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail. De ce nombre, 52 (ou presque 48 p. 100) ont été soit retirées, soit réglées grâce aux efforts du Conseil.

Il ressort de nos discussions avec les agents que ceux-ci sont heureux de leur nouveau rôle de médiateurs. Leur emploi, ayant été enrichi d'une fonction, est par conséquent plus intéressant.

*Nous recommandons au Conseil d'avoir davantage recours aux services de ses agents pour aider les parties à s'entendre.* Le fait que les parties parviennent à trouver un terrain d'entente revêt une importance considérable. En premier lieu, cela permet au Conseil de consacrer plus de temps à d'autres dossiers. Les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail, dont nous reparlerons plus loin, exigent souvent la tenue d'une audition, leur bien-fondé reposant sur des constatations de faits. Il ne faut pas oublier l'augmentation spectaculaire du nombre de ces plaintes. Au cours de la période de douze mois se terminant le 31 mars 1977, seulement 71 plaintes ont été déposées. Comme les tentatives de syndicalisation se poursuivent dans certains secteurs comme celui des banques, le travail de médiation est appelé à occuper une place de plus en plus importante dans la réalisation des objectifs du Conseil.

En deuxième lieu, le règlement d'une plainte alléguant une pratique déloyale de travail contribue souvent à l'établissement de bonnes relations de négociation collective entre les parties. Les plaintes se manifestent le plus souvent au cours de la période de syndicalisation où habituellement l'employeur et le syndicat, se connaissant mal, se méfient l'un de l'autre. Le règlement de leurs différends par l'entremise d'un tiers est évidemment une façon plus constructive d'établir des relations de négociation collective qu'une audition formelle devant le Conseil où le résultat est imposé par voie d'arbitrage plutôt que d'être atteint par la voie de négociations entre les parties elles-mêmes.

Un des vice-présidents du Conseil a décrit ainsi le rapport succinct que dresse l'agent:

> L'accessibilité du recours au contrôle judiciaire en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, ainsi que les jugements de ce tribunal nous obligent à nous conformer strictement aux règles de la justice naturelle. Nous exigeons donc de nos agents d'autres renseignements que la preuve d'adhésion syndicale, advenant l'échec de la médiation pour régler une plainte alléguant une pratique déloyale de travail. Pour ce qui est des requêtes en accréditation, le rapport consiste en un résumé des renseignements communiqués aux parties dans la lettre d'entente, ou mis à leur disposition, et les éléments de preuve confidentiels d'adhésion syndicale. Les parties sont invitées à remettre par écrit directement au Conseil tout renseignement relatif au statut d'un employé et à toute autre question connexe. De cette manière, le Conseil n'est saisi d'aucun renseignement que d'autres parties n'ont pas l'occasion de réfuter[183].

Cette déclaration contraste avec la description très différente qui a été adoptée à l'égard des rapports des enquêteurs dont traite le *Code du travail de la Colombie-Britannique*[184]. Les agents des relations de travail assujettis à cette loi rédigent des rapports détaillés qui ne sont pas révélés aux parties. L'ancien président du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique a décrit ainsi le scénario:

> Il n'est pas rare que le Conseil reçoive une lettre d'un employeur affirmant que ses employés ont été forcés par intimidation à adhérer au syndicat qui a demandé l'accréditation. Il n'est pas rare non plus qu'il reçoive une lettre du syndicat accusant l'employeur d'user de tactiques d'intimidation à l'endroit de certains employés pour les amener à s'opposer à l'accréditation ou à demander sa révocation. La procédure judiciaire qu'il conviendrait normalement de suivre dans un tel cas serait de tenir une audition où les employés témoigneraient sous serment et où ils pourraient être contre-interrogés. Or, l'expérience nous apprend que même en présence d'un représentant de l'employeur ou d'un agent d'affaires du syndicat, il est peu probable que les employés seront disposés à admettre qu'on a usé de tactiques d'intimidation à leur égard pour les amener à signer leur carte d'adhésion syndicale ou une pétition en révocation de l'accréditation qu'ils n'appuient pas. La procédure que nous avons adoptée dans ces cas est très simple. Un de nos agents des relations de travail se rend au domicile des employés pour leur parler en privé et leur donner l'assurance absolue que l'entretien est strictement confidentiel. Si, à la suite de cette enquête, nous découvrons qu'il y a concordance entre les déclarations ainsi obtenues des employés par l'agent, nous sommes en général plus enclins à croire les déclarations ainsi recueillies que les témoignages reçus au cours d'une audition[185].

Il peut arriver à un groupe du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique de trancher un cas à partir de preuves dont ni l'une ni l'autre des parties n'a pris connaissance ou qu'elles n'ont pas eu l'occasion de réfuter.

Une telle pratique, si jamais le Conseil canadien des relations du travail l'adoptait, serait vraisemblablement perçue comme justifiant le

recours à l'examen prévu à l'alinéa 28(1)*a*) de la *Loi sur la Cour fédérale*[186]. Le Conseil serait justifié de la faire sienne s'il existait dans le *Code canadien du travail* une disposition semblable à celle qui figure au paragraphe 19(2) du *Code du travail de la Colombie-Britannique*:

> [TRADUCTION] Le Conseil peut exiger et recevoir un rapport d'une personne qu'il a désignée pour enquêter sur une requête ou une tentative de règlement d'un différend aux termes du présent *Code*, d'une convention collective ou du règlement, et il peut, à sa discrétion, dans n'importe quel cas prendre un rapport en considération sans en dévoiler le contenu aux parties[187].

D'après le Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique, une telle disposition s'est révélée extrêmement utile. De toute évidence, les membres de ce tribunal accordent une importance plus ou moins grande au rapport selon la compétence qu'ils reconnaissent à l'agent qui l'a rédigé[188]. Le Conseil canadien des relations du travail obtiendrait certainement beaucoup plus de renseignements s'il adoptait une telle procédure, outre le fait que, dans de nombreux cas, il ne serait plus nécessaire de convoquer les parties à une audition. Il lui serait alors possible de s'entretenir officieusement avec l'agent au cours des diverses étapes de la procédure, ce qui permettrait au groupe d'arbitrage de mieux prendre connaissance du dossier et de tirer profit du travail accompli par l'agent.

Nous admettons que l'adoption d'une telle disposition législative constituerait une dérogation expresse à un principe de la justice naturelle, celui selon lequel une partie a le droit de prendre connaissance du dossier la mettant en cause. Cependant, dans l'ensemble, une telle dérogation semblerait justifiée pour les mêmes motifs que ceux exposés par le professeur Weiler dans l'extrait précité. Si l'on veut que le Conseil rende une décision qui tienne compte des réalités des relations industrielles, il appert essentiel de le faire bénéficier d'un rapport franc et, par conséquent, confidentiel de son agent enquêteur.

Une troisième solution serait de demander à l'agent de rédiger un rapport circonstancié sur le différend en y incluant ses propres observations comme cela se fait en Colombie-Britannique. Cependant, ce rapport devrait être mis à la disposition des parties qui seraient autorisées à présenter leurs observations ou des preuves permettant de le réfuter[189]. Or cette solution comporte les désavantages des deux premières. Si le rapport de l'agent est destiné à être publié, il lui sera certainement plus difficile d'obtenir des renseignements. Il ne pourra pas garantir à l'employé qui hésite à s'engager à témoigner au cours d'une audition, que ses déclarations resteront confidentielles. Il ne

voudra pas non plus y inclure des renseignements qui semblent favoriser une partie au détriment de l'autre. Il conclura inévitablement que la publication d'un tel document lui nuira si jamais il est de nouveau appelé à traiter avec les mêmes parties lors du dépôt d'une autre requête. En outre, l'occasion qui serait offerte aux parties de présenter leurs observations causerait des retards. Somme toute, il semble que les rapports ne seraient pas plus complets et que le règlement des dossiers ne se ferait pas plus rapidement, puisque les parties prendraient le temps de réfuter tout ce avec quoi ils sont en désaccord dans le rapport de l'agent.

*Nous recommandons de modifier le Code de manière à autoriser le Conseil à étudier le rapport d'un agent sans en dévoiler le contenu aux parties.*

Le rapport de l'agent est déposé à Ottawa où il est vérifié par un agent et par d'autres employés de la Division des opérations.

# III. REMARQUE — LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD DES PARTIES

Il existe, dans le contexte des procédures devant le Conseil, deux cas particuliers où les parties peuvent conclure un accord à l'égard d'une question, à savoir le cas d'une requête en accréditation et celui d'une plainte alléguant une pratique déloyale de travail. L'employeur et le syndicat peuvent, dans le premier cas, s'entendre sur la composition de l'unité de négociation et, dans le second, sur une solution. Dans quelle mesure de tels accords lient-ils le Conseil?

## A. L'ACCORD TOUCHANT L'UNITÉ DE NÉGOCIATION

Un aspect important du travail de l'agent dans le cas d'une requête en accréditation consiste à déterminer exactement les positions respectives de l'employeur et du syndicat au sujet de la description de

l'unité de négociation proposée, c'est-à-dire du groupe précis d'employés que le syndicat veut représenter. Une fois ces renseignements obtenus, il envoie une lettre d'entente aux parties faisant état de leurs positions respectives. Il arrive souvent que les parties conviennent de la définition. L'unité de négociation convenue peut exclure certaines personnes auxquelles s'applique la définition du terme «employé» figurant dans le *Code*[190].

Le Conseil n'a pas l'habitude d'accepter sans réserve une telle unité de négociation. Il apprécie lui-même le cas, conformément au pouvoir que lui confère le *Code* de déterminer l'unité habile à négocier collectivement[191], et il n'est pas rare qu'il rejette l'unité sur laquelle s'étaient entendues les parties. Un des motifs qu'il invoque pour justifier le rejet de l'accord des parties est que son adoption priverait les personnes exclues des avantages de la négociation collective. En second lieu, le Conseil a exprimé l'avis qu'il s'estime expressément mandaté par le législateur pour déterminer l'unité de négociation. Voici notamment ce qu'il déclare dans l'affaire *Trade of Locomotive Engineers et le Canadien Pacifique Limitée*[192].

> [Le Conseil] ne sera pas lié par une entente intervenue entre les employeurs et les syndicats (les prétendues unités convenues) pour déterminer les unités appropriées. Toutefois, si une unité convenue respecte les critères du Conseil, celui-ci la sanctionnera. Bien sûr, il tiendra toujours compte des motifs pour lesquels un groupe particulier d'employés soutient qu'une unité d'employés est appropriée. Mais la loi stipule clairement que le Parlement, compte tenu des politiques fondamentales qu'il poursuit, a confié au présent Conseil le soin d'analyser le pour et le contre de chaque requête et de décider en dernier ressort du contenu de chaque unité de négociation.

Or, il y a lieu de se poser de sérieuses questions au sujet de cette façon de procéder. D'abord, il se peut que le syndicat ne jouisse de l'appui que d'une faible majorité des membres de l'unité proposée. L'addition d'autres employés peut se faire dans l'optique de provoquer la tenue d'un scrutin de représentation ou, dans certaines circonstances, le rejet pur et simple de la requête[193]. Ainsi, cette pratique pourrait avoir comme conséquence de refuser la négociation collective aux employés tant de l'unité de négociation proposée, que de l'unité que le Conseil juge habile à négocier collectivement.

En deuxième lieu, le fait que des postes soient exclus à la suite d'une entente intervenue entre les parties est souvent une indication que leurs titulaires ne sont pas favorables à la syndicalisation et que, bien qu'en principe ils soient des «employés», ils s'identifient plutôt à l'employeur. En les obligeant à faire partie de l'unité de négociation,

cela en diminuerait la cohésion et partant, rendrait la tâche de représentation syndicale plus difficile. Dans un tel cas, l'employeur et le syndicat peuvent simplement convenir au cours de la négociation collective d'exclure ces personnes de la portée de la convention collective[194].

En troisième lieu, le *Code* prévoit de toute façon la reconnaissance volontaire, c'est-à-dire qu'il n'oblige pas un syndicat qui cherche à négocier au nom de certains employés à demander l'accréditation. Si l'employeur accepte de le considérer comme le représentant de ses employés et de négocier avec lui, le syndicat n'est pas tenu d'obtenir l'accréditation officielle du Conseil. Il va sans dire que, dans de telles circonstances, le Conseil n'exerce aucun pouvoir de supervision lui permettant de garantir que le groupe d'employés ainsi représenté constitue une unité habile à négocier collectivement.

Voilà pourquoi, selon un agent, les parties acceptent difficilement les décisions du Conseil à cet égard.

*Il est recommandé que le Conseil adopte comme politique d'accepter comme unité habile à négocier collectivement celle convenue par les parties, à moins que des employés exclus ne s'y opposent ou que, de l'avis du Conseil, l'unité soit totalement inhabile à négocier collectivement. En d'autres termes, le fait que les parties s'entendent sur l'unité de négociation devrait créer une présomption très forte selon laquelle l'unité est habile à négocier collectivement.* Si le Conseil craint ainsi de créer un précédent, il lui est toujours possible de contourner ce problème en insérant notamment dans ses ordonnances un préambule tel: «Attendu que le requérant et le défendeur ont convenu que l'unité est habile à négocier collectivement . . .».

*En outre, le Conseil devrait avoir comme politique de communiquer aux parties les motifs de sa décision lorsqu'il détermine que l'unité proposée par les parties n'est pas habile à négocier collectivement.*

Si, par la suite, les employés exclus décident qu'ils veulent faire partie de l'unité de négociation, le syndicat peut présenter une requête en suivant la procédure habituelle, en vue de faire modifier le certificat[195].

## B. LE RÈGLEMENT DES PLAINTES

Comme nous le décrivions plus tôt, l'agent doit notamment, en matière de plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail, agir à titre de médiateur et tenter d'amener les parties à s'entendre[196]. Or, même advenant une entente entre les parties, il n'est pas acquis que le Conseil fera droit à la demande du plaignant de retirer la plainte. Le Conseil est peu disposé à avaliser des ententes qui permettent au défendeur, la plupart du temps l'employeur, de tirer profit d'une violation des dispositions du *Code* relatives aux pratiques déloyales de travail.

Lorsqu'on songe aux ressources limitées du Conseil, une telle politique échappe à notre compréhension. En effet, s'il refuse d'agréer la demande de retrait de la plainte et qu'une audition s'ensuit, le Conseil doit alors consacrer au dossier un temps considérable qui serait mieux utilisé en traitant d'autres cas où il y a désaccord entre les parties. Même dans le cas où le Conseil se saisit du dossier où on allègue une violation, les parties doivent alors engager des dépenses considérables pour retenir les services d'un avocat ainsi que pour se préparer à l'audition et y assister.

Les conséquences d'une telle politique sur l'aptitude des agents à régler les plaintes représentent une autre source de préoccupation. L'un d'eux, loin de nous surprendre, nous a révélé qu'il est extrêmement difficile d'amener les parties à s'entendre, si on doit notamment les aviser que l'entente doit, en fait, être approuvée par le Conseil.

Enfin, comment le Conseil peut-il déterminer qu'une entente est juste ou non sans tenir une audition permettant d'étudier le cas sur le fond? Au premier abord, une entente peut sembler injuste surtout si le plaignant n'a presque rien obtenu. Toutefois, seul un examen complet du dossier pourrait permettre au Conseil de comprendre que le plaignant peut difficilement prouver ce qu'il avance.

Dans le domaine des relations de travail, il est important pour les parties de s'entendre étant donné que les plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail découlent habituellement des mesures prises par l'employeur au cours de la campagne de syndicalisation ou immédiatement après. L'employeur et le syndicat n'entretiennent alors aucun rapport et le règlement d'une plainte permet, dans bien des cas, d'établir de bonnes relations de négociation pour l'avenir.

*Il est donc recommandé que le Conseil adopte comme politique de faire droit à la demande de retrait d'une plainte alléguant une pratique déloyale de travail lorsque les parties parviennent à s'entendre avec l'aide de ses agents.*

# IV. L'ARBITRAGE

Une fois que les parties ont présenté leurs arguments et que l'agent a fait parvenir son rapport à Ottawa, le dossier est mis au rôle pour être entendu par un groupe de membres du Conseil.

## A. LA DÉCISION RELATIVE À LA TENUE D'UNE AUDITION

Le Conseil doit d'abord décider s'il doit tenir une audition. Dans les cas d'une requête présentée en vertu de l'article 171.1 autorisant le Conseil à imposer une première convention collective aux parties, la loi exige la tenue d'une audition[197]. Dans tous les autres cas, il revient au Conseil d'user de son pouvoir discrétionnaire.

Au cours de la période de douze mois prenant fin le 31 mars 1977, le Conseil a tenu des audiences dans 72 cas sur les 309 dont il a été saisi, soit dans 23 p. 100 des cas. Comment ce chiffre se compare-t-il à celui d'autres tribunaux? Le Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse entend tous les cas dont il est saisi. Au cours de la même période, celui de l'Ontario a tranché 2,374 cas à la suite de 1,577 «jours d'audition». À l'exception des dossiers relatifs au secteur de la construction, ce tribunal tient des auditions dans presque tous les cas qui sont soumis à l'arbitrage. Le Tribunal du travail du Québec n'établit pas de distinction, dans ses statistiques, entre les appels d'une décision d'un commissaire du travail et une question de droit pénal aux termes du *Code*. Ses statistiques ne sont donc d'aucune utilité en la matière. En outre, 60 p. 100 des accréditations sont accordées par un agent d'accréditation. En Colombie-Britannique, au cours de la même période, le Conseil de cette province a réglé 3,422 cas et tenu

189 auditions, donc environ 5.5 p. 100 des cas ont fait l'objet d'une audition.

Les auditions exigent du temps et de l'argent. C'est pourquoi le Conseil tente de les tenir dans la région d'où émane la requête. Il doit donc se déplacer partout au Canada, déplacements auxquels il doit souvent consacrer deux jours complets, un à l'aller et l'autre au retour. Les auditions sont enregistrées sur bande magnétique, de sorte qu'il faut prendre des dispositions pour les déplacements et le logement des membres du Conseil, de son personnel ainsi que des employés de l'entreprise qui fournit les services d'enregistrement. Il y a donc lieu d'examiner attentivement la politique du Conseil en matière de convocation d'une audition.

Le Conseil a d'abord comme politique d'ordonner la tenue d'une audition en cas de divergences graves sur le plan des faits. En conséquence, il entend la plupart des plaintes relatives à des pratiques déloyales de travail où les faits, s'ils sont prouvés, sont considérés comme constituant une violation du *Code*. En deuxième lieu, le Conseil tient une audition lorsque le dossier en cause est susceptible de l'amener à se prononcer sur une importante question de droit. En troisième lieu, il tient parfois une audition lorsque surgit une question inédite et qu'il désire en profiter pour énoncer une politique à ce sujet. Il est arrivé, dans au moins un cas de ce genre, que le Conseil demande à l'agent de ne pas tenter d'amener les parties à s'entendre tout simplement parce qu'il souhaitait profiter de l'occasion pour énoncer une politique. Le Conseil a actuellement comme politique de ne pas faire obstacle aux efforts que déploient ses agents en vue d'en arriver à un règlement dans de telles circonstances. En dernier lieu, il est arrivé au Conseil d'accorder une audition dans un cas qui, tout en ne respectant pas nécessairement les critères susmentionnés, lui donnait l'occasion de rencontrer les parties et de se familiariser avec un secteur économique avec lequel il n'avait que peu de contacts par le passé.

*Il est recommandé au Conseil de réviser sa politique relative à la tenue des auditions*. Il y a plus que les facteurs temps et argent qui devraient l'inciter à ce faire. Le Conseil dispose de pouvoirs accrus en matière de grève et de lock-out illégaux où il lui faut agir sans délai. Or, advenant la situation où le président et un vice-président soient respectivement saisis d'un cas dans des régions différentes, et que l'autre vice-président soit en congé, le Conseil pourrait alors malheureusement se retrouver dans l'impossibilité de s'occuper sans délai d'une plainte relative à un lock-out ou à une grève illégale.

Tous conviendront de la nécessité de tenir une audition s'il existe des divergences graves quant aux faits. Néanmoins, *il est recommandé que l'arbitrage des dossiers comportant des questions de droit se fasse sans la tenue d'une audition lorsqu'il est possible aux parties de présenter correctement tous leurs arguments par écrit*. Le Conseil ne peut s'offrir le luxe de tenir une audition toutes les fois que se pose une question inédite. Ses obligations devraient plutôt, semble-t-il, l'inciter à consacrer les mêmes efforts au règlement de ces différends et s'il est en mesure de rendre une décision à partir des seuls arguments écrits des parties et des détails complémentaires fournis par les agents dans leurs rapports, pourquoi alors ne le ferait-il pas? Or c'est un fait reconnu que certaines requêtes soulèvent des questions de droit d'une complexité et d'une importance telles que le Conseil se doit de tenir une audition.

Même si le Conseil mérite des félicitations pour son application à tenir des auditions dans les cas où il désire se familiariser avec les parties, il n'en demeure pas moins que cette façon de procéder risque de constituer une entrave à l'arbitrage immédiat des plaintes relatives aux grèves et lock-out illégaux.

Par ailleurs les distances à franchir pour se rendre à une audition ne devraient pas entrer en ligne de compte. Le principe de l'équité exige que la décision de tenir ou non une audition ne soit pas reliée au fait que cette audition doive se dérouler à Whitehorse ou à Saint-Jean, plutôt qu'à Ottawa ou à Montréal.

Lorsque le Conseil décide de tenir une audition, son directeur des services en avise les parties. Le directeur adjoint de l'administration prend les dispositions nécessaires relatives aux déplacements et au logement. Un des problèmes qui se pose ici est le fait que l'agent responsable de l'enquête n'est pas avisé, avant les parties, de la décision de tenir une audition. Le service postal étant ce qu'il est, il peut arriver qu'une des parties à la requête communique avec l'agent régional pour lui demander, en colère, pourquoi une audition a été mise au rôle, et que l'agent se retrouve dans la désagréable situation où il doit avouer qu'il n'a pas été tenu au courant des faits. En outre, il peut arriver que la décision soit annoncée à un moment défavorable aux efforts de médiation de l'agent. *Il est donc recommandé que le Conseil avise l'agent régional de son intention de tenir une audition avant de communiquer sa décision aux parties*. L'agent ayant ainsi été mis au courant de la situation pourra, le cas échéant, expliquer au Conseil pourquoi, à ce moment particulier, il ne devrait pas y avoir d'audition.

## B. LES DEMANDES D'AJOURNEMENT

Une fois qu'une audition est mise au rôle, le Conseil est très réticent à accéder à une demande d'ajournement. En fait, il lui arrive parfois de refuser l'ajournement sans même consulter l'autre partie. Le Conseil ajournera volontiers une audition lorsqu'une personne, dont la présence est indispensable, tombe malade ou lorsque les parties l'avisent qu'elles sont sur le point de s'entendre. Hormis ces exceptions, le Conseil accueille ces demandes avec beaucoup de réserve.

Cette politique est compréhensible compte tenu des difficultés d'agencer le calendrier des membres du groupe et des services de transcription. Il y a aussi la question de la réservation des salles d'audition, des déplacements et du logement. Un ajournement occasionne donc presque inévitablement un retard de plusieurs semaines.

## C. LES RENCONTRES PRÉALABLES À L'AUDITION

Le Conseil a comme politique de tenir une réunion avec les avocats des parties le matin de l'audition pour débattre et, si possible, circonscrire les points en litige. Il a obtenu beaucoup de succès à cet égard, même que, dans certains cas, on est parvenu à un règlement avant la fin de la réunion. Malheureusement, les avantages de ce type de réunion sont amoindris par le fait que le groupe est déjà sur place et que toutes les dispositions relatives à l'audition ont été prises.

Lorsqu'un règlement intervient après l'arrivée sur place des membres du groupe, il leur est quand même habituellement impossible de consacrer à l'audition d'un autre dossier le nombre de jours alloués à l'égard du cas qui vient d'être réglé, étant donné que les parties doivent être avisées dans un délai raisonnable. Il serait préférable, afin d'éviter des dépenses inutiles de temps et d'argent, et de mettre à profit le temps ainsi gagné, de devancer la date d'audition d'autres cas. Une solution serait d'autoriser l'agent des relations de travail responsable du dossier de tenir la réunion avant le déplacement des membres du groupe. Les agents enquêteurs du Conseil des relations du travail de l'Ontario tiennent des auditions permettant de recueillir les témoignages et les faits relatifs à des requêtes en accréditation et on les

encourage à tenter d'amener les parties à s'entendre à n'importe quelle étape de la procédure. Au Québec, un seul commissaire du travail s'occupe d'appliquer les dispositions du *Code du travail*. En Colombie-Britannique, on a souvent recours à des «auditions officieuses» présidées par des membres du Conseil provincial ou par des agents d'expérience en matière de relations industrielles.

*Il est donc recommandé de déléguer à un agent enquêteur la responsabilité de tenir la réunion préalable à l'audition ou, si la complexité des questions l'exige, de la déléguer à un membre du Conseil. Il est également recommandé que cette réunion ait lieu plusieurs jours avant la date de l'audition.* Le membre qui préside à la réunion ne devrait pas, en toute justice, siéger à l'audition. Il va sans dire que les parties ne parviendront pas nécessairement à s'entendre lors de telles réunions étant donné que les avocats des parties, n'étant pas au courant de tous les faits seront inévitablement moins enclins à conclure une entente. Il se pourrait en outre qu'ils hésitent encore plus à se réunir avec quelqu'un d'autre que le président ou le vice-président qui présidera le groupe. Néanmoins, même si le règlement ou l'entente n'intervient que quelques jours après la réunion, ce n'est pas une raison pour ne pas tenter l'expérience. Les parties qui ne semblent pas vouloir s'entendre au cours des premières étapes du processus d'enquête pourraient changer d'idée à l'approche de la date d'audition. Même si ces efforts sont infructueux, rien n'empêche la tenue d'une autre réunion le matin de l'audition.

## D. LA PROCÉDURE RELATIVE À L'AUDITION

Même si l'alinéa 117*a*) donne au Conseil le pouvoir d'établir des règlements concernant l'élaboration de règles de procédure régissant ses auditions, ces règlements apportent très peu de précisions sur la manière dont se déroulent les auditions. Les règlements 19 à 23 prévoient tout simplement que le Conseil n'est pas obligé de tenir une audition[198], que le greffier doit donner un avis d'audition d'au moins dix jours à toutes les parties, sauf si le Conseil en décide autrement[199], que le Conseil peut tenir l'audition et statuer même lorsqu'une personne avisée de l'audition ne s'y présente pas[200], que le Conseil peut remettre ou ajourner une audition aux conditions qu'il juge convenables[201], et que le Conseil ou toute personne expressément autorisée par lui peut assigner une personne à comparaître à une audition[202].

La procédure adoptée par le Conseil au cours des auditions est quelque peu formaliste. Les trois membres du groupe sont présents ainsi qu'un commis greffier du Conseil qui présente le cas au début de l'audition et qui énumère les documents contenus dans les dossiers du Conseil. Comme tout est enregistré sur bande magnétique, il faut donc installer un microphone devant les personnes susceptibles d'être appelées à témoigner.

En général, le Conseil adopte le système contradictoire. La personne qui assume le fardeau de la preuve est entendue la première. Après avoir déposé, le témoin peut être contre-interrogé, interrogé de nouveau puis appelé à répondre aux questions des membres du Conseil. Le Conseil prend dûment en considération toute objection quant à la recevabilité de la preuve même s'il jouit d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. L'alinéa 118*c*) l'autorise à «recevoir et admettre les preuves et renseignements, fournis sous serment, sous forme d'affidavit ou autrement, qu'à sa discrétion il estime appropriés, qu'ils soient ou non admissibles devant une cour de justice[203]». Le degré de formalisme dépend souvent des parties. D'abord, si ni l'une ni l'autre des parties n'est représentée par un avocat, l'audition sera vraisemblablement moins empreinte de formalisme. En outre, il est intéressant de signaler qu'il existe, selon un vice-président, des disparités selon les régions. Ainsi, en Ontario et au Québec où il est assez facile pour les parties de soumettre au contrôle judiciaire les décisions rendues par leur tribunal du travail respectif, celles-ci soulèvent au cours de l'audition un bon nombre d'objections techniques afin qu'elles figurent au dossier. Par contre, en Colombie-Britannique où le contrôle judiciaire des décisions rendues par le tribunal du travail de cette province est quasi inexistant, la procédure relative aux auditions est beaucoup moins rigide.

Soulignons dès maintenant que la présence d'un commis-greffier n'est pas nécessaire. Le président du groupe pourrait facilement remplir ces fonctions.

Il serait utile que l'agent enquêteur assiste à l'audition. Le Conseil pourrait ainsi faire appel à ses services si jamais une occasion de règlement se présentait au cours de l'audition. En outre, l'agent tirerait certainement profit de cet aspect du traitement du dossier. *Il est donc recommandé que, dans la mesure du possible, l'agent des relations de travail assiste à l'audition du dossier sur lequel il a enquêté, sans pour autant être habilité à témoigner.*

Ni le *Code canadien du travail*, ni les règlements, ni les principes de la justice naturelle n'obligent le Conseil à procéder à l'enregistrement

de ses auditions, lequel est onéreux à plusieurs points de vue. Premièrement, il contribue à créer une atmosphère empreinte de formalisme qui, il va sans dire, intimide les représentants des employeurs et des syndicats qui n'ont aucune formation juridique. En deuxième lieu, il faut beaucoup de temps pour retenir les services de techniciens et obtenir la garantie qu'ils seront présents le jour de l'audition. En outre, l'impossibilité de retenir les services de tels spécialistes est susceptible de retarder une audition, ce que ne peut vraiment pas se permettre le Conseil compte tenu de l'accroissement de ses pouvoirs en matière de grèves. Enfin, il s'agit là d'un service qui coûte cher en soi et également sur le plan des frais de déplacement qu'il engendre.

Il convient donc que l'on s'interroge sur l'opportunité de poursuivre cette politique d'enregistrement de toutes les auditions. L'enregistrement n'est utile que pour la partie qui demande aux tribunaux judiciaires de réviser une décision. Or, les motifs de révision ont été substantiellement restreints (voir *infra*, dans le quatrième chapitre). En outre, une transcription des délibérations n'est absolument pas essentielle à de telles requêtes. Il est possible d'établir à partir de déclarations assermentées les faits qui ne sont pas évidents à la lecture du reste du dossier. Les auditions des tribunaux d'arbitrage sont rarement enregistrées même si les requêtes en révision de leurs décisions ne sont pas rares.

Les divers frais d'enregistrement ne semblent pas compensés par l'avantage d'avoir une transcription aux fins d'un contrôle judiciaire. Si une partie souhaite obtenir une transcription pour quelque motif que ce soit, il semblerait plus raisonnable qu'il lui revienne de prendre les dispositions pertinentes et d'en assumer les frais. Le Conseil devrait pouvoir insister pour que l'enregistrement se fasse de la manière la plus discrète possible au cours de l'audition.

*Il est recommandé que le Conseil ne se sente pas tenu d'enregistrer ses auditions, mais qu'il permette à une partie de ce faire pourvu que soient respectées les conditions qu'il pose à cet égard.*

## E. LES OBJECTIONS PRÉLIMINAIRES

Il arrive, dans de nombreux cas où le Conseil a ordonné la tenue d'une audition sur le fond de la requête que les parties soulèvent des objections préliminaires. Par exemple, dans le cas d'une requête en

accréditation, une partie peut soutenir qu'aucun des membres de l'unité de négociation proposée n'est un «employé» au sens de la Partie V, ou que le Conseil ne peut étudier la requête parce que l'employeur relève de la compétence provinciale. Il n'est pas rare qu'une partie demande au Conseil de se prononcer sur l'objection avant d'examiner le bien-fondé de la requête.

Le Conseil a comme politique de rejeter de telles demandes. Il en a succinctement exposé les motifs dans l'affaire *Trade Locomotive Engineers et le Canadien Pacifique Limitée*[204]:

> La politique du Conseil selon laquelle il tient l'audition d'une affaire dans l'endroit le plus rapproché possible du point d'origine de la requête, contribue à une meilleure poursuite des objectifs fixés par le Code et, en règle générale, assure une protection plus grande des droits des parties. Toutefois, cette politique entraîne des frais et tout abus ne serait pas justifiable. Le fait de tenir l'audition à Vancouver a précipité le déplacement d'un groupe de membres du Conseil et de personnel de soutien et les dépenses engagées auraient pu doubler si le Conseil avait dû prévoir une autre audition. À cet égard, il faut aussi tenir compte des autres parties qui ont également assumé des frais importants pour envoyer à Vancouver les représentants nécessaires pour défendre adéquatement leurs intérêts.

Il est facile de saisir le bien-fondé d'une telle politique. Le Conseil réserve habituellement sa décision à l'égard des objections majeures et il publie éventuellement les motifs de sa décision concernant l'objection. Dans ces circonstances, la politique est réaliste même si elle peut entraîner la tenue d'une audition susceptible de se transformer en discussion académique si l'objection est valable et qu'elle est maintenue.

Toutefois, il peut arriver que le Conseil reporte certaines décisions, non par incertitude quant à sa décision éventuelle, mais parce qu'il désire mettre par écrit ses motifs. À cet égard, le Conseil a tendance, depuis quelque temps, à se réunir pour une brève période après avoir entendu les arguments concernant l'objection, pour ensuite annoncer sa décision le même jour. Il lui arrive d'en exposer brièvement les motifs ou encore de n'en donner aucun. Nous estimons que cette façon de procéder est valable. Il lui est toujours possible de communiquer par la suite des motifs plus détaillés mais, entre temps, il évite la poursuite d'une audition inutile.

*Il est donc recommandé au Conseil de communiquer aux parties sa décision concernant une objection préliminaire le jour même de*

*l'audition s'il est en mesure de le faire, et de rédiger, si nécessaire, ses motifs officiels à une date ultérieure.*

## F. LES RÉUNIONS À HUIS CLOS

Il arrive parfois que le groupe saisi d'un dossier tienne une réunion à huis clos après l'audition ou encore après l'enquête si aucune audition n'a eu lieu. Comme nous l'indiquions dans le deuxième chapitre, le *Code* exige que trois membres du Conseil assistent à ces réunions et que l'un d'eux soit le président ou un vice-président. Un commis-greffier du Conseil et, à l'occasion, d'autres employés assistent aussi à ces réunions. Les trois membres du Conseil étudient les dossiers figurant à l'ordre du jour avant la réunion, afin d'être en mesure de les expédier promptement. Le président ou le vice-président qui préside la réunion demande aux deux autres membres d'exprimer leur point de vue et les trois tentent d'en arriver à un consensus. Parfois, l'un d'eux aura rédigé un avant-projet de décision qu'ils débattront et modifieront au besoin avant d'établir la version définitive que le commis-greffier du Conseil prendra en note afin de rédiger l'ordonnance. Dans d'autres cas, il peut arriver que le Conseil décide de demander à l'agent enquêteur de lui fournir de plus amples renseignements ou qu'il décide qu'une audition est nécessaire en l'espèce. Le cas échéant, le dossier est soumis à un nouvel examen lors d'une réunion à huis clos.

Ainsi que nous l'expliquions dans le deuxième chapitre, même les requêtes les plus courantes exigent, pour être tranchées, qu'il y ait quorum au sein du Conseil. Celui-ci tente de contourner ces difficultés d'ordre pratique en réglant les requêtes non contestées le plus rapidement possible. En outre, il arrive souvent qu'un groupe du Conseil, en route pour une audition, apporte avec lui plusieurs dossiers non litigieux qu'il peut trancher dans ses moments libres au cours du voyage. Cette pratique mérite d'être mentionnée.

## G. LA PUBLICATION DES DÉCISIONS

Lorsqu'un groupe rend une décision, l'ordonnance est dictée au commis-greffier présent qui en rédige alors le texte et l'expédie au central dactylographique. Le superviseur remplit une demande de

dactylographie et transmet l'ordonnance à une dactylo qui en prépare deux exemplaires. Le superviseur relit le texte et le retourne au commis-greffier qui le transmet au président ou à un vice-président pour qu'il le vérifie et le paraphe. Le commis-greffier fait ensuite faire des photocopies de l'ordonnance à l'intention des parties et de l'administration. Les lettres d'accompagnement sont rédigées, dactylographiées et photocopiées avant d'être expédiées aux parties, en même temps que l'ordonnance, par la secrétaire du greffier. Le greffier envoie une copie de l'ordonnance au service des publications et de l'information qui en fait une photocopie destinée aux personnes figurant sur la liste d'envoi, et il en garde une copie aux fins de publication dans la revue «décision/information».

Toutes les ordonnances et les motifs de décision sont publiés dans les deux langues officielles. Lorsque l'ordonnance n'est rédigée que dans une seule langue, le greffier envoie un original et quatre copies au superviseur des services de bureau qui conserve l'original dans ses dossiers et envoie une des copies au secrétaire adjoint responsable des langues, et deux copies au Bureau des traductions du Secrétariat d'État. Il remplit une demande de traduction, en précisant parfois les délais de traduction, après avoir consulté le secrétaire adjoint. L'administration s'occupe de poster la copie et la demande. Le secrétaire adjoint répond aux demandes de renseignements du service de traduction. Une fois la traduction terminée, un messager du Conseil en apporte le texte au superviseur qui le transmet au secrétaire adjoint. Ce dernier relit la traduction et envoie le texte au central dactylographique. Lorsqu'il lui revient, il le transmet au président ou à un vice-président qui le signe. L'ordonnance est alors envoyée au greffier et on suit alors la même procédure que dans le cas de l'ordonnance écrite dans la langue de départ. En pratique, on publie l'ordonnance dans sa version originale sans attendre la traduction, à moins que sa publication dans une seule langue ne risque de causer un préjudice grave. Lorsque le commis-greffier est capable de rédiger l'ordonnance dans les deux langues officielles, on saute alors les étapes de la traduction et de la révision.

Ces étapes valent également pour les décisions rendues sous forme de lettre, sauf que le président ou un vice-président rédige la lettre, et qu'habituellement sa secrétaire la dactylographie et la photocopie. En outre, comme ces décisions ont pour seul but d'informer les parties, on omet les étapes relatives à leur préparation aux fins de la publication dans «décision/information».

Si on souhaite publier des motifs officiels, il incombe au président, à un vice-président ou à un membre d'en rédiger le texte. La secrétaire le dactylographie et lui fait suivre les mêmes étapes que pour les ordonnances.

Le greffier envoie les ordonnances et les motifs de décision au service des publications et de l'information aux fins de leur publication dans «décision/information», le bulletin d'information du Conseil que l'on peut obtenir sans frais et sur demande. Les ordonnances sont publiées sous forme de résumés préparés par le service des publications et de l'information, et les motifs de décision sont immédiatement envoyés, notamment, au président de chaque tribunal du travail provincial. La mise en page et l'impression de la revue «décision/information» se font à forfait et la Direction de l'administration se charge de la distribuer par la poste.

Étant donné que ses décisions officielles sont lues et étudiées par de nombreuses personnes dans l'ensemble du pays, le Conseil s'efforce véritablement, en les rendant, de prendre en considération les décisions contradictoires contenues dans la jurisprudence d'autres tribunaux au Canada. En particulier, le Conseil est conscient du fait que les décisions émanant de la province de Québec ne sont pas traduites et qu'en conséquence, elles sont peu connues à l'extérieur du Canada. Aussi, il lui arrive souvent de profiter de l'occasion pour étudier des décisions rendues au Québec, notamment pour informer les membres du secteur des relations industrielles du Canada anglais que le Tribunal du travail du Québec ou les tribunaux judiciaires de cette province se sont penchés sur le sujet en cause.

## H. L'OUTRAGE AU CONSEIL

À titre de tribunal administratif, le Conseil n'a aucun des pouvoirs que possède un tribunal judiciaire en matière d'outrage. Il ne peut punir une personne, ni pour s'être conduite d'une manière constituant un outrage au Conseil, ni pour avoir refusé de se conformer à l'une de ses ordonnances[205]. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il laissera un tel comportement impuni. D'abord, la personne qui omet de se rendre à une assignation à comparaître à une audition, qui ne se conforme pas à l'ordre du Conseil de produire certains documents, qui refuse de prêter serment ou de faire une affirmation solennelle, ou encore de

répondre à une question pertinente que lui pose le Conseil, est coupable d'une infraction et passible d'une amende maximale de quatre cents dollars[206]. Des poursuites à l'égard de telles infractions ne peuvent être intentées qu'avec le consentement écrit du Conseil[207]. En deuxième lieu, le refus de se conformer à une ordonnance du Conseil peut entraîner des poursuites en vertu de l'article 123 du *Code*. Cet article prévoit que le Conseil peut déposer une copie de son ordonnance à la Cour fédérale du Canada[208]. L'enregistrement auprès de cette Cour confère à l'ordonnance la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de cette Cour[209].

## V. LA DÉCENTRALISATION DES SERVICES

Le Conseil canadien des relations du travail a déjà établi des bureaux régionaux à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax où sont affectés des agents des relations de travail. Nous avons vu que la décentralisation a été poussée beaucoup plus loin dans le cas du bureau régional de Vancouver. Une question importante est celle de savoir si les activités de la Direction de l'administration, de la Division des opérations et du Bureau du greffier devraient être davantage décentralisées au profit des autres bureaux régionaux et ce, de manière plus poussée que dans le cas du bureau de Vancouver.

Nous songeons ici à la possibilité de confier au bureau régional tout le traitement des requêtes émanant de la région qu'il dessert. Dans tous les cas, les parties s'adresseraient à l'agent local des relations de travail qui connaît la situation et un bon nombre des personnes en cause. Elles hésiteraient moins à s'adresser à quelqu'un avec qui elles ont déjà eu des contacts. Cela est particulièrement vrai dans le cas des employés eux-mêmes.

Nous avons déjà signalé que des structures administratives plus simples et la participation d'un nombre moindre de gens au traitement d'une requête permettent d'accélérer le processus. Il suffit de penser à la procédure beaucoup plus simple qui est suivie, à l'heure actuelle, au bureau de Vancouver. La filière d'autorité et de communication à Ottawa n'en finit plus. Il y aurait moyen d'éviter les retards que cause

l'acheminement par la poste de toute la correspondance que l'administration centrale expédie à l'agent régional.

Le partage des responsabilités crée chez les parties une certaine confusion et des inconvénients, non seulement parce qu'au bureau central elles doivent d'abord s'adresser au greffier puis à la Division des opérations pour enfin revenir au greffier, mais aussi parce qu'elles sont appelées, pour divers motifs, à traiter simultanément avec un agent régional et avec celui en poste à Ottawa. Le fait que la correspondance parvienne généralement à la bonne adresse est attribuable aux parties elles-mêmes et non pas à la simplicité du système. D'ailleurs, il est prouvé que les parties considèrent normal d'envoyer leurs documents à l'agent régional compétent qu'elles connaissent plutôt qu'à Ottawa.

Un des principaux avantages d'une telle décentralisation serait que le Conseil serait perçu par les parties comme étant davantage sensible à leurs besoins spécifiques. Plus le rôle des agents prendra de l'ampleur, mieux ils seront connus dans le milieu des relations de travail et, partant, plus ils seront efficaces.

Un désavantage de la décentralisation est le risque d'un manque d'uniformité dans l'application de la procédure. Par ailleurs, il y a des avantages marqués à tenter l'expérience dans une région particulière. Si elle réussit, elle pourrait être étendue à l'ensemble de l'organisation. En outre, certaines personnes considèrent qu'il serait avantageux d'adopter une procédure répondant aux besoins locaux, sans pour autant délaisser un minimum d'uniformité. Il serait nécessaire que les bureaux régionaux et le Conseil lui-même communiquent entre eux régulièrement.

*Il est donc recommandé que le traitement des requêtes, jusqu'à l'étape de la rédaction définitive des rapports des agents, inclusivement, se fasse dans la région d'où émane la requête. Le Bureau du greffier à Ottawa continuerait d'être le dépositaire du dossier principal afin que les membres du Conseil puissent rapidement déterminer où on en est rendu dans un dossier particulier, et que le calendrier des auditions et des réunions à huis clos soit établi à Ottawa.*

# CHAPITRE QUATRE

# Le contrôle des décisions du Conseil

Le présent chapitre porte sur les voies de recours dont dispose une partie qui désire contester une décision rendue par le Conseil canadien des relations du travail. Nous y étudierons tout d'abord la loi telle qu'elle s'appliquait jusqu'en 1978, ainsi que les modifications qui ont été apportées cette année-là au *Code canadien du travail*.

## I. LE RECOURS EN RÉVISION

Le premier recours en révision d'une décision du Conseil consiste à adresser une requête en ce sens au Conseil lui-même. L'article 119 se lit comme suit:

> **119.** Le Conseil peut reviser, annuler ou modifier toute décision ou ordonnance rendue par lui et peut entendre à nouveau toute demande avant de rendre une ordonnance relative à cette dernière[210].

Le *Code canadien du travail* n'est pas le seul à prévoir ce recours en révision[211] dont l'objectif est de permettre à un tribunal administratif de garantir l'application uniforme des lois et règlements par ses divers groupes chargés de rendre des décisions. La Cour suprême du Canada a affirmé, au sujet d'articles de cette nature, qu'il s'agissait là de l'octroi d'un «pouvoir entier et indépendant, . . . un pouvoir absolument nécessaire afin que le Conseil puisse accomplir son travail d'une manière efficace[212]». L'existence d'un tel processus d'appel interne peut aussi être liée à la question de la portée qu'un tribunal judiciaire peut attribuer aux dispositions législatives limitant le contrôle judiciaire[213].

Afin de conserver au processus administratif décisionnel toute sa rapidité et son caractère définitif, le Conseil a dû limiter jusqu'à un certain point l'exercice des pouvoirs que lui attribue l'article 119. Voici ce qu'il explique notamment dans l'affaire du *Canadien National*[214]:

> Une telle demande de révision ne peut se fonder uniquement sur le fait qu'une partie n'est pas d'accord avec une ordonnance ou une décision du Conseil ou s'en juge insatisfaite. Malheureusement, c'est bien connu, au moins une des parties trouvera trop souvent un motif de désaccord avec un jugement ou une décision. Si ce simple fait suffisait pour présenter une demande de révision, peu d'ordonnances ou de décisions du Conseil (ou de n'importe quel tribunal) seraient définitives . . . . En outre, quand vient le temps de décider s'il doit faire droit à la demande de révision, le Conseil doit tenir compte de la conduite antérieure du demandeur. S'il est dans une grande mesure responsable de ses propres désagréments, il ne devrait normalement pas être autorisé à demander au Conseil de rouvrir le dossier à une date ultérieure. La demande de révision constitue un moyen de s'occuper d'une situation ou d'un problème qui, jusque-là, était imprévisible ou n'avait pu être traité de façon satisfaisante; il ne peut et ne doit pas devenir un moyen par lequel une partie tenterait de remédier à sa propre négligence. En conséquence, dans de telles circonstances, la demande de révision devrait renfermer des faits ou des considérations qui n'ont pas été portés à l'attention du Conseil au moment où il a rendu son ordonnance ou sa décision originale, et ces faits ou ces considérations devraient être tels que, si le Conseil en avait eu connaissance, il aurait pu rendre une ordonnance ou une décision différente. De plus, le demandeur doit expliquer pour quelles raisons ces faits ou ces considérations n'ont pas été portés à l'attention du Conseil lorsqu'il menait son enquête sur la demande originale. Le demandeur qui se présente devant le Conseil doit avoir «les mains nettes»[215].

Cette décision précise également trois types de requêtes qui peuvent être adressées au Conseil en vertu de l'article 119; l'une, pour étendre ou modifier d'aucune autre façon les limites de l'unité de négociation à l'égard de laquelle un agent négociateur est accrédité; l'autre, pour obtenir une modification administrative, soit changer ou préciser une ordonnance d'accréditation; la troisième, pour obtenir la révision d'une décision au motif que la première est fondamentalement erronée et qu'elle devrait être annulée[216].

Le Conseil a, dans d'autres décisions, établi de nouvelles restrictions au recours à l'article 119. Tout en confirmant qu'il utiliserait les pouvoirs que lui confère cet article pour mettre à jour ou éclaircir d'aucune autre manière une ordonnance ou une décision qu'il a rendue, le Conseil a déclaré qu'il ne recourrait pas à ce pouvoir pour renouveler une ordonnance d'accréditation qui n'est plus en vigueur depuis longtemps en la modifiant ou en la mettant à jour, imposant ainsi aux membres d'une unité la charge de désavouer le requérant[217].

Le Conseil n'acceptera aucune requête, présentée en vertu de cet article, visant à étendre une unité de négociation à des employés qui n'étaient pas représentés précédemment, sans exiger du syndicat qu'il prouve qu'il a l'appui de la majorité des employés[218]. En dernier lieu, le Conseil a déclaré qu'il ne permettrait pas aux parties de recourir à l'article 119 pour se soustraire aux exigences d'autres articles du *Code*, particulièrement lorsqu'une requête présentée en vertu de l'article 119 correspond en réalité à une requête en révocation d'accréditation[219].

# II. LE CONTRÔLE JUDICIAIRE

## A. CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Habituellement, une partie aura recours à la procédure d'appel interne prévue par l'article 119, avant de demander le contrôle judiciaire d'une ordonnance du Conseil canadien des relations du travail[220], à moins qu'elle n'allègue que le Conseil a excédé sa compétence et qu'en conséquence, sa décision est nulle[221].

Contrairement à ce qui se passe devant certains tribunaux administratifs fédéraux, une partie ne peut en appeler d'une décision du Conseil devant un autre tribunal administratif[222] ni devant la Cour fédérale du Canada[223]. Son seul recours se limite au contrôle judiciaire. Voici comment l'on a décrit la distinction entre l'appel et le contrôle judiciaire:

> [TRADUCTION] La principale distinction entre le contrôle judiciaire et le droit général d'appel réside dans le fait que, dans ce dernier cas, la Cour peut se pencher tant sur la légalité que sur le bien-fondé d'une décision et substituer sa décision à celle qui fait l'objet d'un appel; dans le cas d'une procédure de contrôle judiciaire, la Cour se contente d'étudier la légalité de la décision et elle peut soit annuler la décision, soit la renvoyer au décideur initial pour qu'il l'étudie à nouveau en tenant compte des directives de la Cour concernant le droit ou la procédure qu'il convient d'appliquer[224].

Le contrôle judiciaire porte essentiellement sur l'interprétation des textes législatifs. La Cour étudie le libellé de la loi en vue de définir la compétence que le législateur a voulu conférer à l'entité adminis-

trative. Jusqu'en 1978, l'accessibilité au contrôle judiciaire des décisions du Conseil canadien des relations du travail était régie par l'article 122 du *Code*:

> **122.**(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être mise en question devant un tribunal ni revisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.
>
> (2) Sous réserve du paragraphe (1), aucune ordonnance ne peut être rendue, aucun bref ne peut être décerné ni aucune procédure ne peut être engagée, par ou devant un tribunal, soit sous forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement, pour mettre en question, reviser, interdire ou restreindre une activité exercée en vertu de la présente Partie par le Conseil[225].

Avant l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale* en 1970, le contrôle judiciaire des décisions de l'ancien Conseil relevait des cours supérieures provinciales. Toute cette question du contrôle judiciaire des décisions des tribunaux du travail a fait l'objet de bon nombre de commentaires et d'analyses[226]. Certains ont particulièrement contesté certaines décisions de la Cour suprême du Canada qui, selon eux, allaient à l'encontre des motifs qui sous-tendent l'établissement d'une procédure administrative de prise de décisions. Selon ce point de vue, ces décisions vont à l'encontre de la politique adoptée par le législateur, selon laquelle les décisions en matière de relations de travail doivent être rendues par ceux qui ont une connaissance approfondie de ce domaine[227]. On a qualifié la supervision des tribunaux du travail par les tribunaux judiciaires de forme de «gestion des absents»[228]. Ces critiques ont dû composer avec le refus des tribunaux judiciaires d'interpréter les clauses privatives contenues dans la législation en matière de relations de travail comme excluant le contrôle des décisions rendues par les tribunaux du travail et ce, malgré la clarté du libellé de ces clauses.

Avec l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale,* la compétence en matière de contrôle judiciaire des décisions des tribunaux administratifs fédéraux est passée, non sans controverse toutefois, des cours supérieures provinciales à la Cour fédérale[229]. La Cour fédérale se compose de deux divisions: la Division de première instance et la Cour d'appel. Chacune de ces divisions exerce certains pouvoirs exclusifs en ce qui a trait à la supervision des tribunaux administratifs fédéraux. À la Cour d'appel, ces pouvoirs s'ajoutent au pouvoir normal d'entendre les appels des décisions de la Division de première instance[230]. Les décisions de la Cour d'appel fédérale peuvent être portées en appel devant la Cour suprême avec l'autorisation de la Cour d'appel[231] elle-

même, ou encore si la Cour suprême juge que l'appel porte sur une question d'intérêt public[232].

Même si on ne compte plus les observations portant sur les effets réciproques entre les pouvoirs de la Division de première instance et ceux de la Cour d'appel[233], l'octroi de compétence qui touche le plus directement les décisions rendues par le Conseil canadien des relations du travail figure au paragraphe 28(1) de la Loi qui se lit comme suit:

> Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal:
>
> *a*) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
>
> *b*) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou
>
> *c*) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de faits erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

La Cour fédérale elle-même a déclaré que la compétence que lui confère l'article 28 est plus étendue que celle des tribunaux de common law et que la Cour «ne se limite pas à traiter de points de droit dont elle pourrait traiter si cette procédure avait été engagée par voie de certiorari[234]». Toutefois, la Cour a récemment exprimé l'avis qu'elle aurait de la difficulté à concevoir la situation où une décision pourrait être annulée aux termes de l'alinéa 28(1)*c*), sans que cette décision ne soit susceptible d'être annulée en vertu de l'alinéa 28(1)*a*) ou *b*)[235].

Les premiers mots de l'article 28, «Nonobstant . . . les dispositions de toute autre loi . . .», annulent l'effet des clauses privatives qui existent actuellement dans les lois fédérales, du moins en ce qui concerne le contrôle prévu à l'article 28. Cela contraste avec l'attitude adoptée par les cours supérieures provinciales. Celles-ci respectaient les clauses privatives au moins dans la mesure où elles limitaient leur contrôle aux décisions entachées d'une erreur de compétence[236].

L'autre pouvoir de contrôle, prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*, est énoncé à l'article 18:

**18.** La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

*a*) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

*b*) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa *a*), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

On a maintenu, dans les premières décisions, que si la Cour d'appel avait le droit de revoir les décisions et les ordonnances définitives d'un tribunal administratif en vertu de l'article 28, ce droit soustrayait l'ensemble de l'affaire, y compris les procédures interlocutoires, à la compétence de la Division de première instance[237]. Toutefois, comme le signalait récemment une étude de la Commission de réforme du droit du Canada[238], ces décisions sont maintenant considérées comme des anomalies. Il est bien établi que la Division de première instance a compétence à l'égard des procédures interlocutoires, même lorsque le pouvoir de contrôle sur la décision définitive relève de la Cour d'appel[239].

Nonobstant la clause privative contenue dans le paragraphe 122(2) du *Code* de 1972, la Division de première instance a conclu qu'en vertu de l'article 18, elle avait compétence pour entendre une affaire mettant en cause le Conseil. Dans l'arrêt *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*[240], le juge Addy a déclaré ce qui suit au sujet de la portée du paragraphe 122(2):

> À mon avis, il n'y a rien d'extraordinaire dans cette clause restrictive du *Code canadien du travail*. Les plus hautes instances de *common law* ont rendu par le passé nombre de décisions portant que les tribunaux d'instance supérieure qui ont le pouvoir d'émettre des brefs de prohibition et qui doivent exercer une surveillance sur les tribunaux d'instance inférieure, ont non seulement la compétence, mais le devoir d'exercer ces pouvoirs nonobstant les clauses restrictives de cette nature si la demande est fondée sur l'absence complète de compétence du tribunal d'instance inférieure pour examiner l'affaire qui lui a été soumise. Ces décisions se fondent très logiquement sur le raisonnement suivant: lorsque le Parlement a établi un tribunal ayant compétence sur certaines questions, il est tout à fait illogique de penser que, par la simple insertion d'une clause restrictive dans la loi constitutive délimitant sa compétence, le législateur se proposait aussi d'autoriser le tribunal à traiter certaines questions qu'il n'avait pas jugé approprié de lui confier, ou à exercer sa compétence sur des personnes qui ne sont pas visées par ladite loi du Parlement ou à tenir une audience illégale et illicite[241].

Les tribunaux judiciaires ont été très prudents en ce qui concerne la question de savoir si le Conseil doit tenir une audition avant de rendre une ordonnance. Dans leurs décisions, ils ont constamment soutenu que, dans la mesure où les parties ont vraiment eu l'occasion de présenter leurs arguments[242], l'absence d'une audition n'annule pas une décision du Conseil[243].

Sauf quelques exceptions notables, les tribunaux ne se sont pas ingérés dans l'application des règles de fond du *Code canadien du travail*. Ils ont notamment conclu qu'une décision du Conseil de tenir un scrutin de représentation est une décision administrative qui ne peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28[244], et que la décision relative à la question de savoir si une personne est un employé et si, par conséquent, elle fait partie d'une unité de négociation syndicale, est une question de fait relevant de la compétence du Conseil[245]. Les décisions que celui-ci a rendues au sujet de sa compétence constitutionnelle à l'égard de certains employeurs n'ont fait l'objet d'aucune révision en profondeur[246]. En outre, on a jugé qu'une décision préliminaire du Conseil, selon laquelle il est constitutionnellement compétent à l'égard d'un employeur, n'est pas une décision finale au sens de l'article 120.1 et qu'en conséquence, elle n'est pas sujette au contrôle prévu à l'article 28[247].

Cependant, ainsi que nous l'avons déjà signalé, on a dit de certaines décisions judiciaires qu'elles ignoraient la pratique qui a cours au Canada en matière de droit du travail. Dans la décision *Central Broadcasting Co. Limited*[248], la Cour suprême du Canada a rejeté la décision du Conseil selon laquelle le fardeau de la preuve incombait à l'employeur dans le cas d'une allégation de cessation d'emploi pour des motifs d'activités syndicales. Le Conseil s'était fondé sur le paragraphe 188(3) du *Code*:

> **188.**(3) Une plainte déposée par écrit en application de l'article 187 et portant qu'un employeur ou une personne agissant pour le compte d'un employeur ne se serait pas conformé à l'alinéa 184(3)*a*) constitue une preuve que cet employeur ou cette personne ne s'est pas conformé à cet alinéa[249].

La Cour a interprété cet article de manière très étroite. Elle a refusé de suivre l'exemple de décisions antérieures, semblables quoique non identiques, portant sur le libellé de dispositions contenues dans d'autres textes législatifs. On expliquait, dans ces décisions, qu'un tel renversement du fardeau de la preuve était nécessaire puisqu'une plainte alléguant une pratique déloyale de travail met principalement en cause les motifs subjectifs qui ont inspiré l'employeur. Étant donné

que lui seul connaît ses motifs, on a jugé qu'il était inévitable que certaines conclusions soient tirées du simple fait qu'un employé occupé au recrutement syndical a été congédié.

Dans l'arrêt *CKOY Limited*[250], l'employeur requérant a contesté la politique de la Cour selon laquelle c'est à la date de présentation de la requête qu'il faut établir, dans le cas d'une requête en accréditation, si le syndicat jouit de l'appui de la majorité des employés. Le requérant se fondait alors sur les dispositions de l'alinéa 126*c*):

> **126.** Lorsque le Conseil . . .
>
> *c*) est convaincu que la majorité des employés de l'unité veut que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur,
>
> il doit, sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, accréditer ce syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation[251].

La Cour d'appel fédérale a conclu que «d'après le libellé de l'alinéa 126*c*) la date requise pour déterminer la majorité est la date où l'on statue sur la demande d'accréditation[252]». La Cour est arrivée à cette conclusion en se fondant sur les déclarations que le Conseil avait faites auparavant au sujet du raisonnement sous-jacent à la décision selon laquelle c'est à la date de la présentation de la requête qu'il faut apprécier si le syndicat dispose de l'appui de la majorité des employés: le besoin de protéger les employés contre toute tentative de leur employeur d'influencer leur volonté au sujet de la représentation syndicale.

Les tribunaux ont également adopté une attitude très ferme au sujet du droit du Conseil de comparaître et de présenter des arguments lorsqu'une partie demande le contrôle judiciaire de l'une de ses décisions. Dans la décision *Transair Ltd.*[253], la Cour suprême du Canada a conclu que le Conseil a le droit de contester tout défi à sa compétence. Toutefois, cette décision n'a pas tranché la question de savoir si une allégation de manquement aux règles de la justice naturelle est une allégation d'erreur de compétence qui, le cas échéant, conférerait au Conseil le droit de participer aux procédures de révision[254]. Le jugement rendu dans l'affaire *Northwestern Utilities Ltd.*[255] vient clore tout débat relatif à cette question. Le juge Estey de la Cour suprême du Canada y a déclaré ce qui suit:

> Au sens où j'ai employé ce mot ici, la compétence n'inclut pas la transgression du pouvoir d'un tribunal par l'inobservation des règles de justice naturelle. Dans un tel cas, lorsqu'une partie aux procédures devant ce tribunal est également partie aux procédures de révision, c'est le tribunal lui-même qui fait l'objet de l'examen. Accorder au tribunal admi-

nistratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués[256].

Ainsi, il est maintenant évident que le droit du Conseil de comparaître comme partie à une requête en révision judiciaire de l'une de ses décisions est très restreint.

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1978

Les modifications apportées en 1978[257] au *Code canadien du travail* touchent, à plusieurs égards, le contrôle judiciaire. D'abord, le législateur a expressément renversé la décision rendue dans l'affaire *Central Broadcasting Co. Ltd.*[258], en modifiant le paragraphe 188(3) qui se lit désormais comme suit:

> **188.**(3) Lorsqu'une plainte a été déposée par écrit en application de l'article 187 et portant qu'un employeur ou une personne agissant pour le compte d'un employeur ne se serait pas conformé au paragraphe 184(3), la plainte écrite constitue une preuve de l'inobservation de ladite disposition et, *le fardeau de la preuve incombe à celle des parties au litige qui allègue le contraire*[259].

En deuxième lieu, la modification du paragraphe 126*c*) va directement à l'encontre de la décision rendue dans l'affaire *CKOY Limited*[260]. Ce paragraphe se lit maintenant comme suit:

> **126.** Lorsque le Conseil . . .
>
> *c*) est convaincu qu'à la date du dépôt de la demande, *ou de toute autre date que le Conseil estime convenir*, la majorité des employés de l'unité veut que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur,
>
> il doit, sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, accréditer ce syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation[261].

En outre, le législateur a imposé une restriction unique au contrôle judiciaire des décisions du Conseil canadien des relations du travail. Il a modifié ainsi l'article 122:

> **122.**(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni revisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)*a*) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

*a*) ne peuvent être mises en question, revisées, interdites ou restreintes, ou

*b*) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction[262].

Cette modification a comme première conséquence de restreindre le contrôle des décisions du Conseil canadien des relations du travail à celui prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La première requête présentée en vertu de l'article 18, après l'entrée en vigueur de ces modifications, a été celle de *CJMS Radio Montréal (Québec) Limitée c. Le Conseil canadien des relations du travail*[263]. La requête avait pour but d'empêcher le Conseil de donner suite à une requête lui demandant d'imposer une première convention collective en vertu de l'article 171.1 du *Code*. Monsieur le juge Walsh a étudié l'article 122 modifié et voici ce qu'il en dit:

Il est évident que l'article nouveau, qui s'applique en l'espèce, confère au Conseil des pouvoirs plus étendus, attendu qu'il limite l'examen des décisions du Conseil aux cas prévus à l'alinéa 28(1)*a*) de la *Loi sur la Cour fédérale*, à l'exclusion des cas visés aux autres alinéas de cet article et qu'il interdit par surcroît et entre autres, le recours au bref de prohibition contre le Conseil pour quelque cause que ce soit, dont la contestation de sa compétence.

Il y a lieu de souligner qu'il s'agit en l'espèce non seulement d'une exception à la règle générale de la *Loi sur la Cour fédérale*, dont l'article 18*a*) confère à la Division de première instance compétence pour émettre des brefs de prohibition contre tout office ou tout autre tribunal fédéral, mais encore d'une loi qui lui fait suite dans le temps et doit donc la primer, à moins qu'elle ne soit *ultra vires* eu égard au pouvoir législatif du Parlement[264].

Il poursuit en affirmant que l'article 122 n'outrepasse pas la compétence du Parlement du Canada et que:

. . . si cet article est appliqué à la lettre, il faut conclure que la requérante ne pourrait obtenir un bref de prohibition contre l'intimé quand bien même ce dernier aurait outrepassé sa compétence, en faisant enquête et en réglant les modalités de la convention collective entre la requérante et le syndicat représentant ses employés[265].

Les modifications apportées à l'article 122 ont comme deuxième conséquence de restreindre substantiellement les motifs de contrôle admissibles aux termes de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les décisions du Conseil ne peuvent faire l'objet d'un contrôle par suite d'une prétendue erreur de droit, s'il n'a pas outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer. En outre, il n'est plus possible de justifier le contrôle par le motif que le Conseil en est arrivé, d'une manière absurde ou arbitraire, à une constatation de faits erronée.

La Cour d'appel fédérale n'a pas encore eu à analyser l'expression «a . . . excédé ou refusé d'exercer sa compétence» qui figure à l'alinéa 28(1)*a*). Il a plutôt suffi de conclure qu'un tribunal avait tout simplement commis une erreur de droit. Il ne sera pas possible de connaître toutes les conséquences des modifications tant que la Cour d'appel fédérale n'aura pas eu l'occasion d'examiner des requêtes présentées en vertu de l'article 28, à l'encontre de décisions du Conseil canadien des relations du travail[266].

## III. LE BIEN-FONDÉ DES LIMITES RELATIVES AU CONTRÔLE JUDICIAIRE

En examinant les travaux de la Cour fédérale dans le domaine du contrôle judiciaire, David Mullan a formulé les observations suivantes:

> D'une manière générale, ce tribunal a adopté une attitude très conservatrice pour ce qui est des principes du contrôle judiciaire. Au cours des six années de son existence, la Cour n'a pas beaucoup contribué au développement du droit du contrôle judiciaire, exception faite peut-être de son attitude sur la question de la communication des documents par les autorités administratives fédérales. Par conséquent, il ne semble pas urgent de redéfinir les cas d'ouverture du contrôle judiciaire prévus par l'article 28 pour corriger des anomalies, pour la bonne raison qu'il n'y en a pas eu . . .[267]

Malgré cette appréciation du travail de la Cour, les modifications apportées à l'article 122 du *Code* constituent une restriction importante au pouvoir de contrôle de ce tribunal sur les décisions du Conseil canadien des relations du travail. À ce titre, il s'agit de la reconnaissance par le législateur que le Conseil canadien des relations du travail

diffère en quelque sorte de tous les autres offices, commissions ou tribunaux fédéraux en ce qu'il devrait être exempté de tout contrôle judiciaire.

Selon un autre auteur:

> [TRADUCTION] Personne ne conteste vraiment la question de savoir si les décisions des tribunaux administratifs doivent faire l'objet d'un second examen raisonnable. En vertu d'une valeur bien ancrée dans notre système juridique, les citoyens brimés dans leurs droits ou leur liberté par des décisions de l'État devraient avoir une occasion «réelle» de contester toute erreur commise, selon eux, par le décideur initial. Un droit d'appel est prévu au civil et au criminel pour la simple raison que nos notions de la justice exigent une procédure permettant de redresser les erreurs judiciaires. Les erreurs ne se limitent pas seulement aux procédures au civil et au criminel; elles se produisent fréquemment dans le processus administratif où les exigences en matière de justice ne sont pas moindres[268].

Même si cette affirmation est en général exacte, le contrôle judiciaire des décisions rendues par les tribunaux du travail fait justement l'objet d'un tel débat[269].

M. Paul C. Weiler qui, jusqu'en 1978, a été le président du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique, est un porte-parole respecté des opposants au contrôle judiciaire des décisions rendues par les tribunaux du travail. Il a eu l'occasion d'appliquer une loi sur les relations du travail comportant les clauses privatives suivantes:

> [TRADUCTION]
> 33. Le Conseil exerce la compétence exclusive pour déterminer la portée de sa compétence aux termes de la présente Loi, . . . et pour juger de toute question de fait ou de droit nécessaire pour établir sa compétence, ainsi que pour déterminer s'il exercera sa compétence et, le cas échéant, de quelle manière il l'exercera.
>
> 34.(2) Sauf en ce qui concerne la compétence constitutionnelle du Conseil, toute décision ou ordonnance rendue par le Conseil conformément à la présente Loi . . . à l'égard d'une question relevant de sa compétence, ou à l'égard de laquelle le Conseil conclut qu'il a compétence aux termes de l'article 33 de la présente Loi . . . est définitive et ne peut être remise en question ni révisée par un tribunal judiciaire, pour quelque motif que ce soit . . .[270]

Le professeur Weiler a invoqué les arguments suivants à l'appui d'une telle mesure de protection:

> a) Le Conseil des relations du travail est l'organisme le plus compétent pour rendre une décision définitive au sujet de l'application de la législation dans ce domaine. Il possède l'expérience, la connaissance du monde des relations du travail,

et comme il se spécialise dans ce domaine, il peut alors situer les questions à l'intérieur d'un tout. Par ailleurs, la nature du contrôle judiciaire fait que l'intervention des juges est occasionnelle ou superficielle: «ils ne prennent connaissance que de cette partie du domaine juridique qui est en cause dans le litige dont est saisi le tribunal judiciaire[271]».

b) Lorsqu'une assemblée législative a soigneusement élaboré une procédure administrative de règlement des litiges, il n'est pas logique qu'une partie soit autorisée à contourner cette procédure en portant unilatéralement le litige devant un tribunal judiciaire.

c) Une solution intermédiaire ne serait pas pratique. Par exemple, certains observateurs proposent de permettre aux tribunaux de superviser les décisions d'un conseil en ce qui a trait à sa compétence, sans étudier le fond de l'affaire. (Cette optique semble être celle qui a été adoptée dans les modifications apportées en 1978 au *Code canadien du travail*.) M. Weiler répond à cet argument:

> [TRADUCTION] Qui interprétera le libellé de la loi qui restreint les tribunaux à ce rôle spécialisé? Les tribunaux, bien sûr. Mais comment peut-on confier à un tribunal l'interprétation et l'application d'un texte juridique qui est élaboré de manière à restreindre sa propre compétence? Ne serait-il pas purement humain de la part des juges, surtout s'ils se sentent fortement motivés par ce qu'ils perçoivent comme étant une injustice dans un dossier particulier, d'outrepasser leur propre compétence et de s'engager sur le terrain glissant du contrôle judiciaire intégral? Les juges sont aussi humains que les administrateurs et c'est une erreur en droit, tout aussi évidente du point de vue logique qu'elle est ignorée sur le plan politique, que de mettre sur un même pied d'égalité le principe de la suprématie de la loi et les décisions des juges[272].

Il est possible de résumer ces arguments ainsi: Il est essentiel que les décisions arbitrales en matière de relations de travail soient définitives. Le simple fait que l'on puisse recourir au contrôle judiciaire leur enlève cette propriété. Il importe peu de savoir si les tribunaux accueilleront ou rejetteront la requête si le but des requérants est simplement de gagner du temps. Étant donné que quelqu'un doit avoir le dernier mot, pourquoi serait-ce un tribunal judiciaire plutôt qu'un organisme spécialisé dirigé par un président ayant une formation juridique et comptant parmi ses membres des représentants du syndicat et de l'employeur, un organisme dont les décisions peuvent, de toute façon, être renversées par l'assemblée législative?

Les arguments du professeur Weiler au sujet de la nécessité de limiter le contrôle judiciaire des décisions des tribunaux du travail

trouvent un appui supplémentaire dans un point de vue exprimé, aux États-Unis, au sujet de la tradition juridique canadienne en la matière. Dans un ouvrage intitulé *The Labor Relations Law of Canada*[273], publié par la section des relations de travail de l'American Bar Association, les auteurs font observer ce qui suit:

> [TRADUCTION] La Cour suprême du Canada semble concevoir sa fonction première comme étant l'arbitrage de questions spécifiques soulevées dans des litiges particuliers, sans avoir à énoncer aucun principe juridique d'application générale, ni formuler aucun nouveau principe qui pourrait être appliqué par la suite. Certains sont d'avis que si, après avoir vérifié si justice a été rendue dans un cas particulier, la Cour suprême du Canada souscrit à la décision du tribunal du travail concerné, elle aura tendance en quelque sorte à conclure que la décision de ce tribunal ne peut faire l'objet d'aucune révision. Si, par contre, à la suite de cette même évaluation, elle est en désaccord avec la décision, elle aura tendance à conclure que la décision du tribunal en cause peut faire l'objet d'une révision et elle l'annulera. Ce point de vue judiciaire selon lequel les décisions des tribunaux du travail peuvent faire l'objet d'une révision tout simplement parce que la Cour est en désaccord avec ledit tribunal sur le fond d'un dossier, laisse peu de place à l'établissement de principes clairs pouvant servir de guides aux décideurs dans leurs décisions et comportements futurs. Ainsi, la Cour suprême du Canada s'est privée elle-même du pouvoir d'établir des paramètres régissant la conduite des tribunaux inférieurs et des organismes administratifs à partir de ses propres décisions fondamentales et elle semble avoir négligé d'obtenir leur collaboration en vue de parfaire ses principes en fonction de l'expérience qu'ils connaissent en les appliquant[274].

Les arguments en faveur d'un contrôle judiciaire illimité, indépendamment de toute distinction entre les différents tribunaux administratifs, procèdent d'une optique différente. Les tenants de ce point de vue considèrent que le droit des citoyens de contester les décisions des tribunaux administratifs et judiciaires est une «valeur intrinsèque de notre système juridique[275]». Il est probable que les observations ci-après, au sujet de la situation qui prévaut aux États-Unis, s'appliquent également au Canada:

> [TRADUCTION] L'accès au contrôle judiciaire est la condition psychologique sinon logique, indispensable à un régime d'autorité administrative qui se veut légitime ou légalement valide . . . Inspirée par la tradition, notre société témoigne une confiance profonde aux tribunaux en tant que garants ultimes du respect des limites imposées au pouvoir exécutif par les constitutions et les assemblées législatives[276].

Cette confiance repose en partie sur l'existence de dispositions permettant d'en appeler au tribunal lui-même. Même si le Conseil a mis au point un système sophistiqué visant à garantir l'impartialité de l'audition des appels, la situation n'est pas la même que dans le cas d'une révision par un tiers.

Quel est l'impact de ces arguments sur l'attitude adoptée en formulant la clause privative contenue dans les modifications de 1978? Dans son document de travail intitulé *La Cour fédérale: contrôle judiciaire*, la Commission de réforme du droit du Canada déclare, au sujet des clauses privatives, qu'à son avis, le contrôle judiciaire ne doit pas être arbitrairement circonscrit[277]. J'estime toutefois que les arguments soulevés à l'encontre du contrôle judiciaire des décisions des tribunaux du travail justifient au moins le degré d'autonomie dont jouit le Conseil canadien des relations du travail en vertu des modifications adoptées en 1978. Cependant, on ne devrait pas songer à apporter de nouvelles modifications avant d'avoir eu l'occasion d'étudier l'impact de celles adoptées en 1978 sur la façon dont la Cour fédérale traite les requêtes en révision.

De toute manière, la nature du contrôle judiciaire des décisions du Conseil peut très bien se modifier en fonction de l'évolution de la jurisprudence. On remarque, depuis quelque temps, que les tribunaux ont tendance à prêter une attention particulière aux droits que possèdent, en matière de procédure, les personnes qui comparaissent devant des tribunaux administratifs[278]. Il se peut que les tribunaux canadiens délaissent le contrôle judiciaire en bonne et due forme des questions de compétence et qu'ils s'en tiennent davantage à vérifier si la décision d'un tribunal administratif repose sur un «fondement rationnel[279]». Cette façon d'aborder la question est encourageante: elle permet aux tribunaux d'avoir une idée pratique des problèmes et de résoudre la question du pouvoir de contrôle en fonction de la compétence relative du tribunal judiciaire et de celle du tribunal administratif concerné. Ce type de sensibilité aux motifs qui sous-tendent le processus décisionnel administratif éliminerait le long et coûteux processus des modifications législatives servant à redresser les conséquences de l'intervention d'un tribunal judiciaire dans des domaines qui relèvent à bon droit du tribunal administratif en cause.

En un certain sens, les modifications récemment adoptées ne sont pas allées assez loin. Le législateur aurait dû prévoir expressément que le Conseil a le droit de participer aux procédures résultant d'une requête en révision. Les modifications apportées à la clause privative du *Code* constituent une reconnaissance des problèmes qui sont propres au droit du travail et il semble parfaitement logique que cette reconnaissance s'étende à la question du droit du Conseil de participer aux procédures de contrôle par un tribunal judiciaire. En pratique, l'on serait porté à croire qu'un tribunal judiciaire aimerait connaître les raisons sous-jacentes au point de vue adopté par un tribunal administratif dans un cas particulier. Cela est particulièrement vrai maintenant

que le contrôle porte strictement sur des questions de procédure susceptibles de donner lieu à une plainte selon laquelle on a enfreint les règles de la justice naturelle. Il semble injuste d'imposer au défendeur le fardeau de justifier la procédure appliquée par le Conseil à l'égard d'une requête en révision. En outre, il est évident que la Cour obtiendrait, des avocats instruits par le tribunal administratif, un exposé plus circonstancié et plus complet des besoins de ce tribunal en matière de procédure. De plus, si la fonction de «réglementation» en vient à faire l'objet d'une contestation de la part du Conseil canadien des relations du travail, le tribunal dont la réglementation est contestée est en toute logique le seul en mesure d'élucider les motifs la sous-tendant.

*Étant donné le statut spécial dont jouit le Conseil en matière de contrôle judiciaire, il est recommandé de modifier le Code de manière à prévoir que le Conseil puisse participer à toute procédure le mettant en cause en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.*

# CHAPITRE CINQ

# La responsabilité

Ce chapitre se veut une étude des rapports qui existent entre le Conseil canadien des relations du travail et l'administration fédérale, les media et le public.

## I. LES RAPPORTS AVEC L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

### A. LE CONSEIL PRIVÉ

Bien que la durée des mandats[280] respectifs du président, des vice-présidents et des membres du C.C.R.T. soit établie par le gouverneur en conseil, il n'en demeure pas moins qu'un comité de hauts fonctionnaires, composé de huit sous-ministres, examine les rapports d'appréciation de leur rendement. Le président du C.C.R.T. remplit les formules d'appréciation des vice-présidents et des membres, fournies par le secrétariat du Comité des hauts fonctionnaires. Le ministre du Travail remplit celle du président du C.C.R.T.

Ces rapports permettent au gouverneur en conseil de déterminer en partie s'il doit renouveler le mandat des personnes visées, ou encore s'il doit leur accorder une promotion au sein du C.C.R.T. ou ailleurs dans la Fonction publique.

Le Comité des hauts fonctionnaires encourage les personnes chargées de rédiger les rapports, à en discuter avec les personnes visées.

La politique du président du C.C.R.T. est de le faire si on le lui demande.

Bien que ce soit là une exigence tout à fait légitime de la part de l'administration fédérale de vouloir connaître le rendement de ses mandataires, il va sans dire que de tels rapports doivent être préparés avec soin et utilisés judicieusement. Il est en effet important qu'un organisme quasi judiciaire comme le Conseil canadien des relations du travail ne se sente pas menacé par des rapports d'appréciation négatifs lorsqu'il est susceptible de rendre des décisions contraires aux politiques gouvernementales.

## B. LE CONSEIL DU TRÉSOR

Le Conseil du Trésor exerce sur le Conseil canadien des relations du travail le même type de contrôle que sur la plupart des autres ministères et organismes du gouvernement. Le Conseil canadien des relations du travail lui fournit des statistiques permettant d'apprécier son efficacité et destinées à figurer dans le rapport du Ministre. C'est pourquoi le C.C.R.T. a confié à un commis la tâche de rédiger un rapport sur son efficacité en matière de décisions. C'est la première fois que le secrétariat cherche à apprécier le rendement d'un tribunal administratif.

## C. LE MINISTÈRE DU TRAVAIL

Le Conseil fonctionne indépendamment du ministère du Travail et c'est délibérément qu'il cherche à garder ses distances. Le Conseil considère qu'il est important qu'il soit perçu non pas comme une succursale du gouvernement, mais plutôt comme un tribunal quasi judiciaire autonome. En fait, il n'est arrivé qu'à une seule occasion que le Conseil prenne connaissance de l'opinion du ministre du Travail concernant un dossier. Cela ne l'a toutefois pas empêché de rendre une décision contraire à cette opinion.

Par ailleurs, il n'est pas rare que le Conseil et le Ministère se concertent officieusement. Sur réception d'une requête en accrédita-

tion, le Conseil s'adresse habituellement au Ministère pour savoir si les membres de l'unité de négociation proposée ne sont pas déjà assujettis à une autre convention collective. Lorsqu'il est saisi d'une plainte relative à une grève illégale ou à un lock-out illégal, il communique avec le Ministère afin de savoir si celui-ci a déjà nommé un conciliateur ou s'il a l'intention d'instituer une commission de conciliation. Le Conseil encourage le conciliateur à régler toute plainte en suspens, alléguant une pratique déloyale de travail, au cours des négociations que tient le syndicat nouvellement accrédité. En outre, le Conseil communique chaque semaine avec la Direction de l'arbitrage et de la conciliation au sujet des plaintes relatives aux négociations collectives. Le Conseil fait parvenir une copie de ses ordonnances et des motifs de ses décisions au ministère du Travail. En général, les deux entités semblent entretenir de nombreux rapports officieux au sujet des questions qui les intéressent mutuellement.

Comme nous avons pu le lire dans le chapitre premier, le Conseil a maintenant le pouvoir de fixer les modalités d'une première convention collective[281]. L'agent enquêteur saisi d'une requête en ce sens sera sans doute appelé à aider les parties à s'entendre, c'est-à-dire à conclure une convention collective. Comme il est fort probable que le requérant aura déjà eu recours à la procédure de conciliation prévue dans le *Code*, le Conseil et la Direction de la conciliation devront alors s'échanger des renseignements et travailler de concert au règlement d'une telle requête.

Il y a également des échanges sur le plan régional. Par exemple, il pourrait arriver que quelqu'un, ne connaissant pas la procédure en matière de plaintes, s'adresse par erreur au Conseil alors qu'il devrait s'adresser au ministère du Travail, ou vice-versa. À ce moment-là, on dirige la personne à la bonne adresse. Par exemple, le Conseil canadien des relations du travail n'a qu'un bureau dans les provinces de l'Atlantique tandis que Travail Canada a des bureaux à Frédéricton, Moncton et Saint-Jean, de même qu'à Halifax. Ainsi, lorsqu'une personne soumet un problème à un bureau de Travail Canada et qu'en réalité, elle devrait s'adresser au Conseil, le représentant de Travail Canada communique avec l'agent régional du Conseil qui lui explique ce qu'il doit dire au client de faire en l'espèce.

## II. LES RAPPORTS AVEC LES MEDIA

Il est évident que le Conseil a intérêt à ce que ses décisions soient publiées correctement. Il s'agit là de l'une des responsabilités de l'agent d'information du Conseil. Bien que les journalistes soient autorisés à assister aux auditions, il leur est interdit de prendre des photos ou d'enregistrer les propos qui y sont tenus. Lorsque le Conseil accompagne ses décisions importantes de longs motifs, il en remet un résumé aux media. De même, au moment de la communication d'une décision à la presse, il en remet une copie aux media de la localité d'où provenait la requête.

Les tribunaux quasi judiciaires doivent toujours prendre le temps d'étudier leur position lorsqu'elle est critiquée par les media, ce que ne font pas les tribunaux judiciaires. Il arrive que d'autres organismes de l'administration fédérale le fassent. Même s'il a adopté l'attitude des tribunaux judiciaires à cet égard, le Conseil a cependant fait exception dans un cas bien connu. À la suite d'un article publié dans le *Financial Post*, dans lequel on alléguait que la composition du Conseil favorisait les intérêts des syndicats[282], le président est intervenu dans une lettre adressée à l'hebdomadaire. Il y fit remarquer notamment que certains postes clés du Conseil sont occupés par des avocats qui, par le passé, ont représenté les intérêts des employeurs lors de conflits ouvriers[283].

## III. LES RAPPORTS AVEC LE PUBLIC

Le Conseil considère que les employeurs et les syndicats œuvrant dans le secteur fédéral constituent sa «clientèle». Une grande partie de l'étude se veut une analyse de l'efficacité avec laquelle le Conseil répond aux besoins de ces deux parties. Il n'en demeure pas moins que les travaux du Conseil ont un impact sur les intérêts du grand public et notamment sur chacun des employés pris individuellement.

Il y va de l'intérêt du public que les relations de travail soient harmonieuses, que ce soit notamment sur le plan des services aériens

ou sur celui des conséquences socio-économiques qu'a sur une ville minière du Yukon une grève des mineurs qui perdure. Le public n'a pas encore demandé à participer aux auditions du Conseil comme ce fut le cas pour l'Office national de l'énergie et pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Jusqu'ici, sa politique en la matière a été de permettre à quiconque, outre les parties à la requête, de participer à ses auditions.

Il arrive que les intérêts d'un employé ne soient pas toujours servis par le syndicat ou l'employeur. Il peut faire partie d'une minorité d'employés qui s'opposent ouvertement à l'accréditation, ou être sous l'impression d'avoir été traité injustement par le syndicat. Il se peut également que tout en n'étant pas syndiqué, il prétende être l'objet de pratiques discriminatoires de la part de son employeur parce que justement il tente de former un syndicat.

Tous ces employés ont un point commun en ce sens qu'ils ne connaissent pas la procédure du Conseil et ils n'ont pas les ressources financières nécessaires pour s'assurer les services d'un avocat, les programmes d'aide juridique n'étant pas les mêmes partout au Canada.

Le Conseil tente de corriger la situation de multiples façons. Il y a d'abord ses agents régionaux qui aident souvent les employés dans la rédaction de leurs plaintes ou de leurs requêtes au Conseil. Ils font une enquête pour déterminer le bien-fondé d'une plainte et ils tentent, autant que possible, de régler le problème à la satisfaction du plaignant. En l'absence d'une solution, le Conseil se saisit du dossier et il n'exige pas de ces employés qu'ils soumettent leur cas de manière aussi soignée que ceux qui traitent couramment avec lui.

Cette façon de procéder a cependant ses limites car le Conseil et ses membres doivent après tout rester neutres.

Dans de tels cas, il serait préférable que l'avocat du Conseil intervienne. *Il est recommandé que, lorsque le Conseil est saisi d'une plainte d'un travailleur qui n'est pas représenté par un avocat, l'avocat du Conseil participe activement à l'audition. Son rôle consisterait notamment à produire des éléments de preuve relatifs à la plainte ainsi que des documents juridiques pertinents.*

Il y a aussi les dossiers qui ne parviennent jamais au Conseil, certains employés ne connaissant pas les recours que met à leur disposition la Partie V du *Code*. Le Conseil a publié une brochure intitulée «Le dépôt d'une plainte de pratique déloyale de travail», qui est

malheureusement périmée tant dans sa description des principales dispositions du *Code* en la matière, que dans celle de la procédure à suivre.

*Il est recommandé au Conseil de publier une nouvelle brochure mise à jour, informant les travailleurs des droits que leur confère le Code, et de faire en sorte qu'une telle publication soit également à la disposition des employés du secteur fédéral.*

# IV. LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

Les tribunaux administratifs établissent normalement leurs politiques en fonction de chaque cas particulier. On constate, dans le quatrième chapitre par exemple, que c'est en fonction de chaque cas que le Conseil établit l'interprétation à donner à l'article 119 du *Code*. Or, on a critiqué cette façon de procéder dans l'élaboration des politiques en faisant valoir qu'elle permettait d'exempter le tribunal administratif de toute responsabilité concernant les politiques ainsi élaborées et qu'elle excluait toute participation du public au processus décisionnel[284]. En outre, en procédant ainsi, il est impossible pour les personnes touchées par la décision du tribunal administratif de prévoir comment se réglera leur cas. Dans un tel contexte, l'élaboration des politiques ne peut se faire que rétrospectivement.

Les États-Unis ont tenté de remédier à cette situation en adoptant l'*Administrative Procedure Act* (Loi sur la procédure administrative)[285]. Une des dispositions de cette loi porte justement sur la «réglementation». Voici une traduction d'un résumé de cette disposition:

> . . . Sa caractéristique principale est la publication des projets de règlements. Les personnes intéressées sont alors priées de communiquer par écrit leurs observations que le personnel de l'organisme concerné analysera soigneusement avant de procéder à la révision du règlement en cause. Ce dernier n'entre en vigueur que trente jours après sa publication, ce qui rend possible la critique de sa version finale. Cette procédure est à la fois juste et efficace et l'expérience démontre qu'elle fonctionne à merveille. Les organismes soucieux du bien-être collectif ont de plus en plus tendance à recourir délibérément à ce processus de réglementation[286].

Cette façon de procéder représente un heureux choix d'autant plus qu'en raison de sa nature prospective, elle encourage la participation du public. Le point important à retenir est que si les personnes touchées par les décisions d'un tribunal administratif sont en mesure de participer à l'élaboration de la procédure qui régira l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ce tribunal, les parties trouveront alors moins difficile d'accepter les décisions qui seront rendues à leur égard.

Or, il semblerait qu'au Canada la common law empêche les tribunaux administratifs d'adopter une politique analogue. Ils doivent s'en tenir aux éléments qu'il leur est possible de prendre en considération en vertu du mandat que leur confie la loi. Le tribunal qui prendrait en considération des questions qui ne relèvent pas de sa compétence, ou qui, inversement, refuserait de prendre en considération une question qui relève de sa compétence, commettrait alors un «abus de pouvoir discrétionnaire»[287]. Bien que les tribunaux aient donné une interprétation très large à l'expression «abus de pouvoir discrétionnaire», on a affirmé que cela ne contrecarrait aucunement l'exercice arbitraire des pouvoirs discrétionnaires[288].

On a tenté, en Colombie-Britannique, de mettre en application un processus de réglementation[289]. Cependant, les résultats obtenus sont loin d'être satisfaisants puisque le tribunal administratif demeure libre de s'adresser ou non au public[290]. *Il est recommandé que le Conseil soit investi du pouvoir d'établir des règlements de nature prospective et qu'il soit tenu d'inviter le public à participer à ce processus de réglementation.*

# CHAPITRE SIX

# Les «politiques» relatives au processus décisionnel — l'unité habile à négocier collectivement

Dans ses décisions et son interprétation de la Partie V du *Code*, le Conseil canadien des relations du travail applique non seulement des principes juridiques mais également des politiques sociales. À cet égard, il ne diffère aucunement des autres tribunaux du travail existant au Canada, ni d'autres tribunaux administratifs canadiens comme l'a reconnu le Conseil privé en déclarant que tous les tribunaux administratifs ont ceci de commun: «. . . la décision définitive peut découler non seulement de l'application de principes juridiques permettant d'établir les faits, mais encore de considérations relatives à des politiques[291]». Ces choix de politiques n'ont nulle part ailleurs été mieux exprimés que dans les décisions du Conseil portant sur les unités habiles à négocier collectivement.

L'article 118 donne au Conseil le pouvoir de décider si une unité proposée est habile à négocier collectivement:

> **118.** Le Conseil a, relativement à toute procédure engagée devant lui, pouvoir . . .
>
> *p*) de trancher à toutes fins afférentes à la présente Partie toute question qui peut se poser, à l'occasion de la procédure, notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, la question de savoir . . .
>
> (v) si un groupe d'employés est une unité habile à négocier collectivement[292].

Le Conseil a, dans deux situations différentes, exercé ce pouvoir d'une manière qui ne laisse aucun doute quant à la politique adoptée. La première situation est celle où un syndicat demande l'accréditation à l'égard d'une partie d'une unité déjà représentée par un agent

négociateur dûment accrédité. En d'autres termes, il demande le morcellement de l'unité.

Dans l'affaire *Trade of Locomotive Engineers et le Canadien Pacifique Limitée*[293], le requérant souhaitait représenter, dans l'ouest, une petite partie d'une unité de négociation nationale affiliée à la Fraternité des mécaniciens de locomotive. Il soutenait, sans toutefois étayer ses allégations de preuves suffisantes, que les conditions topographiques de la région différaient au point d'exiger des travailleurs une compétence particulière et, en outre, que les membres de l'unité de négociation proposée étaient mal représentés au chapitre des affaires nationales de leur syndicat actuel. En outre, le requérant avait l'appui de la majorité des employés faisant partie de l'unité de négociation proposée. L'employeur et le syndicat en place se sont opposés à la requête en soutenant notamment que l'unité de négociation proposée n'était pas habile à négocier collectivement.

Le Conseil, partageant cet avis, a longuement expliqué dans ses motifs de décision les considérations qui l'ont amené à conclure dans ce sens. Il a commencé par signaler que l'objet et l'esprit de la loi est de promouvoir «les concepts de liberté d'association et de négociation collective[294]» tout en respectant «les autres objectifs à long terme d'un sain régime de négociation collective[295]». Ces objectifs incluent notamment l'intention de causer le moins possible d'inconvénients à l'employeur et l'établissement d'un climat favorable à la cohésion et à la conclusion rapide d'une convention collective.

Le Conseil a conclu que l'unité de négociation idéale est celle qui est constituée de tous les employés d'un même employeur. Le Conseil a, à l'appui de sa conclusion, cité une décision du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique où celui-ci énumère les avantages qu'offrent les unités de négociation regroupant un grand nombre d'employés[296]:

(i) efficacité accrue au niveau de l'administration et négociations plus aisées;
(ii) possibilité accrue de mutation latérale des employés;
(iii) plus grande facilité d'obtenir des conditions de travail communes; et
(iv) stabilité industrielle mieux assurée — une multiplicité d'unités de négociation multiplie d'autant les négociations et, partant, les risques de grève[297].

Dans le dossier dont il était saisi, le Conseil n'a pas été convaincu par la preuve qu'il serait justifié de faire exception à sa politique d'accréditer des unités de négociation regroupant un grand nombre d'employés. La requête a, par conséquent, été rejetée[298].

La seconde situation est celle où le Conseil est appelé à se prononcer sur une requête en accréditation présentée par un syndicat qui souhaite représenter une unité de négociation composée d'une minorité des employés travaillant dans une entreprise où aucun syndicat n'est implanté. C'est précisément ce qui s'est produit dans l'affaire *Service, Office and Retail Workers' Union of Canada et la Banque Canadienne Impériale de Commerce*[299]. Le requérant désirait obtenir l'accréditation «par succursale» à l'égard de quelques petites succursales de la Banque.

La Banque a fait valoir que les unités de négociation proposées n'étaient pas habiles à négocier collectivement et que la seule unité habile à négocier serait celle qui réunirait la totalité de ses employés. Voici ce que le Conseil déclare à ce propos:

> Elle allègue des motifs d'efficacité administrative et de commodité au niveau des négociations, de commodité administrative sur le plan des mutations latérales des employés dans une unité nombreuse, les avantages que présentent des conditions d'emploi communes et une réduction des problèmes éventuels inhérents aux arrêts de travail résultant de grèves consécutives à l'intérieur du secteur d'activité[300].

La Banque a également prétendu que l'accréditation par succursale était contraire à l'intérêt public et qu'elle créerait un «grand désordre[301]».

Elle s'est en outre référée à la décision rendue, en 1959, par l'ancien Conseil dans l'affaire *Kitimat, Terrace and District General Workers' Union, Local Number 1583 et la Banque de Nouvelle-Écosse, Kitimat*[302]. Dans cette affaire, le syndicat requérant avait demandé l'accréditation lui permettant de représenter les employés d'une succursale de la Banque de Nouvelle-Écosse. Après avoir pris en considération les possibilités de mutation d'une succursale à l'autre et le fait que les 503 succursales de la Banque constituaient un seul réseau intégré à l'échelle nationale, le Conseil a conclu que l'unité proposée n'était pas habile à négocier.

Or, dans l'affaire de la *Banque Canadienne Impériale de Commerce*[303], ces arguments n'ont pas réussi à convaincre le Conseil qui, pourtant, a reconnu le principe général. Il s'est référé au préambule de la Partie V du *Code*:

Considérant qu'il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends;

Considérant que les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations industrielles fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations du travail; . . .

Et considérant que le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu'il estime que l'établissement de bonnes relations industrielles sert l'intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès.

Il a examiné le processus de la détermination des unités habiles à négocier dans le contexte plus vaste de son mandat:

. . . Le dilemme fondamental auquel doit faire face le Conseil dans chaque requête en accréditation et dans tout différend concernant une unité de négociation, c'est que cette dernière poursuit deux objectifs fondamentaux. C'est sa formation initiale qui décidera si un syndicat requérant obtiendra les droits de représentation pour engager des négociations collectives. Elle constitue également la base des structures de négociation qu'il peut obtenir dans l'avenir. Le Conseil et les autres organismes similaires admettent que dans des cas difficiles, par exemple celui qui nous occupe, toute décision entraîne ses dépens. La liberté des employés de se grouper dans des unités de leur choix ou l'unité la plus rationnelle et les structures de négociation à long terme est sacrifiée en tout ou en partie[304].

Il conclut ensuite:

L'intention expresse du Parlement est «l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives» et l'appui aux syndicats et aux employeurs qui reconnaissent et appuient les négociations collectives «comme les fondements de relations industrielles fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations du travail». Le Parlement estime également que «l'établissement de bonnes relations industrielles sert l'intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès». L'intention du législateur peut être mieux réalisée en facilitant les négociations collectives pour les employés qui ont choisi ce moyen pour établir leurs conditions de travail. Le Conseil peut atteindre ce but en acceptant ou en constituant des unités de négociation qui donnent aux employés la possibilité réelle d'exercer leurs droits aux termes du *Code*. Des unités trop vastes dans des secteurs économiques non syndicalisés contrecarreraient toute possibilité de négociation collective et annuleraient cette intention expresse du Parlement. Par ailleurs, ce fait ne signifie pas que le Conseil créera ou devrait créer des unités artificielles

sous prétexte de favoriser la syndicalisation. Cette attitude irait à l'encontre de l'objectif qu'il poursuit[305].

Quant à la décision que l'ancien Conseil a rendue, il y a 18 ans, dans l'affaire de la *Banque de Nouvelle-Écosse, Kitimat*[306], le Conseil a précisé que, depuis lors, il n'avait reçu que deux requêtes analogues. Par conséquent, il est convaincu que:

> . . . les employés de banque et les syndicats estimaient que dans la réalité toute forme d'organisation syndicale est pratiquement impossible sous d'autres formes que celle de la succursale[307].

Quel rapport d'uniformité y a-t-il entre les décisions *Trade of Locomotive Engineers* et *Banque Canadienne Impériale de Commerce*? Voici comment le Conseil contrebalance le droit à la liberté d'association des employés et le besoin de l'employeur de traiter avec des unités grandes et stables. Dans la plupart des cas, il opte en faveur de la seconde solution, surtout lorsqu'il s'agit du secteur public ou d'employés qui sont déjà syndiqués et qu'une partie d'entre eux souhaitent remplacer le syndicat en place. Le Conseil déroge notamment à cette politique lorsque les employés d'un secteur particulier ont de la difficulté à exercer leur droit à la négociation collective. Le Conseil a fait sienne la déclaration suivante du Conseil de la Colombie-Britannique:

> Toutefois, il est évident qu'il ne peut y avoir de négociation collective à moins qu'il n'existe une unité où la majorité des employés choisiront un représentant syndical. Certains types d'employés ont toujours été difficiles à syndiquer et certains employeurs exploitent ce fait et fomentent l'opposition à une campagne de représentation. Si, nonobstant ces obstacles, un groupe d'employés au sein d'une unité viable souhaite avoir une représentation syndicale, le Conseil exercera son pouvoir discrétionnaire afin de faire démarrer les négociations collectives. Dans ce genre de situation, il est inutile de s'attacher à une conception rigide de la meilleure unité de négociation à long terme, lorsque cette attitude a pour effet de contrecarrer dès le début l'effort de représentation[308].

Dans la situation décrite ci-dessus, le Conseil a choisi de trancher en faveur de la liberté d'association des employés, même s'il pouvait en résulter une multiplicité d'unités de négociation. Or, le Conseil a aussi signalé que dans de telles circonstances il «contrôlera» la croissance de l'unité de négociation et qu'en temps opportun, il décidera s'il «. . . faut agrandir ou fusionner des petites unités et il participera activement à cette démarche[309]».

La façon dont le Conseil canadien des relations du travail s'est inspiré de l'intention du législateur pour formuler des principes et les

appliquer à des cas particuliers montre clairement pourquoi l'arbitrage de telles questions doit être confié à un tribunal administratif dont les membres, forts d'une longue expérience en relations de travail, sont conscients des intérêts qui s'opposent. Il peut certes arriver que certains groupes s'opposent aux choix du Conseil. Il n'en demeure pas moins que les décisions analysées ont été rendues expressément en fonction des politiques contenues dans le *Code*. À la lecture des longs motifs des décisions du Conseil, force est de constater qu'il assume un rôle de *législateur* outre celui d'*arbitre* lorsqu'il est saisi de différends.

# Résumé des recommandations

**1.** Il est recommandé de modifier le *Code canadien du travail* afin d'y prévoir la nomination d'un plus grand nombre de membres et d'assurer, en même temps, une représentation égale des intérêts de l'employeur et de ceux des employés. Il est en outre recommandé d'abolir l'interdiction relative aux revenus d'autres provenances, faite actuellement aux membres à temps partiel.

**2.** Il est recommandé de modifier le *Code* de manière à prévoir que le président ou un vice-président puisse constituer le quorum permettant de trancher certaines questions comme, par exemple, une requête non contestée et une requête en règlement d'un lock-out ou d'une grève illégale.

**3.** Il est recommandé d'adjoindre au président un cadre supérieur qui serait responsable de l'administration du Conseil. Ses fonctions comprendraient notamment l'élaboration d'une structure précisément adaptée aux besoins de l'organisme. Il serait, en permanence, responsable du contrôle et de l'évaluation de l'efficacité organisationnelle: les modifications apportées viseraient à satisfaire aux impératifs de l'ensemble des activités du Conseil. Il établirait des lignes de conduite concernant les délais à respecter à chacune des étapes du traitement des dossiers et notamment en ce qui concerne la rédaction et la publication des décisions, en vue de satisfaire aux exigences d'un traitement rapide. Dans cette optique, il exercerait un contrôle sur les requêtes, même celles qui sont entre les mains d'un vice-président, en attente d'une décision.

**4.** Il est, dans l'immédiat, recommandé de fusionner les trois divisions, à savoir l'administration, les opérations et le Bureau du greffier, en un seul secrétariat au service du personnel cadre. Le responsable de ce secrétariat pourrait dès lors établir un nouveau partage plus simple et plus souple des responsabilités.

**5.** Il est recommandé que, dès la réception d'une requête au bureau du Conseil à Ottawa, un agent soit désigné pour s'en occuper.

Celui-ci serait responsable de tout ce qui concerne l'ouverture d'un dossier, la vérification ou l'examen attentif de la requête, la correspondance habituelle et la documentation s'y rapportant, et l'envoi de la documentation nécessaire à l'agent régional des relations de travail. Il est également recommandé que cet agent signe la correspondance adressée aux parties.

**6.** Il est recommandé au Conseil d'avoir davantage recours aux services de ses agents pour aider les parties à s'entendre.

**7.** Il est recommandé de modifier le *Code* de manière à autoriser le Conseil à étudier le rapport d'un agent sans en dévoiler le contenu aux parties.

**8.** Il est recommandé que le Conseil adopte comme politique d'accepter comme unité habile à négocier collectivement celle convenue par les parties, à moins que des employés exclus ne s'y opposent ou que, de l'avis du Conseil, l'unité soit totalement inhabile à négocier collectivement. En d'autres termes, le fait que les parties s'entendent sur l'unité de négociation devrait créer une présomption très forte selon laquelle l'unité est habile à négocier collectivement.

**9.** Il est recommandé que le Conseil ait comme politique de communiquer aux parties les motifs de sa décision lorsqu'il détermine que l'unité proposée par les parties n'est pas habile à négocier collectivement.

**10.** Il est recommandé que le Conseil adopte comme politique de faire droit à la demande de retrait d'une plainte alléguant une pratique déloyale de travail lorsque les parties parviennent à s'entendre avec l'aide de ses agents.

**11.** Il est recommandé au Conseil de réviser sa politique relative à la tenue des auditions.

**12.** Il est recommandé que l'arbitrage des dossiers comportant des questions de droit se fasse sans la tenue d'une audition lorsqu'il est possible aux parties de présenter correctement tous leurs arguments par écrit.

**13.** Il est recommandé que le Conseil avise l'agent régional de son intention de tenir une audition avant de communiquer sa décision aux parties.

**14.** Il est recommandé de déléguer à un agent enquêteur la responsabilité de tenir la réunion préalable à l'audition ou, si la complexité des questions l'exige, de la déléguer à un membre du Conseil. Il est également recommandé que cette réunion ait lieu plusieurs jours avant la date de l'audition.

**15.** Il est recommandé que, dans la mesure du possible, l'agent des relations de travail assiste à l'audition du dossier, sur lequel il a enquêté, sans pour autant être habilité à témoigner.

**16.** Il est recommandé que le Conseil ne se sente pas tenu d'enregistrer ses auditions, mais qu'il permette à une partie de ce faire pourvu que soient respectées les conditions qu'il pose à cet égard.

**17.** Il est recommandé au Conseil de communiquer aux parties sa décision concernant une objection préliminaire le jour même de l'audition s'il est en mesure de le faire, et de rédiger, si nécessaire, ses motifs officiels à une date ultérieure.

**18.** Il est recommandé que le traitement des requêtes, jusqu'à l'étape de la rédaction définitive des rapports des agents, inclusivement, se fasse dans la région d'où émane la requête. Le Bureau du greffier à Ottawa continuerait d'être le dépositaire du dossier principal afin que les membres du Conseil puissent rapidement déterminer où on en est rendu dans un dossier particulier, et que le calendrier des auditions et des réunions à huis clos soit établi à Ottawa.

**19.** Étant donné le statut spécial dont jouit le Conseil en matière de contrôle judiciaire, il est recommandé de modifier le *Code* de manière à prévoir que le Conseil puisse participer à toute procédure le mettant en cause en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

**20.** Il est recommandé que, lorsque le Conseil est saisi d'une plainte d'un travailleur qui n'est pas représenté par un avocat, l'avocat du Conseil participe activement à l'audition. Son rôle consisterait notamment à produire des éléments de preuve relatifs à la plainte ainsi que des documents juridiques pertinents.

**21.** Il est recommandé au Conseil de publier une nouvelle brochure mise à jour, informant les travailleurs des droits que leur confère le *Code*, et de faire en sorte qu'une telle publication soit également à la disposition des employés du secteur fédéral.

**22.** Il est recommandé que le Conseil soit investi du pouvoir d'établir des règlements de nature prospective et qu'il soit tenu d'inviter le public à participer à ce processus de réglementation.

# Renvois

1. S.R.C. 1970, c. L-1, modifié par 1972, c. 18, 1977-78, c. 27 (ci-après appelé le «*Code*»).
2. H. D. Woods, *Labour Policy in Canada*, aux p. 100-101.
3. *Code*, à l'art. 111. Veuillez noter que le Conseil a aussi compétence à l'égard de certaines questions traitées dans la Partie IV. Voir, *infra*, le *Règlement sur la sécurité*.
4. Le prédécesseur du Conseil actuel était le Conseil des relations du travail en temps de guerre créé par le décret C.P. 1003, le 17 février 1944.
5. Voir A. W. R. Carrothers, *Collective Bargaining Law in Canada*, aux p. 105-106.
6. Woods, *supra*, note 2, au chapitre III, *The Development of Policy from 1900*. Également, *Canadian Labour Law Reporter*, aux par. 2201-2204.
7. Le Conseil est maintenant investi du pouvoir de rendre des ordonnances de ne plus faire (*Code*, aux art. 182 et 183), ainsi que des ordonnances relatives à des pratiques déloyales de travail (à l'art. 189). Veuillez noter qu'avant la proclamation de la Partie V, le 1er mars 1973, la compétence du Conseil se limitait presque exclusivement aux accréditations et à leur révocation.
8. Woods, *supra*, note 2, à la p. 49.
9. *Code*, aux art. 164 et 173. Cependant, à la suite des modifications apportées au Code du travail en 1978, le Conseil a maintenant compétence à l'égard d'un aspect du processus de négociation. Voir l'art. 171.1 du *Code*.
10. *Code*, aux art. 2 et 108.
11. Voir, en général, Mallory dans Crépeau et McPherson, *The Future of Canadian Federalism* (1965).
12. S.R.C. 1907, 6-7 Édouard VII, c. 20.
13. *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, 30-31 Victoria, c. 3, à l'art. 91.
14. [1881] 7 A.C. 96 (C.P.)
15. F. R. Scott, *Federal Jurisdiction over Labour Relations — A New Look* (1960) 6 McGill L. Rev. 153, à la p. 155.
16. [1925] A.C. 396 (C.P.).

17. *Supra*, à la note 13.

18. *Ibid.*

19. Par exemple, le décret C.P. 1003, proclamé en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, a créé le Conseil des relations du travail en temps de guerre. Voir aussi le *Renvoi: Loi anti-inflation* [1976] 2 R.C.S. 373 qui a eu un impact considérable sur les relations de travail des secteurs provincial et fédéral.

20. *Supra*, à la note 12.

21. *Loi modifiant la Loi des enquêtes en matière de différends industriels, 1907*, S.C. 1925, 15-16 George V, c. 14.

22. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, à la suite d'une modification apportée au décret C.P. 1003 en date du 7 février 1944, l'alinéa 3(1)*c*) a étendu la compétence fédérale aux employés normalement assujettis à la compétence provinciale dans le cas où la province souhaitait appliquer les dispositions fédérales. Dans ses lois subséquentes, le Parlement a repris la formule de 1925. Voir la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.R.C. 1952, à l'art. 23; le *Code canadien du travail*, S.C. 1966-67, c. 62, à l'art. 2 et au par. 108(1).

23. Pour une discussion portant sur la valeur relative des compétences fédérale et provinciale, voir Scott, *supra*, à la note 15. Pour une opinion contraire, voir Paul C. Weiler, *The Virtues of Federalism in Canada Labour Law*, à la p. 58 dans Industrial Relations Centre, Vingt-cinquième Conférence annuelle, les 30 et 31 mars 1977, Université McGill.

24. [1925] R.C.S., 505.

25. *Supra*, à la note 16.

26. Laskin, *Canadian Constitutional Law* (4e éd., 1973) à la p. 363.

27. [1955] R.C.S. 529, à la p. 542; (1955) 3 D.L.R. 721, à la p. 736. L'autorité de cette décision a été contestée récemment. Voir *Arrow Transfer*, une décision du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique, [1974] 1 Can L.R.B.R. 29, à la p. 32. Le critère juridique invoqué porte que «. . . si les employés travaillent au sein d'une entreprise dont l'importance nationale justifie son assujettissement au gouvernement fédéral, il en va alors de même pour ses relations de travail». La question de l'«importance nationale» semble donc constituer un élément essentiel de ce critère, ce qui a permis au Conseil de la C.-B. de revendiquer la compétence lorsque cette importance nationale de l'entreprise n'était pas déterminée précisément et ce, même s'il était possible d'avancer des arguments solides en faveur de la compétence constitutionnelle du fédéral. Voir, par exemple, *B.C. Ferry*, [1978] 1 Can L.R.B.R. 197, où le Conseil, en l'absence d'aucune indication claire dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et dans la jurisprudence a conclu que la question «. . . du palier naturel de l'autorité gouvernementale l'autorisant à exercer sa compétence», était un facteur important (à la p. 207).

28. *Supra*, à la note 16.

29. *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Company*, [1966] R.C.S. 767, à la p. 772. Dans *Workmen's Compensation Board v. C.P.R.*, [1920] A.C. 184, (1919) 48 D.L.R. 218, (1919) 3 W.W.R. 167, le Conseil privé a autorisé la province à établir, par voie législative, un droit à l'indemnisation au lieu d'un droit de common law d'intenter des poursuites, tout en considérant que cela n'équivalait pas à donner à la province un pouvoir de réglementation d'un contrat d'emploi dans un secteur qui est, au premier abord, du ressort du fédéral. Voir également: *Re the Validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, *supra*, note 27, [1955] R.C.S. 529, aux p. 591-92.

On a prétendu que la Cour d'appel fédérale avait remis en question le principe de l'égalité de la compétence constitutionnelle du fédéral et de l'exercice de sa compétence législative dans la réglementation des relations de travail: Voir Robert W. Kerr, *Comment, The Basic Jurisdiction of the Canada Labour Relations Board — Is it Concurrent with Federal Legislative Power?* dans (1977) 55 C.B.R. 556. Il analyse les décisions rendues dans *In re Cannet Freight Cartage Ltd. et la section 419 des camionneurs*, [1976] 1 C.F. 174, (1976) 60 D.L.R. (3d) 473, 11 N.R. 606 (C.A.) et *Le Conseil canadien des relations du travail, l'Alliance de la Fonction publique du Canada c. La ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne à la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Cannet*, il est évident, puisqu'elle a été infirmée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Yellowknife*, que la législation et la compétence fédérale sont de portée égale. Dans l'affaire *Cannet*, la Cour d'appel fédérale a déclaré que le Conseil canadien des relations du travail n'était pas compétent pour accréditer le syndicat représentant les employés de la Cannet Freight Ltd. Cette compagnie louait des wagons du Canadien National pour l'expédition de marchandises et les employés en cause s'occupaient du chargement dans la région de Toronto. La Cour a conclu que les activités de la Cannet Freight Ltd. avaient un caractère purement local et qu'elles n'étaient aucunement intégrées à l'entreprise fédérale du Canadien National. La conclusion de la Cour repose vraisemblablement sur la nature des rapports contractuels entre la Cannet Freight Ltd. et le Canadien National, de même que sur la question de l'intégration de l'expédition des marchandises à l'entreprise fédérale. Cette décision semble s'écarter de celles qui ont été rendues antérieurement au sujet de ces deux questions. Dans la décision *Canadien Pacifique c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1950] A.C. 122, le tribunal a conclu que les ententes conclues entre compagnies ne peuvent être prises en considération lorsqu'il s'agit de trancher la question de la compétence constitutionnelle et celle du pouvoir de réglementation des relations de travail. À la page 558, Kerr soutient que les dispositions contractuelles d'une compagnie peuvent la soustraire au champ d'application de la loi. Voir cependant Colin H. McNairn, *Transportation, Communication and the Constitution: The Scope of Federal Jurisdiction*, (1969) 47 C.B.R. p. 355, à la p. 375, pour une discussion de l'importance de l'organisation d'une compagnie. Dans l'affaire *Stevedoring*, *supra*, à la note 27, le chargement des marchandises destinées au transport interprovincial a été considéré comme étant une partie intégrante d'une entreprise fédérale. En distinguant l'activité analogue consistant à charger des wagons de chemin de fer, le juge Heald a, dans

la décision *Cannet*, restreint l'opinion exprimée dans l'affaire *Stevedoring*, à la relation spéciale qui existe entre l'expéditeur et le propriétaire du navire, lorsque le chargement est «. . . un acte commun à tous . . .» (à la p. 180).

30. Voir Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 308: [TRADUCTION] «Abstraction faite du jargon constitutionnel, existe-t-il des raisons de refuser aux résidents du Québec la protection qu'offre une loi du salaire minimum tout simplement parce qu'ils travaillent dans une industrie assujettie à la réglementation fédérale? Pourquoi cette industrie ne verserait-elle pas les salaires prévus par la loi provinciale, laquelle loi régit ses installations, son matériel et ses fournitures? La réponse à ces questions est sûrement non si l'on tient compte du fait que la loi en cause est d'application générale et qu'elle ne prévoit aucun traitement de faveur pour les entreprises fédérales. Il est normal que la province s'intéresse aux conditions d'emploi de ses résidents. Il est aussi normal que le Dominion s'intéresse aux frais engagés par les industries assujetties à sa compétence et aux conditions d'emploi qui y ont cours. La compétence provinciale concurrente ne change rien à cette situation puisque le législateur fédéral peut toujours adopter une loi à l'égard d'un secteur qui, en raison du principe de la préséance, annulera toute loi provinciale incompatible avec celle-ci.»

31. En pratique, le Conseil canadien des relations du travail a compétence dans les secteurs suivants: le débardage, la navigation, les chemins de fer, les communications, le transport routier, les pipelines, les transbordeurs, les tunnels, les ponts, le transport aérien, la diffusion, les banques, les élévateurs à grain, les meuneries et les usines d'aliments pour bétail, les usines de criblage du grain, l'extraction et le traitement de l'uranium, les sociétés de la Couronne, les pêcheries, les conseils de bandes indiennes, les écoles et les collèges communautaires pour Indiens, ainsi que les entreprises situées dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Voir le *Rapport annuel du CCRT, 1973-1975*, à l'annexe I. La question de la compétence relative à plusieurs secteurs ne relevant pas de la compétence exclusive des provinces est le sujet d'une discussion dans *Le Conseil canadien des relations du travail, l'Alliance de la Fonction publique du Canada c. La ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729.

32. *Supra*, à la note 13.

33. En vertu du par. 91(9): les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable; 91(10): la navigation et les expéditions par eau; 91(12): les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur; 91(13): les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces. *Montreal v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299, (1926) 1 D.L.R. 840, (1926) 1 W.W.R. 398 (C.P.).

34. En vertu du par. 91(29), des al. 92(10)*a*) et *c*). Voir l'affaire *Stevedoring*, *supra*, à la note 22; *Agence Maritime Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1969] R.C.S. 851; *Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers et Finlay Navigation Ltd.* 25 di 411, [1978] 1 Can L.R.B.R. 516, 78 C.L.L.C. 16, 143; et *Toronto Transit Commission v. Aqua Taxi Ltd.*, (1957) 6 D.L.R. (2d) 721 (Cour suprême de l'Ontario).

35. Pour une discussion à ce sujet, voir Colin H. McNairn, *supra*, à la note 29.

36. [TRADUCTION] «Ni le degré ni la nature de l'intégration nécessaire n'est cependant tout à fait claire.» *Ibid.*, à la p. 374. Voir aussi, par exemple, *Re Pacific Produce Delivery and Warehouse Ltd.*, (1974) 44 D.L.R. (3d) 130 (C.A.C.-B.).

37. *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541, (1954) 4 D.L.R. 657, à la p. 680, 13 W.W.R. (N.-É.) 657 (C.P.).

38. *Regina v. Cooksville Magistrate's Court, Ex parte Liquid Cargo Lines Ltd.*, [1965] 1 O.R. 84, 46 D.L.R. (2d) 700 (Haute Cour de l'Ontario). Dans *Re Tank Truck Transport Ltd.*, [1960] O.R. 497, (1961) 25 D.L.R.(2d) 161 (H.C. Ont.), le tribunal a conclu que l'activité devait être continue et régulière même si les dispositions d'un horaire régulier étaient sans importance. Dans la décision *Regina v. Manitoba Labour Board, Ex Parte Invictus Ltd.*, (1968) 65 D.L.R.(2d) 517 (C.B.R. Man.), le tribunal a conclu, dans un cas semblable, que l'entreprise était «essentiellement et foncièrement» intraprovinciale (à la p. 529). Or, le Conseil des relations du travail de l'Ontario ne partage pas le même avis: voir *Ontario Public Service Employees Union and Charterways Transportation Ltd.* [1977] 1 Can L.R.B.R. 237.

39. Secteurs réglementés par le gouvernement fédéral dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6, telle que modifiée. Le pouvoir de réglementation fédéral a été confirmé dans *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd. and Transmountain Pipeline Co.*, [1954] R.C.S. 207, (1954) 3 D.L.R. 481. Voir aussi *International Brotherhood of Electrical Workers and Westcoast Transmission Company Ltd.*, [1974] 1 Can L.R.B.R. 110 (C.R.T.C.-B.) et *Westcoast Transmission Company Ltd. and The International Union of Operating Engineers, Local No. 882*, [1977] 2 Can L.R.B.R. 39, et [1978] 1 Can L.R.B.R. 9 (C.R.T.C.-B.). Pour plus de renseignements sur le partage des pouvoirs, voir John B. Ballem, *Constitutional Validity of Provincial Oil and Gas Legislation*, (1963) 41 Rev. du Barreau can. 199.

40. *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434, à la p. 448, (1925) 3 D.L.R. 1.

41. La *Loi sur les grains du Canada* S.C. 1970-71-72, c. 7, telle que modifiée, à l'art. 43. *Jorgenson c. Le Procureur général du Canada* [1971] R.C.S. 725; *Melograin Milling Co. Ltd.*, [1974] 1 Can L.R.B.R. 222 (C.R.T.C.-B.).

42. La *Loi sur la Commission canadienne du blé* S.R.C. 1970, c. C-12, telle que modifiée, à l'art. 45; *The Queen v. Thumlert*, (1960) 20 D.L.R. (2d) 335 (C. suprême de l'Alb., div. d'appel); *Chamney c. La Reine* [1975] 2 R.C.S. 151.

43. La *Loi sur les chemins de fer* S.R.C. 1970, c. R-2, telle que modifiée, au par. 6(2) et à l'art. 7; *Montreal v. Montreal Street Railway* [1911] A.C. 333, 1 D.L.R. 681 (C.P.); *Luscar Collieries Ltd. v. MacDonald* [1927] A.C. 925, [1921] 3 W.W.R. 454, (1927) 4 D.L.R. 85 (C.P.). Voir Phineas Schwartz, *Fiat by Declaration — s. 92(10)c) of the British North America Act*, (1960) 2 Osgoode Hall L.J. 1; Kenneth Hanssen, *The Federal Declaratory Power under the British North America Act*, (1968) 3 Man. L.J. 87.

44. *Re Regulation and Control of Radio Communication*, [1932] A.C. 304, (1932) 2 D.L.R. 81, 1 W.W.R. 563 (C.P.); *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* [1973] 3 O.R. 819, (1974) 38 D.L.R. (3d) 335 (C. d'appel de l'Ont.); *Re Public Utilities Commission and Victoria Cable Vision*, (1965) 51 D.L.R. (2d) 716 (C. d'appel de la C.-B.); *l'affaire Bell Telephone*, *supra*, à la note 29; *International Brotherhood of Electrical Workers and Westcoast Transmission Co. Ltd.*, [1974] 1 Can L.R.B.R. 110 (C.R.T.C.-B); *Tasco Telephone Answering Exchange Ltd. and Retail, Wholesale and Department Store Union, Local No. 580*, [1977] 1 Can L.R.B.R. 273 (C.R.T.C.-B.); *Canadian Telephones and Supplies Ltd., and B.C. Telephone Supervisors' Association*, [1975] 1 Can L.R.B.R. 358 (C.R.T.C.-B.); *Syndicat canadien de la Fonction publique et Paul L'Anglais Inc.*, 28 di 934; [1979] Can L.R.B.R. 332.

45. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, *Re Regulation and Control of Aeronautics*, [1932] A.C. 54 (C.P.); *Johannesson v. West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Canadian Air Line Employees Association c. Wardair Canada (1975) Ltd.*, [1979] 2 C.F. 91 (Cour d'appel). Il semble que les vols intraprovinciaux relèvent également de la compétence fédérale: *Butler Aviation of Canada Ltd. c. L'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéro-astronautique*, [1975] C.F. 590, à la p. 593 (Cour d'appel). Voir aussi Colin H. McNairn, *Aeronautics and the Constitution*, (1971) 49 Rev. du Barreau can. 411.

46. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19, telle que modifiée. *Pronto Uranium Mines Ltd. and Algom Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862, (1956) 5 D.L.R. (2d) 342 (H.C. de l'Ont.); *Bachmeier Diamond v. Beaverlodge*, (1962) 35 D.L.R. (2d) 241 (C. d'appel de la Sask.). Voir aussi Laskin, *Comment — Labour Relations in Uranium Mines — Functional Considerations Determining Limits of Legislative Power*, (1957) 35 Rev. du Barreau can. 101.

47. *Supra*, note 27, à la p. 542.

48. *Supra*, à la note 27.

49. *Ibid.*, à la p. 535, par le juge en chef Kerwin.

50. *Ibid.*, à la p. 568, par le juge Estey.

51. À savoir: «. . . il s'agit du caractère approprié, à la lumière des intérêts et des considérations d'ordre pratique, en regard de l'objet essentiel de la loi.» *Ibid.*, aux p. 548-549.

52. Il y a eu cependant un regain d'intérêt à l'égard de la solution du juge Rand. Ce fut là un motif qui a été invoqué dans l'affaire *Re Colonial Coach Lines and Ontario Highway Transport Board*, [1967] 2 O.R. 25, à la p. 33; 62 D.L.R. (2d) 270, à la p. 278 (H.C. de l'Ont.) et qui a permis au Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique de conclure que la province avait compétence à l'égard d'un service de transbordeurs quittant régulièrement les eaux provinciales. *B.C. Ferry Corporation and British Columbia Ferry and Marine Workers*, [1978] 1 Can L.R.B.R. 197.

53. *Supra*, à la note 27. Voir aussi *Centeast Auto Terminals Ltd.*, [1974] O.L.R.B. Rep., février 67.

54. *Supra*, à la note 27, le juge en chef Kerwin a déclaré qu'il ne fallait pas interpréter la loi comme «s'appliquant aux employés affectés au déchargement mais seulement à ceux dont le travail est étroitement relié à l'ouvrage, à l'entreprise ou à l'affaire» (à la p. 535).

55. *C.P.R. v. Attorney-General for British Columbia*, [1950] A.C. 122, (1950) 1 D.L.R. 721, (1950) 1 W.W.R. 220 (C.P.); *Bachmeier Diamond v. Beaverlodge*, *supra*, à la note 46; *Underwater Gas Developers Ltd. v. O.L.R.B.*, [1960] O.R. 416, (1960) 24 D.L.R. (2d) 673 (C. d'appel de l'Ont.); *Murray Hill Limousine Service Ltd. v. Sinclair Batson Co.*, [1965] B.R. 778, 66 C.L.L.C. 14, 143, (C.B.R. Qué.); *Teamsters International Union Local 990 and North Shore Supply*, [1975] 1 Can L.R.B.R. 25 (C.R.T.O.); *Cargil Grain Company*, non publiée, décision n° 36/78 du C.R.T.C.-B.; *General Enterprises Limited and Teamsters Local Union No. 213*, (1979) 27 di 790; *Construction Montcalm Inc. c. La Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; 79 C.L.L.C. 14, 190.

56. Le tribunal n'a pas conclu, dans l'affaire *Underwater Gas Developers*, *supra*, à la note 55, à l'existence d'une telle entreprise fédérale. On a établi que l'activité principale était la mise en chantier de puits de forage et leur entretien, et non pas la navigation et l'expédition. L'inexistence d'une entreprise fédérale semble aussi servir de fondement aux décisions relatives aux expéditions de marchandises. Voir, par exemple, la décision *Cannet*, *supra*, à la note 29.

57. Nous retrouvons aussi, en droit constitutionnel américain, le principe selon lequel les rapports fonctionnels entre groupes d'activités doivent être tels que ces groupes soient raisonnablement susceptibles d'être assujettis à un traitement égal sur le plan de la compétence législative applicable. Voir Laskin, *supra*, note 46, à la p. 103. Les tribunaux du travail provinciaux ont également eu recours à un critère fonctionnel. Voir, par exemple, *Yellow Jacket Welding Company*, [1974] O.L.R.B. Rep. Oct. 709, à la p. 713; *Canadian Telephones and Supplies Ltd.*, (1975) 1 Can L.R.B.R. 358 (C.R.T.C.-B.)

58. *La Fraternité des commis de chemins de fer, de lignes aériennes et de navigation, manutentionnaires de fret, employés de messageries et de gares et le Canadien Pacifique Limitée et la Marathon Realty Company Ltd.*, 25 di 387, [1978] 1 Can L.R.B.R. 493, 78 C.L.L.C. 16, 138. Le Conseil établit, en l'espèce, une distinction entre la question de savoir s'il y a intégration à une activité fédérale et celle de savoir si les employés peuvent être considérés comme étant affectés à cette activité.

59. On a affirmé que le degré d'intégration n'est pas le facteur sur lequel on se fonde et que «la nature du critère ainsi que sa rigueur dépendent de l'interprétation que donne le tribunal du champ de compétence fédérale en cause». Voir, à ce propos, S. Wynton Semple, *Parliament's Jurisdiction over Labour Relations*, (1977) 11 U.B.C. L.R. 232, aux p. 234-235.

60. *Midvalley Construction Ltd. v. Board of Industrial Relations of Alberta*, [1974] 6 W.W.R. 575, à la p. 576. (C. suprême de l'Alb.). *Construction*

*Montcalm Inc. c. La Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, 79 C.L.L.C. 14, 190.

61. *Re City of Kelowna and Canadian Union of Public Employees Local No. 338*, (1974) 42 D.L.R. (3d) 754 (C. suprême de la C.-B.).

62. Voir A. W. R. Carrothers, *Collective Bargaining Law in Canada* (1965), aux p. 75-83. Comparer, par exemple, les décisions rendues dans *Pronto Uranium Mines* et dans *Bachmeier Diamond*, *supra*, à la note 46; celles rendues dans *Regina v. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Dunn*, [1963] 2 O.R. 301, 39 D.L.R. (2d) 346 (H.C. de l'Ont.); et celles rendues dans *Invictus* et *Tank Truck*, *supra*, à la note 38. Remarquer également que le critère utilisé dans *Invictus* a été rejeté dans la décision *Charterways Transportation*, *supra*, à la note 38. Voir aussi les opinions exprimées dans *Cannet*, *supra*, à la note 29. Les critères utilisés pour déterminer s'il y a intégration des activités n'ont pas été appliqués uniformément. Par exemple, alors que l'on a jugé que les ententes contractuelles ou conclues entre compagnies n'avaient rien à voir avec la question de l'intégration dans l'affaire *Stevedoring*, *supra*, à la note 27, dans celle du *Canadien Pacifique*, *supra*, à la note 55, dans *Ex parte Dunn* et *North Shore Supply*, *supra*, à la note 55, où les prétendues entreprises fédérales étaient presque des filiales à part entière d'une entreprise fédérale connexe, la prise en considération de ces facteurs serait perçue comme une critique à l'endroit des décisions relatives aux expéditions de marchandises. Dans l'affaire *Centeast*, *supra*, à la note 53, le Conseil a conclu que le chargement d'automobiles à bord de trains du Canadien National, ainsi que leur déchargement, faisaient partie intégrante d'une activité fédérale. Cette décision semble être le résultat normal de l'application du critère de l'intégration fonctionnelle. Or, dans les cas où le Conseil s'est concentré sur l'aspect contractuel ou organisationnel de l'expédition des marchandises, il en est arrivé à la conclusion que l'expédition de marchandises par chemin de fer faisait partie des opérations locales de la compagnie relevant de la compétence provinciale. Voir, par exemple, *David Beaton and General Truck Drivers' Union, Local 938 and Consolidated Fastfrate Ltd.*, [1974] 1 Can L.R.B.R. 296 (C.R.T.O.). Il s'agit là du point de vue qui a été adopté par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Cannet*. Dans *Ex parte Dunn*, la Cour s'est demandé si une autre compagnie pouvait exécuter l'activité connexe. Comme le fait remarquer McNairn, *supra*, note 29, à la p. 378, le pouvoir fédéral serait très limité s'il s'agissait là d'un critère. Cet exemple n'est peut-être plus d'actualité, mais il démontre à quel point la tendance des tribunaux est à l'improvisation.

63. Comparer la décision du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique dans l'affaire *E. Lobe Contracting Ltd.* (non publiée, C.R.T.C.-B n° 15/76), à celle du C.C.R.T. dans *General Enterprises Ltd*, 23 di 26, [1977] 1 Can L.R.B.R. 432, 77 C.L.L.C. 16, 09.

64. À titre d'exemple, le C.R.T.C.-B a fait part de sa politique consistant à minimiser la gravité des conséquences en indiquant aux parties l'existence d'un problème constitutionnel et en leur proposant de transmettre tout le dossier au tribunal du travail fédéral. Voir *Arrow Transfer*, *supra*, à la note 27, et *Melograin Milling*, supra, à la note 41. Cette politique a été adoptée par plusieurs tribunaux du travail provinciaux.

Le Conseil canadien des relations du travail est très coopératif à cet égard. Toutefois la question doit être réglée une seconde fois lorsque le premier tribunal du travail saisi du dossier décline compétence.

65. Pour une discussion de l'opinion des tribunaux concernant la délégation, voir G. V. La Forest, *Delegation of Legislative Power in Canada*, (1975) 21 McGill L.J. 133.

66. *Code*, à l'art. 114.

67. *Ibid.*, aux art. 117 et 118. À noter cependant qu'il est possible de demander la révision d'une décision du Conseil en cas d'inobservation des règles de la justice naturelle. *Ibid.*, à l'art. 112; *Loi sur la Cour fédérale*, à l'al. 28(1)*a*).

68. Comparer le par. 91(12) de *The Labour Relations Act* R.S.O. 1970, c. 232, les art. 24e et 32 du *Code du travail* S.R.Q. 1964, c. 141 et ses modifications, avec le par. 19(2) du *Règlement du Conseil canadien des relations du travail* 1978, SOR/78-499, 2 juin 1978.

69. *Code,* à l'art. 118.

70. *Ibid.*, à l'al. 118*i*) et à l'art 127.

71. *Ibid.*, à l'al. 118*m*). Voir *Upper Lakes Shipping Ltd. c. Sheehan et al.*, [1979] 1 R.C.S. 902.

72. *Ibid.*, à l'al. 118 *p*).

73. *Ibid.*, à l'art. 118.1. Cette nouvelle disposition suit et infirme la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *CKOY Limited c. La Guilde des journalistes d'Ottawa*, [1977] 2 C.F. 412.

74. *Ibid.*, à l'art 120.1.

75. *Ibid.*, à l'art 122.

76. *Ibid.* La clause privative contenue dans l'article 122 a été modifiée par 1977-78, c. 27, art. 43 de façon à exclure une révision pour le motif que le Conseil «a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier . . . ou a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance». *Loi sur la Cour fédérale*, aux al. 28(1)*b*) et *c*). Voir, *infra*, au chapitre 4.

77. *Code*, à l'art. 119.

78. *Ibid.*, à l'art. 123.

79. Les articles conférant au Conseil la compétence en matière de normes de sécurité sont entrés en vigueur le 1er septembre 1978. Voir *infra*.

80. Woods, *supra*, note 2, aux p. 115-116. À remarquer que le *Code canadien du travail* autorise la présentation d'une requête en vue d'obtenir une ordonnance déclarant qu'un agent négociateur non accrédité n'a pas qualité pour représenter les employés d'une unité. Cette requête doit cependant être présentée à certains moments précis: par. 137(3) du *Code*.

81. *Code*, à l'art. 126.

82. *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, 1948, c. 54, à l'art. 1 et au par. 7(1) correspondant à l'art. 30 et au par. 113(1) du *Code canadien du travail*, 1966-67, c. 62. Cela est conforme aux recommandations du *Rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail* (1968), à la p. 143.

83. Le scrutin de représentation est valide si 35 p. 100 des employés qui sont admis à voter l'on fait: par. 129(2) du *Code*. La tenue d'un scrutin de représentation est obligatoire si entre 35 p. 100 et 50 p. 100 des employés de l'unité sont membres du syndicat ou si aucun autre syndicat ne représente déjà l'unité à titre d'agent négociateur: par. 127(2) du *Code*.

84. *Ibid.*, au par. 127(2).

85. *Ibid.*, au par. 127(3) qui annule la décision *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, 70 C.L.L.C., par. 14,008 (C. suprême du Canada). Cette disposition est peut-être *ex abundanti cautela* étant donné que le *Code* n'exige que l'appui de la majorité et non l'adhésion. *La Banque Toronto-Dominion c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 1 C.F. 386 (Cour d'appel).

86. *Ibid.*, à l'art. 125.

87. Certaines dispositions visent les professionnels, les surveillants et les constables privés. *Ibid.*, aux par. 125(3), (4) et (5). Pour ce qui est du pouvoir du Conseil de déterminer l'unité habile à négocier, voir, *infra*, au chapitre 6.

88. *Ibid.*, à l'art. 132.

89. *Ibid.*, à l'art. 124. Selon le *Code*, aucune demande en accréditation ne peut être présentée, sauf avec le consentement du Conseil, au cours des six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out. Le Conseil n'a pas le pouvoir de raccourcir ou de prolonger les délais prévus par la loi: *Upper Lakes Shipping Ltd.*, *supra*, à la note 71.

90. *Ibid.*, au par. 134(1).

91. *Ibid.*, au par. 134(2).

92. *Ibid.*, à l'art. 146.

93. *Ibid.*, à l'art. 136.

94. *Ibid.*, aux articles 137 et 138.

95. *Ibid.*, à l'al. 142*a*).

96. *Rapport annuel du Conseil canadien des relations du travail*, 1976-1977, à la p. 17.

97. Carrothers, *supra*, note 5, à la p. 111: [TRADUCTION] «Une plainte alléguant une pratique déloyale de travail est une accusation qu'un employeur, un syndicat ou une personne agissant au nom d'un employeur ou d'un syndicat, a fait quelque chose qui était interdit ou a omis de

faire quelque chose que le *Code canadien du travail* exigeait de faire.» Voir la brochure intitulée «Le dépôt d'une plainte de pratique déloyale de travail», publiée par le C.C.R.T., à la p. 7.

98. *Code*, à l'art. 110. Voir également le par. 124(4) et les art. 136.1, 148, 161.1, 184, 185 et 186.

99. Le par. 124(4) interdit à l'employeur de modifier les conditions d'emploi lorsqu'une requête en accréditation a été présentée. Cette interdiction vise à protéger le syndicat qui doit s'efforcer de conserver l'appui de ses membres si jamais un scrutin de représentation a lieu.

100. *Ibid.*, au par. 184(2).

101. *Ibid.*, à l'al. 184(3)*g*).

102. *Ibid.*, au par. 184(3).

103. *Ibid.*

104. *Ibid.*, aux al. 185*a*) et *b*).

105. *Ibid.*, à l'al. 185*c*).

106. *Ibid.*, à l'al. 185*e*)

107. *Ibid.*, aux al. 185*f*), *g*) et *h*).

108. *Ibid.*, à l'al. 185*i*)

109. *Ibid.*, à l'art. 186.

110. Le *Code canadien du travail*, 1966-67, c. 62, art. 30 a été modifié par 1972, c. 18. Avant ces modifications, les tribunaux judiciaires avaient le pouvoir d'entendre et de trancher les plaintes relatives à des pratiques déloyales. Il fallait obtenir l'autorisation du Ministre pour intenter poursuites (par. 152(1)); les tribunaux judiciaires pouvaient imposer des amendes et ordonner la réintégration et l'indemnisation (art. 146). Les pratiques déloyales de travail ne peuvent plus donner lieu à des poursuites judiciaires: art. 191 du *Code*.

111. *Code*, au par. 187(2). Le Conseil a récemment conclu que ce délai ne s'applique pas, en l'absence d'un grief ou d'une procédure d'appel, là où on applique le par. 187(4). *Cassista et al. and International Longshoremen's Association*, 28 di 955, [1979] 2 Can L.R.B.R. 149.

112. *Ibid.*, au par. 187(3).

113. *Ibid.*, au par. 187(4).

114. *Ibid.*, à l'al. 184(3)*g*) et aux al. 185 *a*) et *b*).

115. *Ibid.*, au par. 187(5).

116. *Ibid.*, à l'al. 189*b*). Cela ne s'applique qu'aux contraventions aux al. 184(3)*a*), *c*), *e*) et *f*).

117. *Ibid.*, aux al. 189 *d*) et *e*).

118. *Ibid.*, à l'art. 189.

119. *Supra*, note 96, à la p. 17.

120. L'inclusion des dispositions relatives aux droits et aux obligations du successeur fait suite aux recommandations contenues dans le *Rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail*, note 82, aux p. 144-145.

121. *Code*, à l'art. 143.

122. La vente s'entend de «la location, le transfert et tout autre acte d'aliénation», *ibid.*, au par. 144(1).

123. *Ibid.*, au par. 144(2).

124. *Ibid.*, au par. 144(3).

125. *Ibid.*, au par. 144(5). Voir Carrothers, *supra*, note 5, aux p. 262 à 271, pour une description des premières lois provinciales en la matière.

126. *Supra*, note 96, à la p. 17.

127. Ces dispositions font suite aux recommandations du *Rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail*, *supra*, note 82, aux p. 193 à 196.

128. *Code*, à l'art. 149.

129. *Ibid.*, aux art. 150, 152 et 153.

130. *Ibid.*, à l'art. 150.

131. *Ibid.*, à l'art. 152.

132. *Ibid.*, à l'art. 151.

133. *Ibid.*, à l'art. 152.

134. *Ibid.*, à l'art. 153.

135. Voir les statistiques compilées par le Conseil à compter du 30 avril 1978.

136. *Wartime Labour Relations Regulation*, décret C.P. 1003, le 17 février 1944, à l'art. 21; *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* 1948, c. 54, art. 1, aux art. 21 à 24; le *Code canadien du travail* 1966-67, c. 62, art. 30, aux art. 172-130, a maintenu les dispositions législatives antérieures, tel que recommandé dans le *Rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail*, note 82, aux p. 175-176.

137. S.C. 1977-78, c. 27, à l'art. 64.

138. *Code*, au par. 180(1).

139. *Ibid.*, au par. 180(2).

140. *Code canadien du travail*, S.C. 1966-67, c. 62, art. 30, aux art. 147, 148 et 152.

141. Le Conseil a le pouvoir de déclarer qu'une grève ou un lock-out sont illégaux en vertu des art. 182 et 183 du *Code*.

142. *Code*, aux art. 182 et 183.

143. La constitutionnalité des dispositions analogues dans la loi en vigueur en Nouvelle-Écosse a été confirmée dans *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*, [1977] 1 R.C.S. 112.

144. *Code*, à l'art. 183.1.

145. *Ibid.*, à l'art. 190.

146. *Ibid.*, à l'art. 194, adopté dans 1977-78, c. 27, art. 69.

147. *Supra*, note 96, à la p. 17.

148. *Code*, à l'art. 171.1 adopté le 1er juin 1978. Ces modalités peuvent être modifiées par l'accord écrit des parties.

149. *Code*, aux al. 171.1 (3)*a*) et *c*).

150. *Ibid.*, à l'al. 171(3)*b*). Voir Woods, *supra*, note 2, aux p. 158-159. Cela a également été perçu comme un moyen de redressement, une sanction contre l'employeur qui ne négocie pas de bonne foi, et non pas essentiellement comme une fonction créatrice de normes.

151. Woods, *supra*, note 2, aux p. 158-159. La Partie III du *Code canadien du travail* établit cependant des normes minimales à respecter. En vertu de l'art. 171.1, le Ministre du Travail a, dans une lettre en date du 13 juin 1978, demandé au Conseil d'examiner les premières conventions collectives conclues entre chacune des sections locales concernées de la C.S.N., et C.J.M.S. Montréal Limitée, C.J.T.R. Radio Trois-Rivières Limitée, C.J.R.S. Radio Sherbrooke Limitée et Radiodiffusion Mutuelle Limitée, Montréal.

152. *Code*, à l'art. 136.1 adopté dans 1977-78, c. 27, art. 49. Voir le *Rapport de l'équipe spécialisée*, *supra*, note 82, aux p. 104 et 152, qui recommande l'imposition d'une telle obligation. L'expression «pratique déloyale de travail» comporte une infraction à l'art. 136.1, règlement 35(1), *supra*, à la note 68.

153. Il jouissait déjà d'une certaine compétence à l'égard des affaires internes d'un syndicat, en vertu de l'article 185.

154. *Code*, à l'al. 189*a*).

155. *Ibid.*, à l'art. 194.

156. Ceci s'applique *mutatis mutandis* à une association patronale, *ibid.*, à l'art. 199.1.

157. *Ibid.*

158. *Ibid.*, à l'art. 161.1 adopté dans 1977-78, c. 27, art. 58.

159. *Ibid.*, au par. 188(1) et à l'art. 187.

160. *Ibid.*, à l'art. 199.

161. *Supra*, note 96, à la p. 17.

162. *Ibid.*, à l'art. 148. Cette infraction est comprise dans l'expression «pratique déloyale de travail», règlement 35(1), *supra*, à la note 68.

163. *Ibid.*, à l'al. 148*b*). Une interdiction semblable existe à l'égard d'une requête en accréditation, *ibid.*, au par. 124(4).

164. *Ibid.*, aux articles 187 à 189. L'auteur d'une prétendue infraction à l'article 148, ne peut faire l'objet d'aucune poursuite.

165. *Ibid.*, à l'al. 189(1)*a*.

166. Les dispositions relatives aux normes de sécurité, prévoyant l'examen des plaintes par le Conseil sont en vigueur depuis le 1er septembre 1978. Les articles en cause sont les suivants: 82.1(8), (9), (10) et (11); 94(2); 95(1) et (2); 96.1(1), (2), (3) et (4); 96.2(1) et (2); 96.3, 96.4 et 97(1)*d*).

167. *Ibid.*, au par. 82.1(8).

168. *Ibid.*, aux par. 82.1(9), (10) et (11).

169. *Ibid.*, aux art. 94 et 95.

170. *Ibid.*, aux art. 96.1 et 96.2.

171. *Code*, au par. 111(2).

172. *Ibid.*, au par. 111(3).

173. *Ibid.*, au par. 111(5).

174. Aux p. 207-208.

175. Paul C. Weiler, *The Administrative Tribunal: A View from the Inside*, (1976) 26 U.T.L.J. 193.

176. *Ibid.*

177. Entrevue avec l'auteur, le 19 septembre 1978.

178. *Code*, à l'al. 111(5)*b*).

179. *Ibid.*, au par. 115(1).

180. S.C. 1977-78, c. 27, art. 43. Pour une discussion portant sur l'article 119 et sur l'accès restreint au contrôle judiciaire, voir le chapitre 4, *infra*.

181. Tel que recommandé dans le chapitre 3.

182. Chapitre 2, *supra*.

183. James E. Dorsey: «*The Other Labour Relations Board*», mémoire non publié soumis, le 13 décembre 1978, à la section de droit du travail de la division de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien.

184. S.B.C. 1973 (2e Sess.) c. 125; 1974, c. 87; 1975, c. 33; 1976, c. 26; 1976, c. 32; 1977, c. 72.

185. Paul C. Weiler, *The Administrative Tribunal: A View from the Inside*, (1976) 26 U.T.L.J. 193, à la p. 202.

186. S.R.C. 1970, 2e Supplément, c. 10; voir la décision *Magnasonic Canada Ltd. c. le Tribunal antidumping* [1972] C.F. 1239 (C. d'appel).

187. *Supra*, à la note 184.

188. Entrevues accordées à l'auteur par M. Donald R. Munroe, président du Conseil des relations du travail de la Colombie-Britannique.

189. Par exemple, les agents du Conseil des relations du travail de l'Ontario effectuent des enquêtes sur le statut d'employé des titulaires de postes en litige. Leurs conclusions sont communiquées aux parties qui ont ainsi l'occasion de les réfuter.

190. *Code*, à l'art. 107.

191. *Code*, aux al. 118*p*) et *v*)

192. 13 di 13, à la p. 27; [1976] 1 Can L.R.B.R. 361, à la p. 365; 76 C.L.L.C. 16,018, à la p. 491.

193. Si à la suite de l'addition, le syndicat obtient un appui inférieur à 35 p. 100.

194. Bien que cette solution semble régler le problème, elle pourrait, inutilement à mon avis, exposer le syndicat à une plainte ultérieure d'omission de représenter de bonne foi: *Code*, à l'art. 136.1.

195. *Code*, à l'art. 119.

196. Voir le texte, à la p. .

197. Le par. 171.1(3) prévoit que «le Conseil doit donner aux parties la possibilité de faire des représentations et de soumettre des preuves . . .».

198. *Règlement du Conseil canadien des relations du travail (1978)*, DORS/78-499, le 2 juin 1978, à l'art. 19.

199. *Ibid.*, à l'art. 20.

200. *Ibid.*, à l'art. 21.

201. *Ibid.*, à l'art. 22.

202. *Ibid.*, à l'art. 23.

203. *Code*, à l'al. 118*c*).

204. *Supra*, note 192, aux p. 24, 363 et 489.

205. La Cour suprême du Canada a jugé que cela constituait une distinction importante entre un tribunal judiciaire et un tribunal du travail dans la décision *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*, [1977] 1 R.C.S. 112, où elle a rejeté l'argument selon lequel l'article 96 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* interdisait à une législature provinciale de conférer à un conseil le pouvoir d'émettre des ordonnances de ne plus faire à l'égard de grèves illégales.

206. *Code*, à l'art. 192.

207. *Ibid.*, à l'art. 194. Avant l'adoption des modifications de 1978, le consentement requis était celui du ministre du Travail.

208. Avant l'adoption des modifications de 1978, toute partie touchée par une ordonnance pouvait la déposer devant la Cour. Ce pouvoir appartient maintenant au Conseil qui doit, à la demande d'une partie intéressée,

déposer l'ordonnance à moins que rien ne permette de croire à l'inobservation de cette ordonnance, ou qu'il n'existe «. . . d'autres bonnes raisons pour lesquelles le dépôt de l'ordonnance ou de la décision à la Cour fédérale ne servirait aucune fin utile». *Code*, à l'art. 123.

209. *Ibid.*, au par. 123(2).

210. *Code*, à l'art. 119.

211. Voir, par exemple, *The Labour Relations Act 1977*, S.N. 1977, c. 64, au par. 18(2); le *Trade Union Act*, S.N.S. 1972, c. 19, au par. 18(1).

212. *Labour Relations Board of British Columbia v. Oliver Co-operative Growers Exchange*, [1963] R.C.S. 7, 62 C.L.L.C. 15, 428, à la p. 541.

213. Voir la décision *Pringle et al. c. Fraser*, [1972] R.C.S. 821 et la décision *British Columbia Securities Commission and Attorney General of British Columbia v. Robertson*, (1974) 2 W.W.R. 165 (C.A.C.-B.).

214. 9 di 20; [1975] 1 Can L.R.B.R. 327; 75 C.L.L.C. 16, 158.

215. *Ibid.*, aux p. 26-27, 336 et 1185.

216. *Ibid.*, aux p. 25-26, 334-335.

217. *Whitehorse Hotels Ltd.*, 2 di 410; [1977] 1 Can L.R.B.R. 477; 77 C.L.L.C. 16,080.

218. *British Columbia Telephone Company*, 22 di 504; [1977] 2 Can L.R.B.R. 404; 77 C.L.L.C. 16,608.

219. *Northern Construction Ltd.*, (1977) 19 di 128; *Northwest Community Video Ltd.*, (1976) 14 di 132.

220. Voir, par exemple, *Gretzky v. Ontario Minor Hockey Association*, [1976] 10 O.R. (2d) 759, (1975) 64 D.L.R. (3d) 467 (H.C. de l'Ont.).

221. *Tippett v. International Typographical Union*, (1975) 63 D.L.R. (3d) 522 (C. suprême de la C.-B.).

222. Voir, par exemple, la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, à l'art. 23.

223. Voir, par exemple, la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17.

224. Leadbeater, *Appeals from Federal Administrative Authorities to the Federal Court of Canada* (1978), (document non publié, rédigé pour la Commission de réforme du droit du Canada), aux p. 2 et 3.

225. *Code canadien du travail,* S.R.C., 1970, c. L-1; S.C. 1972, c. 18, à l'art. 122.

226. Voir Lyon, *Comment: The Role of Canadian Courts in Supervising the Exercise of Power Delegated by Provincial Legislatures to Labour Relations Boards and Similar Tribunals*, (1971) 49 Rev. du Barreau can. 365; Weiler, *The Slippery Slope of Judicial Intervention*, (1971) 9 Osgoode Hall L.J. 1; Laskin, *Comment*, (1963) 44 Rev. du Barreau can. 446; Laskin: *Certiorari to Labour Boards: The Apparent Futility of Privative Clauses*, (1952) 30 Rev. du Barreau can. 986.

227. Les exemples les plus notables en sont: *Barbara Jarvis v. Associated Medical Services and Ontario Labour Relations Board*, [1964] R.C.S. 497 et *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers*, [1970] R.C.S. 425.

228. Voir Weiler, *The Administrative Tribunal: A View From the Inside*, (1976) 26 U.T.L.J. 193.

229. Voir Mullan, *The Federal Court Act: A Misguided Attempt at Administrative Law Reform*, (1973) 23 U.T.L.J. 14. Les cours supérieures provinciales n'ont accepté qu'à contrecoeur cette perte de compétence (voir *Bédard v. Issac*, [1972] 2 O.R. 391 (H.C.)). Cependant, depuis que la Cour suprême du Canada a rendu la décision *Commonwealth de Puerto Rico c. Hernandez*, [1975] 1 R.C.S. 228, il ne fait plus aucun doute que ce transfert de compétence est complet.

230. *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, 2e Supplément, c. 10, à l'art. 27.

231. *Ibid.*, au par. 31(2).

232. *Ibid.*, au par. 31(3).

233. Jackett, *The Federal Court of Appeal*, [1973] O.H.L.J. 253; Chalmers, *The Federal Court as an Attempt to Solve Some Problems of Administrative Law in the Federal Area* (1974) 18 McGill L.J. 206; Fera, *Conservatism in the Supervision of Federal Tribunals: The Trial Division of the Federal Court Considered*, (1976) 22 McGill L.J. 234. La Commission de réforme du droit du Canada a récemment publié un document de travail intitulé *La Cour fédérale — contrôle judiciaire*, Commission de réforme du droit du Canada, document de travail 18.

234. *Thomas c. Le Procureur général du Canada*, [1972] C.F. 208, à la p. 222 (Cour d'appel).

235. *Rohm and Haas Canada Limited v. Anti-Dumping Tribunal*, (1978) 22 N.R. 175 (Cour d'appel fédérale).

236. Voir, par exemple, la décision que le juge Freedman de la Cour d'appel a rendue dans l'affaire *Parkhill Bedding and Furniture Ltd. v. International Molders and Foundry Workers' Union et al.*, (1961) 26 D.L.R. (2d) 589 (Cour d'appel du Man.).

237. Cette opinion se fondait sur une interprétation des termes «. . . rendu par . . . ou à l'occasion de procédures . . .» figurant à l'art. 28, ainsi que sur le par. 28(3). Voir *La succession Grauer c. La Reine*, [1973] C.F. 355 (Division de première instance).

238. David J. Mullan, *La Loi sur la Cour fédérale: étude de la compétence de la Cour en droit administratif* (1978), (une étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada).

239. *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C. d'appel); *In Re Peltier*, [1977] 1 C.F. 118 (Division de première instance).

240. [1974] 2 C.F. 913 (Division de première instance).

241. *Ibid.*, à la p. 921.

242. *Bell Canada c. Les Travailleurs en communications du Canada et L'Association canadienne des employés de téléphone*, [1976] 1 C.F. 459 (Cour d'appel); *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters and the Canada Labour Relations Board*, (1978) 21 N.R. 20 (C. d'appel fédérale): *Sheehan v. Canadian Brotherhood of Railway Transport and General Workers, Canadian Maritime Union, Local 401 and Canada Labour Relations Board*, (1978) 19 N.R. 468 (C. d'appel fédérale); *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office & Professional Employees International Union*, (1978) 24 N.R. 382 (C. d'appel fédérale); *C.S.P. Foods Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail et le Grain Services Union*, [1979] 2 C.F. 23 (C. d'appel); *Les Arsenaux Canadiens Limitée c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393 (C. d'appel).

243. *Syndicat des employés de CJRC (CSN) c. Le Conseil canadien des relations du travail, Syndicat des employés de CJRC et al.*, (1978) 78 C.L.L.C. 14,179 (C. d'appel fédérale).

244. *Voyageur Inc. c. Syndicat des chauffeurs de Voyageur Inc. (CSN) et l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106 et le Conseil canadien des relations du travail et le Procureur général du Canada*, [1975] C.F. 533 (C. d'appel).

245. *La Banque de Nouvelle-Écosse c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1978] 2 C.F. 807 (C. d'appel); *La Banque de Montréal c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 1 C.F. 87 (C. d'appel); *Empire Stevedoring Company Ltd. c. Le Syndicat international des débardeurs, section locale 514*, [1974] 2 C.F. 742 (C. d'appel).

246. *Le Conseil canadien des relations du travail et la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers c. La Compagnie des Chemins de fer Nationaux du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 786; *Transport Holmes (Québec) Ltée c. Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106*, [1978] 2 C.F. 520 (Cour d'appel); *Butler Aviation of Canada Ltd. c. L'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéro-astronautique et le Conseil canadien des relations du travail*, [1975] C.F. 590 (Cour d'appel).

247. *Paul L'Anglais Inc. et J.P.L. Productions Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 444 (C. d'appel).

248. [1977] 2 R.C.S. 112.

249. *Code canadien du travail, supra*, à la note 225.

250. [1977] 2 C.F. 412 (C. d'appel). Voir aussi *Northern Telecom Limitée c. Les Travailleurs en communications du Canada, Thompson et al. et le Conseil canadien des relations du travail*, [1977] 2 C.F. 406 (C. d'appel).

251. *Code canadien du travail, supra*, à la note 225.

252. *Supra*, note 250, à la p. 425. Ce raisonnement a été appliqué au moins dans un cas, soit la décision *Victoria Flying Services v. Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers*, (1978) 78 C.L.L.C. 14,118, où la Cour d'appel fédérale a interprété la décision *CKOY*

comme signifiant que le Conseil n'avait aucun pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir compte des éléments de preuve déposés avant la date où l'on statue sur la requête en accréditation même si le Conseil avait jugé que cette preuve avait été influencée par l'employeur. La Cour suprême du Canada a renversé la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers c. Victoria Flying Services Ltd. et le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 1 R.C.S. 95.

253. *Re Conseil canadien des relations du travail et Transair Ltd. et al.*, [1977] 1 R.C.S. 722.

254. La question de savoir si un manquement aux règles de la justice naturelle constitue une erreur de compétence n'a jamais été tranchée clairement. Il est évident que les décisions comme celles rendues dans *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 R.C.S. 18 constituent de bonnes indications qu'un tel manquement est une erreur de compétence.

255. *Northwestern Utilities Ltd. c. La ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684. Voir aussi *Central Broadcasting Co. Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail et al.*, [1977] 2 R.C.S. 112 et *La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers c. Victoria Flying Services Ltd.*, [1979] 1 R.C.S. 95.

256. *Ibid.*, à la p. 710.

257. S.C. 1977-78, c. 27.

258. *Supra*, à la note 248.

259. S.C. 1977-78, c. 27, à l'art. 67; c'est nous qui soulignons.

260. *Supra*, à la note 250.

261. *Supra*, note 259, à l'art. 45; c'est nous qui soulignons.

262. *Ibid.*, à l'art. 43.

263. [1979] 1 C.F. 501 (Division de première instance).

264. *Ibid.*, aux p. 504-505.

265. *Ibid.*, à la p. 507.

266. La Cour fédérale a déjà reconnu que ces modifications vont loin et que «. . . cette révision a restreint les domaines où les décisions du Conseil peuvent être contestées et soumises au contrôle judiciaire.» *McKinlay Transport Ltd. c. Goodman et al.*, [1979] 1 C.F. 764, (Division de première instance).

267. *Supra*, note 238, à la p. 68.

268. *Supra*, note 224, à la p. 3.

269. Voir particulièrement Weiler, *The Slippery Slope of Judicial Intervention*, *supra*, à la note 226.

270. *Labour Code of British Columbia*, S.B.C. 1973 (2e Sess.), c. 122 et ses modifications.

271. Weiler, *The Administrative Tribunal: A View From the Inside*, *supra*, note 228, à la p. 208.

272. *Ibid.*

273. Bureau of National Affairs Inc. (1977).

274. *Ibid.*, à la p. 172.

275. *Supra*, note 224, à la p. 3.

276. Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action*, (1961), à la p. 320.

277. Commission de réforme du droit du Canada, document de travail 18, *La Cour fédérale — contrôle judiciaire*, à la p. 41.

278. Voir *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police et al.*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Downing v. Graydon, Kelley and Sage Promotions of Canada Limited*, [1979] 21 O.R. (2d) 292, (1978) 78 C.L.L.C. 14, 183 (C. d'appel de l'Ont.).

279. Les tribunaux américains utilisent le critère du «fondement rationnel» dans le domaine du contrôle judiciaire des questions de droit. On constate un début d'acceptation de ce critère dans la décision dissidente du juge Dickson dans l'affaire *Jacmain c. le Procureur général du Canada et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1978] 2 R.C.S. 15.

280. *Code*, au par. 111(3).

281. *Ibid.* à l'art. 171.1.

282. R. Worth, «Bankers fear labor board power», *The Financial Post*, le 18 février 1978, à la p. 14.

283. Lettre de Marc Lapointe, président du Conseil canadien des relations du travail, aux éditeurs du *Financial Post*, parue dans le numéro du 15 juillet 1978, à la p. 9.

284. Molot, «The Self-Created Rule of Policy and Administrative Discretion», (1976) 18 McGill L. Rev. 310.

285. 5 U.S.C. § § 1001-1011, adopté dans sa version originale en 1946.

286. K. C. Davis, *Administrative Law Text* (1972), à la p. 139. Pour une analyse plus complète de l'élaboration de cette procédure, voir Verkuil, «The Emerging Concept of Administrative Procedure», (1978) 78 Col. L. Rev. 258; Stewart, «The Reformation of American Administrative Law», (1975) 88 Harv. L. Rev. 1667; Shapiro, «The Choice of Rulemaking or Adjudication in the Development of Administrative Policy», (1965) 78 Harv. L. Rev. 921; Fuchs, «Agency Development of Policy Through Rule-Making», (1965) 59 Nw. U.L. Rev. 781.

287. Voir, *Associated Provincial Picture House Ltd. v. Wednesbury Corporation*, [1947] 2 All E.R. 680 (C.A.).

288. Voir Davis, *Discretionary Justice* (1969). Voir le *Rapport sénatorial du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires* (1977).

289. Voir *Labour Code of British Columbia*, S.B.C. 1973 (2e Sess.), c. 122, au par. 27(2).

290. *Ibid.*, au par. 27(3).

291. *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134, à la p. 149, (1948) 4 D.L.R. 673, à la p. 680, par Lord Simonds.

292. *Code*, à l'art. 118.

293. 13 di 13, [1976] 1 Can L.R.B.R. 361, 76 C.L.L.C. 16,018.

294. *Ibid.*, aux p. 27, 366 et 16,491.

295. *Ibid.* Les mêmes préoccupations se retrouvent dans les premières décisions du Conseil. Voir *Syndicat national des employés des usines de chemins de fer v. Canadian Pacific Railway Company et al.*, (1967) 67 C.L.L.C. 16,001; *Syndicat général du cinéma et de la télévision v. Canadian Broadcasting Corporation et al.*, (1966) 66 C.L.L.C. 16,081.

296. *Insurance Corporation of British Columbia and Canadian Union of Public Employees*, [1974] 1 Can L.R.B.R. 403. D'autres provinces ont abondé dans le même sens que le Conseil de la Colombie-Britannique. Voir *Canadian Union of Public Employees, Local 488 and Central Investigation and Security Agency Limited*, [1978] 2 Can L.R.B.R. 201 (Conseil des relations du travail du N.-B.); *International Union of Operating Engineers, Local 827 and University of Manitoba and Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, Local 9*, [1978] 2 Can L.R.B.R. 382 (Conseil des relations du travail du Man.).

297. *Supra*, note 293, aux p. 28, 366 et 16,492.

298. Il s'agit là d'un autre motif. Le Conseil a aussi conclu que le requérant n'était pas un syndicat au sens du *Code*.

299. 20 di 319, [1977] 2 Can L.R.B.R. 99, 77 C.L.L.C. 16,089.

300. *Ibid.*, aux p. 346, 119 et 16,608.

301. *Ibid.*, aux p. 347, 120 et 608.

302. (1959) 59 C.L.L.C. 18,152.

303. *Supra*, à la note 299.

304. *Ibid.*, aux p. 347-348, 120 et 609.

305. *Ibid.*, aux p. 348-349, 121 et 609-10.

306. *Supra*, à la note 302.

307. *Supra*, note 299, aux p. 349, 122 et 610.

308. *Woodward Stores (Vancouver) Ltd.*, [1975] 1 Can L.R.B.R. 114, à la p. 118, citée dans *Trade of Locomotive Engineers*, *supra*, note 293, aux p. 31, 368 et 493.

309. *Trade of Locomotive Engineers*, *supra*, note 293, aux p. 32, 369 et 493-4.

DEPT. OF JUSTICE
MIN. DE LA JUSTICE
FEB 12 1981
LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
CANADA