

Le rapport Woods et le rapport Donovan The Woods and Donovan Reports

Jean-Charles Bonenfant

Volume 25, Number 1, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028095ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028095ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bonenfant, J.-C. (1970). Le rapport Woods et le rapport Donovan. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 25(1), 3–11. <https://doi.org/10.7202/028095ar>

Article abstract

There is a great deal of similarity between the Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association under the chairmanship of Lord Donovan published in the United Kingdom in June 1968 and the Report of Task Force on Labour Relations under the chairmanship of Dean H.D. Woods issued by the Privy Council Office at the end of 1968. There are also some differences in the process.

Appointed in February 1965, The Donovan Commission with its twelve members representing many fields of interest and with the aid of competent researchers has accomplished a great and effective work. According to its mandate, it was "to consider relations between managements and employees and the role of trade unions and employers' associations in promoting the interests of their members and in accelerating the social and economic advance of the nation, with particular reference to the law affecting the activities of these bodies". The Report underlines the fact that Britain had two systems of industrial relations, the first and formal one embodied in official institutions, and the other one, the informal, created by the actual behaviour of trade unions and employers. This is the explanation of many illegal strikes. So the Report recommended the reform of collective bargaining by industry-wide negotiations and agreements. It recommended also an Industrial Relations Commission to investigate labour difficulties, and the creation of labour tribunals to hear complaints of breach of contract. It recommended a better structure of trade unions with "one union for one grade of work within one factory" and a less exclusive membership in the Confederation of British Industries.

Only a few of the recommendations of the Report have been implemented but many reactions by industrial and labor organisations and by the Wilson Government have proved the usefulness of the inquiry. The many research papers which have been published are also very precious.

In the second part, the inquiries are studied by themselves. Canada has the reputation of using the process lavishly. As it has been said, the national creed is: "As it was in the beginning, is now and if we are going to make any changes we will appoint a Royal Commission to tell us how it is to be done". For the government, inquiries are sometimes a way of procrastination and for the judges appointed to chair them it was perhaps a dangerous derogation to their independence but in general they appear to be a scientific approach in fields where up to recent years, intuition only was used. People find that inquiries are expensive: so it will be a good policy in Canada to act as they do in the United Kingdom where the cost of everything is given with the publication of the Report. Inquiries are also useful as a kind of travelling universities helping the diffusion and the discussion of various and opposite ideas. So members of legislative houses are tempted to improve their reputation by initiating them, but they will remain mostly the task and the projection of the executive branch.

Le rapport Woods et le rapport Donovan

Jean-Charles Bonenfant

À l'occasion de la publication du rapport Woods, l'article rappelle que quelques mois auparavant, en Grande-Bretagne une commission royale, la Commission Donovan, a rendu public un rapport analogue sur les relations du travail. Dans une seconde partie, le problème même des enquêtes est étudié pour en apprécier les inconvénients et les avantages.

Je ne suis évidemment pas un spécialiste des relations du travail mais il y a dans le *Rapport* de l'Équipe spécialisée en relations du travail, publié à la fin de 1968 et mieux connu sous le nom de son président H.D. Woods, un aspect formel que peut sans doute aborder celui qui s'intéresse au problème des enquêtes gouvernementales. Je le ferai sous un double aspect, en fournissant d'abord quelques renseignements sur l'enquête analogue qui a été menée en Angleterre peu de temps auparavant et en tentant ensuite de porter des jugements de valeur sur le phénomène des enquêtes qui a toujours été si important dans les institutions politiques du Canada.

L'enquête Donovan

C'est le 2 février 1965 que le premier ministre Harold Wilson annonça à la Chambre des communes la création d'une commission royale "to consider relations between managements and employees and the role of trade unions and employer's associations in promoting the interest of

BONENFANT, Jean-Charles, D.D., professeur titulaire à la Faculté de droit et chargé de cours à la Faculté des sciences sociales (Laval).

their members and in accelerating the social and economic advance of the nation, with particular reference to the law affecting the activities of these bodies". Le gouvernement nomma, à la tête de la commission, Lord Donovan, ancien député travailliste, devenu juge, et il l'entoura de onze autres commissaires représentant assez bien l'éventail social du pays : M. Hugh Armstrong Clegg, professeur de relations industrielles, Lord Collison, secrétaire général du Syndicat national des travailleurs agricoles, Mlle Mary Georgina Green, directrice d'école, M. Otto-Kahn-Freund, professeur de droit comparé à Oxford, Sir George Pollock, directeur de la Confédération britannique des employeurs, Lord Robens, président du Bureau national de l'industrie houillère, M. Andrew Shonfield, directeur des études à l'Institut royal des affaires internationales, Lord Tangle, avocat réputé, M. John Thomson, président de la Barclay's Bank, M. Eric Wigham, spécialiste des questions du travail au journal *The Times*, et M. George Woodcock, secrétaire général du Trades Union Congress.

Cette enquête se préparait depuis quelque temps et, en mars 1964, M. Godber, le ministre du travail dans le gouvernement conservateur, qui allait être défait, l'avait annoncée. La dernière enquête dans le domaine des relations industrielles remontait à 1903. Elle avait été engendrée par une affaire célèbre connue dans l'histoire du travail sous l'appellation de "Taff Vale Case". En 1900 dans le pays de Galles la "Taff Vale Railway Company" avait pris une poursuite contre l'"Amalgamated Society of Railway Servants" et avait réussi à faire décider par le tribunal qu'un syndicat pouvait être tenu responsable des dommages provoqués par l'action de ses dirigeants. La décision souleva beaucoup de protestations dans les milieux syndicaux d'autant plus qu'elle fut finalement ratifiée par l'autorité judiciaire de la Chambre des Lords en 1902. En 1906, cependant le gouvernement fit adopter le "Trade Disputes Act" qui à toutes fins pratiques semblait corriger la situation et accorder l'immunité aux dirigeants syndicaux ¹.

Mais en janvier 1964, dans l'affaire *Rookes c. Barnard*, la Chambre des Lords décida que dans certaines circonstances les dirigeants des syndicats n'étaient pas protégés par la loi de 1906. Les milieux syndicaux protestèrent et, en novembre 1964, au début de la session, le gouvernement annonça une loi qui, cette fois encore, corrigeait l'interprétation de la Chambre des Lords. Cette loi fut adoptée mais, après bien des discussions et des amendements qui opposèrent les deux chambres, et surtout

1. 6 Edw. 7 C. 47.

après avoir été considérablement affaiblie si bien qu'elle n'aurait peut-être pas été acceptée par les syndicats si en même temps on n'avait pas créée une commission d'enquête dont les recommandations pourraient changer la situation.

La commission Donovan travailla ferme et elle fit rapport, en juin 1968, un peu plus de trois ans après sa naissance. Elle offrit au gouvernement et au public quelque trois cents pages de 145,000 mots fruit du travail des douze commissaires et d'excellentes équipes de recherche. Plus tard, on a publié un bon nombre des travaux rédigés à la demande de la commission.

Sans entrer dans les détails techniques, disons que la commission a recommandé une réforme fondamentale du système existant des négociations collectives. Le rapport, a rappelé que la Grande-Bretagne possédait en fait deux systèmes parallèles de relations du travail : le système officiel dans lequel les négociations et les règlements s'effectuent à l'échelle nationale et le système officieux qui fonctionne à l'intérieur des établissements et dans la plupart des cas en opposition avec le système officiel. Le marchandage dans les établissements échappe souvent au contrôle des syndicats et des associations d'employeurs, et cet éparpillement crée une dangereuse escalade de revendications. Aux yeux des membres de la commission, ce désordre est la grande plaie des relations du travail en Grande-Bretagne. On comprend que la première suggestion ait été la création d'un système de négociations à l'échelon des entreprises avec enregistrement obligatoire des accords qui en résulteraient auprès du ministre de l'emploi et de la productivité. La commission a aussi encouragé les employés aussi bien que les employeurs à s'unir afin que les relations du travail deviennent de plus en plus collectives et standardisées. Elle a demandé qu'on crée une commission des relations du travail avec un président permanent et tout un personnel de surveillance. Enfin dans un pays, où traditionnellement les tribunaux de droit commun sont maîtres, la commission a recommandé la création de tribunaux spécialisés pour les litiges de travail. En réalité, la commission s'est surtout prononcée en faveur de l'institutionnalisation des relations entre les syndicats et les associations d'employeurs.

Dans le cas des premières, elle demande une plus forte intégration, "one union for one grade of work within one factory", comme elle le dit ; dans le cas des employeurs, elle demande à la Confédération des industries britanniques d'inclure dans ses rangs des patrons qu'elle n'accepte pas encore.

On a noté cependant qu'elle n'est pas allée jusqu'à suggérer l'intervention automatique de l'État comme troisième partie. C'est que malgré les gouvernements socialistes, la Grande-Bretagne est demeurée un pays d'économie libérale. Ce que la commission a souhaité voir éviter, et ce qui semble devenir le grand problème dans beaucoup de pays, ce ne sont pas les grèves officielles, régulières, mais les grèves "non officielles", qu'on appelle volontiers les "grèves sauvages" et qui, d'après le rapport, représentent en Grande-Bretagne 95 pour cent des arrêts de travail. Notons que le rapport Donovan ne s'est pas montré très enthousiaste pour la participation des travailleurs à la direction et aux bénéfices de l'entreprise : il l'admet pour autant qu'elle sera le fruit de négociations collectives.

À propos du problème spécifique qui avait occasionné sa création, celui des poursuites contre les dirigeants syndicaux, la commission a recommandé à toutes fins pratiques l'immunité. Enfin elle a formulé une recommandation qu'approuveront sans doute tous ceux qui ont eu à travailler et à se perdre dans le fouillis des lois britanniques : c'est la mise en ordre, une sorte de codification, de toutes les lois du travail².

À propos du rapport Donovan, notons une coutume pratiquée depuis quelques années en Angleterre et qu'on aurait sans doute intérêt à imiter au Canada aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau provincial : au verso de la page titre, le rapport indique ce que doivent coûter approximativement le travail de la commission et la publication de tous ses documents. Pour la commission Donovan, ce sera 113,500 livres, ce qui n'est pas très élevé, surtout si on tient compte du fait que dans cette somme sont inclus les frais d'impression s'élevant à 43,900 livres dont la plus grande partie sera remboursée par la vente des documents.

Le rapport Donovan a provoqué beaucoup de remous en Grande-Bretagne, patrons et syndiqués s'accordant pour approuver certaines recommandations et n'étant pas du même avis toutefois sur d'autres points. Le gouvernement a lui-même accepté un certain nombre de recommandations et il a expliqué son attitude dans un papier blanc intitulé *In place of Strife*, publié le 17 janvier 1969. Il a aussi créé en même temps une

2. *Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965-68*, Report presented to Parliament by Command of her Majesty, June 1968, Cmnd 3623, London, Her Majesty's Stationery Office. Ce rapport a été suivi de la publication de nombreuses études.

commission des relations industrielles, dirigée par M. George Woodcock, le secrétaire du Trades Union Congress, commission dont la tâche, pour employer les termes mêmes du mandat, sera « to examine such matters as may be referred to it from time to time by the Secretary of State for employment and productivity concerning the functioning and development of institutions and procedures for the conduct of industrial relations between employers and their representatives on the one hand and employees and their representatives on the other hand, to promote improvements in such institutions, procedures and relations ; and to report ». Une commission succède donc à une autre commission. Enfin, rappelons que toute l'année 1969, a été remplie de difficultés dans le monde du travail pour le gouvernement de M. Wilson et surtout pour son ministre Madame Barbara Castle. Le gouvernement a dû renoncer à faire adopter les lois du travail qu'il avait annoncées et il a plutôt abandonné aux syndicats le soin de chercher des solutions aux problèmes actuels. L'opposition conservatrice s'est scandalisée de ce recul mais il a été facile aux Travailleurs de lui répondre qu'elle ne pouvait guère se vanter de réussites dans le domaine au moment où elle détenait le pouvoir.

L'enquête Woods

Entre le rapport Donovan et le rapport Woods, il est facile de noter plusieurs ressemblances mais on peut aussi remarquer des différences intéressantes. Les deux enquêtes sont nées jusqu'à un certain point à l'occasion d'un problème, l'enquête britannique à la suite de la décision de la Chambre des Lords dans *Rookes c. Barnard* et l'enquête canadienne à la suite de la crise que provoqua pendant l'été de 1966 le différend des chemins de fer. On les souhaitait tout de même depuis quelque temps. Par ailleurs l'enquête canadienne semble avoir été moins lourde et plus simple que l'enquête britannique. Au Canada, on a évité cette fois d'utiliser l'appareil majestueux et parfois paralysant de la commission d'enquête royale qui est créée soit en vertu de la loi générale soit parfois même en vertu d'une loi spéciale. Il semble bien que le travail ait été aussi efficace, ce qui est peut-être une leçon pour l'avenir. Les deux groupes ont reçu des mémoires et ont fait accomplir des recherches dont la publication enrichit les bibliothèques spécialisées. Il n'appartient qu'aux spécialistes de souligner les différences dans les recommandations techniques et je me contenterai maintenant dans une seconde partie d'examiner le problème que posent ces enquêtes nombreuses.

Que ce soit sous la forme de commissions royales ou de comités, les organismes d'enquête n'ont pas toujours eu bonne presse au Canada. Le

docteur Henry Marshall Tory, qui fut un universitaire canadien anglais distingué et qui fut membre ou président de huit commissions royales d'enquête, déclarait un jour avec humour ceci que je traduis largement : « La profession de foi d'un anglais est : comme il était au commencement, comme il est maintenant et comme il sera dans les siècles et les siècles. Ainsi soit-il ». Les Américains, eux, disent : « Comme il était au commencement, comme il est maintenant et « by gosh » ça va cesser ». Quant aux Canadiens, ils pourraient s'exprimer ainsi : « Comme il était au commencement, comme il est maintenant, et, mesdames, messieurs, s'il faut opérer quelques changements, eh bien, nous créerons une commission royale pour qu'elle nous dise ce qu'il faut faire »³.

Sous cette vision amusante, se cache beaucoup de vérité dont nous n'avons pas d'ailleurs à rougir. Certes, nous n'avons pas créé le système des commissions royales d'enquête : il nous vient d'Angleterre où il existait de temps immémorial en vertu de cette fiction qui veut que la Couronne (d'où l'épithète « royale » qui aujourd'hui signifie plutôt « gouvernementale ») puisse se renseigner sur tout. On a même prétendu qu'on en avait abusé et, en 1849, paraissait un petit ouvrage qu'aiment à citer les ennemis des commissions d'enquête, *Government by commission, illegal and pernicious* dont l'auteur était un avocat du nom de L. Toulmin Smith. En 1909 on créa même un comité parlementaire, présidé par Arthur Balfour, qui en 1910, fit rapport sur les commissions d'enquêtes et leur procédure. Un humoriste anglais a même déjà parlé d'une « Royal Commission on kissing » pour souligner qu'on en créait sur tous les sujets. Tous les pays du Commonwealth, en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont pratiqué le système mais nous en sommes tout de même les champions puisque depuis les débuts de la Confédération le gouvernement fédéral a créé près de 350 commissions d'enquête et que les provinces en ont fait autant⁴.

3. Cité par le professeur J.B. Brebner dans son discours présidentiel, *Canadian Historical Association Report*, 1940, p. 14.

4. Cf. Henderson, George Fletcher, *Federal Royal Commissions in Canada, 1867-1966*; a check list, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

On a évidemment beaucoup écrit sur les commissions royales d'enquête surtout en Angleterre et en Australie. Comme livre général sur le sujet, mentionnons : *Royal Commissions of Inquiry; The Significance of Investigations in British Politics*, H. McD. Clokie and J.W. Robinson, Stanford Univ. Cal., 1937. Sur les commissions d'enquête au Canada, on trouvera deux études intéressantes : celle de J.E. Hodgetts, sous le titre "The Role of Royal Commissions in Canadian Government" in *Canadian Public Administration* par Hodgetts and Corbett, MacMillan, Toronto, 1960, et celle de Watson Sellar, "A Century of Commissions of Inquiry" in *The Canadian Bar Review*, janvier 1947.

On se demande en certains milieux si on n'abuse pas de ces enquêtes, qu'elles se fassent par commission ou par comité. Il est évident que c'est parfois pour un gouvernement une élégante façon d'éviter des responsabilités et de pratiquer ce que Marcel Proust, inspiré de l'anglais, n'a pas craint d'appeler de la « procrastination ». Les gouvernements peuvent aussi instituer des commissions dont ils prévoient aisément les recommandations et on rappelle avec malice cette commission d'enquête que créa, à la suite du Scandale du Pacifique, Sir John A. Macdonald et dans laquelle, disaient ses adversaires, il était à la fois juge, avocat et témoin comme le représentait une caricature de l'époque.

Les commissions d'enquête ont aussi constitué pour la magistrature un danger de politisation. Dans le passé surtout, on choisissait presque toujours pour les présider des juges parce que leur fonction était censée leur donner l'indépendance nécessaire, parce que leur connaissance de la procédure pouvait faciliter la marche de l'enquête et aussi parce que les enquêteurs compétents et libres dans d'autres formes d'activité étaient rares. Le développement du corps professoral universitaire a changé la situation et on s'est demandé parfois moqueusement si certaines facultés pourraient continuer d'offrir leur enseignement tant était considérable le nombre de leurs membres accaparés par des enquêtes. Il reste que les professeurs constituent de bien meilleurs membres de commissions d'enquête que les juges et jusqu'à un certain point je verrais sous cet aspect une supériorité du comité Woods sur la commission Donovan.

D'ailleurs, ce sont les juges eux-mêmes qui aujourd'hui s'opposent à leur participation à des enquêtes ainsi qu'en témoigne une déclaration faite en 1967 par l'honorable juge Lucien Tremblay, de la Cour d'appel du Québec. Parlant, en effet, à une réunion annuelle de la section québécoise de l'Association du Barreau canadien, le juge Tremblay estimait « mauvaise, de façon générale » les nominations de juges comme présidents ou membres de commissions d'enquête. Il soulignait que certains juges-enquêteurs se croyaient obligés d'émettre leur opinion sur la conduite de certaines personnes, suivant en cela leur conception de la loi, de l'éthique et de la morale politique. Or, disait-il, un juge exerce certains pouvoirs judiciaires. C'est là sa fonction propre. Et lorsqu'il parle à ce titre, le public admet en général qu'il s'agit alors de la vérité juridique « non pas parce que le juge est plus fin qu'un autre, mais parce que c'est là son rôle ». Or le public ne fait pas la distinction nécessaire entre un juge qui émet une vérité juridique et celui qui énonce des opinions personnelles sur des faits qu'il a recherchés, par exemple en disant

qu'un ministre aurait dû faire telle chose ou que tel autre n'aurait pas dû acheter tel article »⁵.

Les enquêtes ont eu en général l'avantage d'appliquer des méthodes scientifiques de recherche dans des domaines où pendant longtemps on s'était contenté d'intuitions. Au niveau fédéral depuis le Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, elles ont engendré les meilleures études dans tous les domaines des sciences humaines et par les travaux qu'elles ont suscités elles ont été souvent de véritables universités ambulantes⁶. Il en a été de même à Québec, où à quelque enseigne constitutionnelle qu'on se loge, il faut bien admettre que le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels a été, en 1956, la première expression structurée de l'autonomie québécoise et le début d'une orientation nouvelle précisée en 1960. Les enquêtes ont aussi le merveilleux effet de créer un climat et de permettre à des organismes et à des individus de prendre conscience de leurs sentiments et de leurs idées et de les exposer méthodiquement.

Évidemment, le grand public trouve que les enquêtes coûtent cher et il se scandalise de certains honoraires qui pourtant sont souvent moins élevés que ceux qu'on paie dans l'entreprise privée. Les enquêtes sont aussi assez souvent l'objet de la part des « back-benchers », de questions en chambre et parfois même d'attaques démagogiques. Il serait facile de prouver que dans la plupart des cas, les fonds qui leur sont destinés ne représentent qu'une minime fraction dans le budget de l'état et de souligner que quelques jours de débats parlementaires sont encore plus dispendieux et moins utiles mais il reste qu'au point de vue démocratique et psychologique, il faudrait tenir compte de l'aspect publicitaire de ces enquêtes et surtout révéler franchement avec explications ce qu'elles coûtent. C'est un des nombreux domaines de la chose publique, où la pratique abusive et inutile du secret cause beaucoup plus de mal que de bien.

Le système d'enquête est malgré tout tellement populaire que certains organismes cherchent à se valoriser en le pratiquant. C'est le cas du Sénat canadien dont plusieurs enquêtes récentes semblent avoir été assez approfondies. Il reste que la chambre haute est avant tout un corps législatif dont les membres ont été auparavant pour la plupart politisés et qui

5. D'après un compte-rendu dans *Le Devoir*, 17 avril 1967.

6. C'est pourquoi il faut souhaiter qu'on publie le plus tôt possible les travaux qui ont été effectués pour l'Équipe spécialisée et dont on trouve la liste en annexe. Notons que plusieurs des travaux effectués pour la Commission Donovan ont été publiés.

par conséquent ne jouissent pas toujours d'une réputation inattaquable d'impartialité. La véritable enquête sera toujours une projection de l'exécutif qu'elle prenne la forme qu'engendre une commission royale, ou celle qui s'incarne dans une équipe spécialisée.

THE WOODS AND DONOVAN REPORTS

There is a great deal of similarity between the Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association under the chairmanship of Lord Donovan published in the United Kingdom in June 1968 and the Report of Task Force on Labour Relations under the chairmanship of Dean H.D. Woods issued by the Privy Council Office at the end of 1968. There are also some differences in the process.

Appointed in February 1965, The Donovan Commission with its twelve members representing many fields of interest and with the aid of competent researchers has accomplished a great and effective work. According to its mandate, it was "to consider relations between managements and employees and the role of trade unions and employers' associations in promoting the interests of their members and in accelerating the social and economic advance of the nation, with particular reference to the law affecting the activities of these bodies". The Report underlines the fact that Britain had two systems of industrial relations, the first and formal one embodied in official institutions, and the other one, the informal, created by the actual behaviour of trade unions and employers. This is the explanation of many illegal strikes. So the Report recommended the reform of collective bargaining by industry-wide negotiations and agreements. It recommended also an Industrial Relations Commission to investigate labour difficulties, and the creation of labour tribunals to hear complaints of breach of contract. It recommended a better structure of trade unions with "one union for one grade of work within one factory" and a less exclusive membership in the Confederation of British Industries.

Only a few of the recommendations of the Report have been implemented but many reactions by industrial and labor organisations and by the Wilson Government have proved the usefulness of the inquiry. The many research papers which have been published are also very precious.

In the second part, the inquiries are studied by themselves. Canada has the reputation of using the process lavishly. As it has been said, the national creed is: "As it was in the beginning, is now and if we are going to make any changes we will appoint a Royal Commission to tell us how it is to be done". For the government, inquiries are sometimes a way of procrastination and for the judges appointed to chair them it was perhaps a dangerous derogation to their independence but in general they appear to be a scientific approach in fields where up to recent years, intuition only was used. People find that inquiries are expensive: so it will be a good policy in Canada to act as they do in the United Kingdom where the cost of everything is given with the publication of the Report. Inquiries are also useful as a kind of travelling universities helping the diffusion and the discussion of various and opposite ideas. So members of legislative houses are tempted to improve their reputation by initiating them, but they will remain mostly the task and the projection of the executive branch.