

Relations industrielles Industrial Relations



Report of the Royal Commission on Labor Legislation in Newfoundland and Labrador, by Maxwell Cohen and Joel Bell, St-John's, Nfld, 1972, 561 pp.

Jean Boivin

Volume 27, Number 4, 1972

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028340ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028340ar>

[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 review

Boivin, J. (1972). Review of [*Report of the Royal Commission on Labor Legislation in Newfoundland and Labrador*, by Maxwell Cohen and Joel Bell, St-John's, Nfld, 1972, 561 pp.] *Relations industrielles / Industrial Relations*, 27(4), 782-785. <https://doi.org/10.7202/028340ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1972

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

RECENSIONS

Report of the Royal Commission on Labor Legislation in Newfoundland and Labrador, by Maxwell Cohen and Joel Bell, St. John's, Nfld., 1972, 561 pp.

La Commission royale d'enquête sur la législation du travail à Terre-Neuve dont la responsabilité avait d'abord été confiée à monsieur Yvan C. Rand le 26 septembre 1968 puis, à la suite du décès de ce dernier le 2 janvier 1969, à monsieur Maxwell Cohen, vient de publier son rapport final (mars 1972). Il s'agit là d'un travail remarquable non seulement sur le plan de l'analyse des problèmes reliés aux contextes légal et institutionnel dans lequel évoluent les relations du travail et des excellentes recommandations s'y rapportant, mais également en tant que source importante permettant d'identifier les principales caractéristiques économiques et socio-politiques de cette province.

La première partie du rapport révèle des données fondamentales sur lesquelles s'appuieront les recommandations ayant trait à la législation du travail. Il est en effet impossible de prétendre instaurer quelque législation que ce soit sans connaître les caractéristiques des individus et des institutions qui auront à vivre à l'intérieur de ces règles juridiques. C'est pourquoi le premier chapitre contient une foule de statistiques économiques sur la population, la participation au marché du travail, le chômage, les taux de salaires, le revenu personnel « per capita », l'évolution du coût de la vie, le nombre d'employés par industrie, etc. L'évolution de la législation du travail permettant de situer le cadre légal dans lequel les relations du travail ont évolué à Terre-Neuve est l'objet du second chapitre. Quant au troisième chapitre, il est d'une importance vitale car il relate la formation et le développement du mouvement syndical terre-neuvien en plus de présenter une analyse systématique de l'évolution de la négociation collective dans chacune des principales industries.

Pour le profane de la situation des relations du travail à Terre-Neuve, ce

chapitre révèle des observations très intéressantes. D'abord on y apprend que (au moins jusqu'en 1970-71) l'impact de la négociation collective sur la détermination des conditions de travail a été assez minime à cause d'une faible implantation du syndicalisme dans la plupart des secteurs industriels, à l'exception de l'industrie forestière, des mines et, à un degré moindre, de la construction. Par ailleurs, et probablement comme conséquence du phénomène précédent, les salaires sont généralement inférieurs à ceux des autres provinces de l'Atlantique sauf dans les secteurs où l'organisation syndicale a traditionnellement été puissante alors qu'on retrouve même des salaires supérieurs à ceux des autres provinces de l'Atlantique. En ce qui concerne le militantisme syndical et, plus particulièrement les grèves, deux observations majeures se dégagent: d'abord jusqu'en 1970, on dénote très peu de grèves (une moyenne de 6 par année entre 1950 et 1970) et généralement peu de jours-hommes perdus. Par contraste, en 1971, il y eut au moins 27 grèves (les chiffres officiels n'étant pas encore disponibles au moment de l'étude, et un nombre de jours-hommes perdus supérieur à la moyenne de la période 1950-1970. Cette recrudescence du militantisme syndical s'est surtout fait sentir dans les secteurs de la construction, de la transformation des produits de la mer, et des services. De plus, le rapport souligne que les grèves de 1971 possèdent deux caractéristiques particulières: elles ont en général été plus efficaces du point de vue de l'obtention de meilleures conditions de travail par les syndiqués et elles se sont effectuées dans de petites unités de négociation.

Les deux grandes conclusions que la Commission tire de cette description détaillée et qui guideront ses recommandations ultérieures sont les suivantes. En premier lieu, la révision de la législation du travail devra se faire de façon à permettre à ceux qui désirent s'organiser en syndicats de le faire plus efficacement de sorte que la négociation collective remplisse adéquatement le rôle que lui attribuent les pouvoirs publics. Ensuite,

étant donné le nombre considérable de non-syndiqués, il revient aux pouvoirs publics de trouver des mécanismes législatifs ou autres pour améliorer les conditions de travail de ces derniers.

La deuxième partie discute d'une façon générale des principaux problèmes posés par le fonctionnement d'un régime de négociation collective et suggère différentes approches et différents mécanismes pour améliorer le sort des non-syndiqués, tant du point de vue du marché du travail (salaire minimum, emploi des enfants, vacances annuelles, accidents du travail) que du point de vue de la politique sociale.

La troisième partie constitue le nœud du rapport. On y analyse la législation du travail actuelle et on y propose des recommandations fort originales en vue de faciliter et d'améliorer le processus de la négociation collective dans le secteur privé de l'économie. Les recommandations qui nous sont apparues les plus intéressantes sont les suivantes : l'extension du syndicalisme aux cadres et aux membres des professions ; l'obtention d'une accréditation syndicale si les $\frac{2}{3}$ d'au moins 60% des travailleurs inclus dans l'unité de négociation ont voté en faveur de leur adhésion au syndicat, en plus du traditionnel 50% plus 1 de l'unité de négociation ; l'énumération d'un grand nombre de pratiques interdites pour les employeurs comme par exemple la prohibition de faire accomplir par un autre employeur le travail effectué par l'employeur initial dont les employés seraient en grève ou de prendre des mesures disciplinaires contre un employé parce qu'il a refusé de faire le travail d'un autre employé en grève légale ; la possibilité pour la Commission des relations du travail d'émettre des accréditations couvrant plusieurs employeurs et plusieurs syndicats ; la responsabilité du nouvel employeur dans le cas d'aliénation d'entreprise ; la détermination par le lieutenant-gouverneur-en-conseil d'un état d'urgence si une grève mettrait en danger des services essentiels et dont la conséquence serait le retour immédiat au travail et la formation d'un tribunal d'arbitrage avec pouvoirs exécutoires ; le droit pour un travailleur ayant été engagé dans une grève légale de reprendre son poste même si ce poste a été occupé par un autre travailleur pendant la grève ; le vote de grève tenu au scrutin secret par tous les travailleurs de l'unité de

négociation ; la responsabilité civile du syndicat pour les actes commis par ses membres et officiers ainsi que la responsabilité individuelle de ces derniers s'ils abusent de leur mandat ; enfin dans le cas des injonctions, la Commission en arrive aux mêmes conclusions que celle présidée par le juge Rand en Ontario, à savoir qu'elle recommande aux tribunaux d'être circonspects dans l'application des règles de procédure aux problèmes des relations du travail, tout particulièrement en ce qui a trait aux injonctions « ex parte ».

La Commission Cohen a également fait des recommandations originales dans d'autres domaines. Ainsi, elle suggère que tout changement pouvant survenir pendant la durée de la convention et qui aurait pour effet de modifier les conditions de travail doit être négocié. De plus, l'absence d'une entente implicite ou explicite entre les parties résultant des négociations précédentes, n'enlève pas les droits et obligations impliqués dans la négociation.

En ce qui concerne la protection des droits de l'individu à l'intérieur de son syndicat, la Commission recommande qu'en cas de suspension ou expulsion de même qu'en cas de mauvaise défense d'un grief, l'individu ait un droit d'appel à un organisme de révision qui agirait comme une Commission des droits civiques. On sait que certains syndicats internationaux comme celui des travailleurs unis de l'automobile possèdent un tel organisme de révision.

En matière de contributions pour fins politiques, la Commission permet de telles contributions à condition qu'elles soient approuvées au scrutin secret par la majorité absolue des membres, qu'elles soient versées dans un fonds spécial et qu'il y ait possibilité pour un individu de se désister (« contracting out »). Enfin la Commission termine ses recommandations touchant le secteur privé en traitant des problèmes spéciaux de l'industrie de la construction (où elle s'inspire de l'enquête Crispo-Goldenberg en Ontario) et de l'industrie des pêcheries.

La quatrième partie du rapport traite exclusivement des relations du travail dans le secteur public. La déclaration de principe de la Commission est à l'effet que la négociation collective dans le secteur public possède la même raison d'être que dans le secteur privé, à condition que

l'on tienne compte de certaines caractéristiques particulières au contexte public.

Sans entrer dans le détail de ces caractéristiques particulières énumérées par la Commission qui, soit dit en passant pose la problématique de la négociation collective dans le secteur public d'une façon excellente, voici les recommandations principales auxquelles le rapport Cohen en arrive.

Dans le domaine de la structure de négociation, on distingue entre deux types de relations employeurs-employés : les cas où les employés ont « deux » employeurs soit, le gouvernement provincial comme bailleur de fonds ultime et un employeur plus immédiat pour l'embauche, les promotions et autres questions relevant de l'administration du personnel (enseignants, employés d'hôpitaux, etc.) ; et les cas où les employés n'ont qu'un seul employeur (fonctionnaires, par exemple). Dans le premier cas, la Commission recommande une négociation centralisée sur les questions monétaires entre un conseil de syndicats et le président du Conseil du trésor assisté par le ministre intéressé (santé, éducation, etc.). Il s'agit là d'une négociation de type sectoriel comme cela existe présentement au Québec. Pour toutes les autres questions, la négociation devrait se faire sur une base locale ou régionale, selon le cas. Dans le second cas, la Commission ne fait aucune recommandation particulière suggérant qu'il s'agit de trouver un moyen terme entre une négociation à une table unique et une négociation trop fragmentée, tout en indiquant le modèle de la fonction publique fédérale comme point de référence.

Le rapport Cohen recommande la conservation du système au mérite administré par une Commission de la fonction publique neutre dont les seules fonctions, cependant, auraient trait à la sélection, l'embauche et la promotion des employés et à l'établissement des plans de classification. Les autres questions d'administration du personnel seraient alors négociables.

Le rapport discute intensivement des mécanismes de règlement des conflits d'intérêts.

Dans un premier temps, on y démystifie tout en plaçant dans leur juste perspective, les concepts sacro-saints du droit de grève et de l'arbitrage obligatoire. La position de principe de la Commission

est que, à prime abord, il n'y a pas de raison d'enlever le droit de grève aux employés du secteur public sauf à ceux dont les services sont jugés absolument essentiels. Dans cette catégorie on retrouve les policiers, les pompiers et les employés d'hôpitaux pour lesquels on propose l'arbitrage obligatoire. Quant aux autres employés, on leur laisse le choix entre la grève et l'arbitrage obligatoire comme dans le cas de la législation fédérale et celle du Nouveau-Brunswick. Un autre principe de base sur lequel s'appuie la Commission touche à la maturité du régime de négociation collective dans le secteur public. Ainsi, on recommande qu'étant donné l'inexpérience des parties avec la négociation collective, l'utilisation du droit de grève ne devrait être accordée qu'après deux rondes de négociation pendant lesquelles un système d'arbitrage obligatoire serait en vigueur. Après cette période, les syndicats pourraient se prévaloir de leur option entre le maintien de l'arbitrage obligatoire et le droit de grève. En justifiant sa recommandation du « système à option » plutôt que celui du simple droit de grève, la Commission avance une raison très pertinente, à savoir : la préservation d'un certain pouvoir de négociation pour certains groupes d'employés dont l'exercice du droit de grève affecterait très peu l'employeur et qui se verraient placés devant la malheureuse option entre la capitulation totale ou une grève très coûteuse qui ne présenterait aucune perspective d'améliorer l'offre patronale. Le fondement d'un tel raisonnement nous semble parfaitement justifié quand on examine l'évolution des négociations collectives dans le secteur public au Québec et l'obstination permanente de ce gouvernement à refuser de faire arbitrer les différends auxquels il est partie.

Une autre recommandation digne de mention est celle visant à soustraire du Ministère du travail la conciliation des différends touchant le secteur public afin d'éviter les conflits d'intérêts des conciliateurs. Cette tâche, selon le rapport, devrait être confiée au président de la Commission des relations du travail qui pourrait choisir les conciliateurs à son gré.

L'ensemble des recommandations visant le fonctionnement du système d'arbitrage obligatoire est basé sur le modèle de la fonction publique fédérale. Nous recevons assez froidement, cependant, la

suggestion à l'effet que dans les cas où le gouvernement jugerait bon de ne pas suggérer l'approbation des crédits nécessaires à l'application de la sentence arbitrale, celui-ci aurait à motiver ses raisons devant la législature qui, ultimement, possède l'autorité d'accorder ces crédits. En effet, en démocratie parlementaire britannique, le gouvernement contrôle la législature par sa majorité, et l'on conçoit difficilement que l'opposition puisse convaincre celui-ci d'accorder les crédits. Il s'agit là, selon nous, d'une des limites à la négociation collective dans le secteur public et c'est ce qui rend l'institution différente de celle du secteur privé.

Une autre recommandation empruntée au modèle fédéral touche la détermination des services essentiels dans les cas où les syndiqués auraient choisi l'option droit de grève. Comme au fédéral, la Commission suggère la désignation d'employés ou classes d'employés dits « essentiels » et qui devront continuer à travailler dans l'éventualité d'une grève. La liste de ces employés est également établie de la même façon qu'au fédéral : énumération par l'employeur, contestation par le syndicat s'il y a lieu, et arbitrage par la Commission des relations du travail.

Enfin, dans le domaine de l'action politique, la Commission Cohen interdit aux seuls fonctionnaires de faire de la politique partisane. Elle leur permet cependant de s'affilier à n'importe quelle centrale à la condition que celle-ci ne force pas les fonctionnaires à contribuer financièrement à un parti politique.

La cinquième partie du rapport suggère les changements appropriés dans l'administration de la législation en vue de mettre en pratique les recommandations contenues dans les trois parties précédentes. Ainsi, on recommande que la Commission des relations du travail possède un président et autant de vice-présidents qu'il semblera bon d'y en avoir à plein temps. Que cette Commission soit formée de représentants d'employeurs et d'associations d'employés plutôt que composée d'experts. Qu'elle soit complètement indépendante du gouvernement. Que ce soit la même qui ait juridiction sur le secteur public en y ajoutant le personnel nécessaire et qu'elle fonctionne en comités paritaires : un pour le secteur public, un pour l'industrie des pêcheries, un pour l'industrie de la construction et un pour toutes les autres industries.

Les décisions de la Commission des relations du travail touchant les pratiques interdites ainsi que les grèves et lockouts illégaux devraient avoir force de loi comme les décisions de la Cour suprême de Terre-Neuve, selon la Commission d'enquête.

Le rapport Cohen recommande également la création d'une Commission de révision (« Fair Representation Review Board ») composée d'une ou plusieurs personnes neutres pour entendre les plaintes des individus envers leur syndicat. Enfin, on suggère que le personnel du Ministère du travail soit augmenté de façon à établir des conseils régionaux tripartites (un représentant des employeurs, un représentant des employés et un président impartial choisi parmi des personnes jugées dignes de confiance dans une région donnée) dont les fonctions seraient : faire respecter les diverses lois du travail (salaire minimum, accidents du travail, etc.); faire des recommandations pour améliorer ces lois; s'occuper de toutes autres questions pouvant faire l'objet d'une politique gouvernementale concernant les normes du travail. L'idée majeure derrière ces conseils régionaux est de protéger le plus adéquatement possible les travailleurs non organisés. Un bureau de recherche sur les salaires des secteurs public et privé devrait aussi être établi.

La seule critique que nous pouvons formuler à l'endroit du rapport Cohen est qu'il recommande trop de tâches concentrées dans la seule personne du président de la Commission des relations du travail. Nous croyons que ce président sera trop accaparé pour remplir efficacement chacune des fonctions qu'on lui aura attribuées. Dans l'ensemble, cependant, il s'agit là d'un travail excellent dont plusieurs autres législations canadiennes auraient intérêt à s'inspirer pour améliorer leurs législations désuètes dans le domaine des relations du travail.

Jean BOIVIN

Labor Economics, by R.B. Freeman, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1972, 136 pp.

Dernier venu de l'excellente collection **Foundations of Modern Economic Series**, ce manuel d'économie du travail possède les qualités des publications antérieures : excellente vulgarisation du sujet dans une présentation soignée. Le volume