

Trends in Public Policy in Labour Relations

H. D. Woods

With the present paper, the author covers some of the developments which have known, since 1948, the various Canadian jurisdictions in the field of public policy and labour relations. The principal topics are: labour economics, labour-management relations and finally industrial peace and the changing role of government.

Introduction

« No field of Dominion and Provincial administration is more fluid than that of labour relations. Collective bargaining practices in industry are changing rapidly without regard for provincial boundaries or limitations of provincial jurisdiction. In recognition of this situation, it seems advisable, in the interests of labour and management and in the national interest, to consider, as far as reasonably possible, uniformity of legislation and a standard pattern of administration for Dominion and Provincial legislation to deal effectively with difficulties arising in labour-management relations. »

This appeal for a national labour code was made by the then Federal Minister of Labour, the Hon. Humphrey Mitchell, to a conference of labour ministers and their senior officials at a meeting in October, 1946.¹ The meeting had been called because of the impending withdrawal behind the constitutional limitation for peace time government in Canada of the federal authority. Developments in the United States in the 1930's and in Canada and its provinces in the 1930's, and especially during the wartime emergency in the 1940's had produced, in effect, a national code of labour relations

WOODS, H.D., Dean, Faculty of Arts and Science, McGill University (Montreal).

(1) *Labour Gazette*, Vol. XLVI, 1946, p. 1524.

for Canada. Because it was based on wartime emergency powers it was unstable. The minister was appealing for stability. In the immediate post-war years considerable uniformity did in fact develop because the Federal Parliament and most of the provincial legislatures passed laws whose basic provisions were similar, although some variations emerged from the beginning.² The present paper will look at some of the developments in the various jurisdictions since 1948, when the Dominion Industrial Disputes and Investigation Act was passed.

Labour-economics

The major preoccupation, at the present time, of provincial governments and the Federal authority, so far as labour matters are concerned, appears to be with manpower economics. This is reflected also in the universities. If one is not in some way involved in labour force studies one appears to be away from the centre of things. Manpower, training, employment, automation, re-training, mobility and so on are fashionable while union-management relations are not. This is an understandable reflection of the post-war upsurge in population, and therefore of an increase in the labour force itself. The numbers pouring onto the labour market increase each year and this fact generates strong political pressures in support of job creation. Full employment proposals, which in the thirties were principally concerned with keeping the economy functioning at a level high enough to prevent members of the labour force from being unemployed have been largely replaced with proposals concerned with economic growth at rates which will absorb not only the existing unemployed, but also will be able to provide employment for an ever-increasing labour supply.

Concern for manpower problems also reflects changes in the composition of the labour force, the increased number and percentage of females, the higher levels of general and specialized education, and important sociological factors such as increased urbanization, and fundamental changes in family relationships.

The demand side has also seen important changes. We are all familiar with the relative and even absolute decline in blue-collar jobs, the expansion of technician and service occupations and the increased rate of skill obsolescence. Hence the increased interest of labour eco-

(2) Woods and Ostry, *Labour Policy and Labour Relations in Canada*, 1962, Ch. III.

nomists, as well as officials of government, in training, mobility, and labour force studies.

There can be no denying the validity of this concern with manpower problems. Undoubtedly public policy at all levels of government will increasingly be concerned with the number of persons entering the labour market, with the skill composition, with the changing ratios on the demand side, and with the questions of training and mobility. Labour and education departments move closer together and begin to emphasize positive policies of education, not merely in terms of student choice, but also in terms of the choices statistical studies of demand and supply seem to indicate students *should* make.

Just as manpower planning and policies have become popular, so has employment planning. Keynesianism modified to cope with the problem of labour force expansion, has encouraged large numbers of empirical studies of unemployment problems, the establishment of economic councils, a growing skepticism toward market forces, and increased faith in planning economic growth.

Labour-management Relations

Preoccupation with these problems of labour economics has diverted attention from union-management relations and from the problem posed by the Federal Minister of Labour in 1947. Undoubtedly collective bargaining cannot solve some of the social problems of industrialism. Agreement between unions and management do not, for instance, create new jobs. Even in those situations where unions and management cooperate to arrange for the retraining of technologically displaced workers and their transfer, they solve problems only for those directly affected, and principally for the worker displaced by technology. The redundancy is born by a young worker, coming into the labour market, it does not disappear.

COLLECTIVE BARGAINING

Yet unions have a place in the scheme of things, albeit a changing one. Perhaps it is because in Canada we have never, at least until recently, been prepared to take a positive view of unions and collective bargaining, that we have so easily redirected our attention away from the problems of labour-management relations and toward labour econo-

mics. This is only speculation and it may be idle and erroneous. Yet the questions of the role of private decision-making and of the context of public policy within which such decision-making is to be made remain with us. The preamble to the Wagner Act of 1935 attempts to justify the level of public interference on behalf of unionization on the grounds that unionization and collective bargaining are good economically. It is true, of course that the Wagner Act was postulated on the somewhat dubious principle of an underconsumption theory of the depression of that unhappy decade. Support for collective bargaining was believed to be support for high wages, high purchasing power, and therefore high employment.

There is nothing like this faith in Canadian experience with labour-relations and the Wagner Act principle was introduced only after eight years had elapsed and the unions were beginning to exert their war-time strength on the government. Unionism was neither good nor bad, but a right derived from the principle of freedom of association. Collective bargaining became a right, only if the majority of workers in the affected unit wanted it. Canadian law never accepted the principle that it was in the public interest to have collective bargaining. But recently there has been a change, at least in the Province of Quebec. The Quebec Minister of Labour is on record as stating that « The government believes that the collective agreement is the cornerstone of employer-employee relations. It wishes to allow all possible latitude for the definition of rights and obligations and the establishment of more efficient procedures for the regulations of grievances. »³ Unlike the Wagner Act in the United States the emphasis is placed on industrial relations and the settlement of disputes via the union-management agreement rather than on a specific economic goal. Nevertheless it appears that Quebec has accepted unionism and collective bargaining as desirable and in the public interest.

This policy is reflected in the new labour code of the Province enacted in 1964. The coverage of the new labour-relations policy has been greatly extended by altering the definition of employee so as to include practically all employed persons except the usually excluded management groups, civil servants (except Liquor Commission Employees),⁴ and members of police forces. Perhaps the most important

(3) *Labour Gazette*, Vol. LXIV, 1964, pp. 1072.

(4) The employees of this Commission did engage in strike action which lasted for several weeks including the Christmas — New Year period of 1964-1965.

change is that members of a large number of professions formerly excluded have now been granted the privileges of the Act, although they are limited to unions made up of members of a single profession.

A further demonstration of a positive policy toward unionism is the provision that authorizes the Quebec Labour Relations Board to issue permits to union representatives, possession of which requires employers of labour in lumber camps to grant the union representative access to lands where the employees are living, and to provide food and lodging at the prices paid by the regular employees. This is coupled with a requirement to pay money to the employee for union dues provided he has such money to his credit. Also, the employer must permit union meetings on the property, under certain regulations. In addition, the check-off of union dues on a voluntary revocable basis has become a right under the law.

Like Ontario, Quebec has recognized the special difficulties of unionization and certification in an unstable employer-employee relationship as it occurs in the construction industry. The Quebec Labour Relations Board is now authorized to establish by regulation special certification procedures for the industry that takes into account the temporary and seasonal character of the industry. Quebec has granted the same authority regarding the lumber industry, and for the same reasons.

Conciliation procedure has been undergoing a fairly rapid alteration throughout Canada in recent years. The basic Canadian pattern involved the compulsory delay on the strike and lockout and the requirement to go before a conciliation officer followed by a conciliation board. There were some variations to this, notably in Saskatchewan where conciliation was voluntary, and British Columbia and Alberta where various supervised votes on board « awards » or on strike action were required.⁵ General practice in the other provinces has been modified in two ways. Ministerial discretion to refuse a conciliation board has been exercised cautiously for years in Ontario and other provinces, and boards have usually been established when settlement was not achieved by conciliation officers, but New Brunswick began denying boards in practically all but public utility cases some years ago, and more recently Manitoba has followed suit. Nova Scotia has abolished boards except on the joint request of the parties of interest, and Quebec has in its recent codification

(5) See Woods and Ostry, *Op. cit.* Ch. VI.

eliminated the conciliation type of board altogether, even on a mutual basis. Thus, either through Ministerial discretion or by legislative change, four provinces have sharply curtailed or eliminated the conciliation board form of intervention. In these areas it is reasonable to say that public policy has shifted closer to non-intervention in bargaining disputes and has tended to restore the responsibility for decision-making to the parties of interest. It has also re-emphasized the work-stoppage as the principal sanction in negotiation disputes. Yet the emphasis on conciliation boards has continued in the remaining provinces, and the use of supervised compulsory votes by the members of the bargaining units has been retained in British Columbia and Alberta. In the former province, the strike must be sanctioned by a majority vote of the employees in the unit, and in addition the Minister may conduct a vote of the employees affected by a strike if an offer of settlement is made by the employer. In Alberta, the affected employees vote on the award of the conciliation board. The strike must also be sanctioned by a majority vote of the bargaining unit.

We have in Canada, therefore, three patterns of labour law involved with intervention in negotiation disputes. On one extreme is the British Columbia and Alberta pattern which reduces the authority of decision making of labour leaders and transfers it, via compulsory votes to the workers represented by the union; i.e., the members of the bargaining unit. On the other extreme is the Saskatchewan pattern which leaves the authority of decision-making in collective bargaining to the union officers and the union constitution. Nova Scotia, New Brunswick, Province of Quebec all fall in this category, and Manitoba almost does since in practice the conciliation board has been largely eliminated. However, the supervised strike vote of the members of the bargaining unit is retained. Somewhere in between are the Dominion, Newfoundland, and Ontario where the conciliation board is still used extensively as a compulsory feature.

The trend is definitely toward the Saskatchewan pattern. A few years ago only Saskatchewan was in this group. But Nova Scotia, New Brunswick, Province of Quebec, and Manitoba have all moved from the Federal-Ontario pattern to the more liberal Saskatchewan one.

UNFAIR LABOUR PRACTICES

Another shift in emphasis is also significant. Most Canadian labour relations acts at one time provided that the remedy for unfair labour practices was to be sought in the courts after the complainant had obtain-

ed leave to prosecute, usually from the Minister of Labour. This is a very unsatisfactory system of protection for the employee from interference with his freedom of choice concerning participation in unionism. Especially during organizational periods the temptation of employers to misuse the power the employment contract gives him is very great, if he is determined to keep the union out. In the same circumstances unions may be tempted to use forbidden tactics to press membership on employees. The courts are slow, expensive, and generally not well enough versed in industrial relations to deal with such matters satisfactorily. Experience indicates that very few cases have come to court by such means.

The alternative trend is developing of authorizing labour relations boards to adjudicate in such cases. British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Quebec and Nova Scotia all have introduced the alternative. Usually the procedures in these provinces provide for mediation under the direction of the Labour Relations Board, followed by board hearings and adjudication in those cases not resolved by the mediation effort. Experiences in Ontario suggest that only 30% of the cases filed are actually heard by the Board.

The effect of this procedure is to tend to transfer the burden of proof from the employee to the employer. Indeed, in Quebec the law actually places the burden of proof on the employer. In the other provinces it is not so provided, but labour relations boards are inclined to transfer it once a *prima facie* case is established.

Procedure before the boards on these cases resembles, in effect, the procedure under a collective agreement. The grievance procedure is similar to the investigation of a L.R.B. field officer in that the object is to get the parties to resolve the difference. If the second step of arbitration, on the one hand, or a Board hearing and award, on the other, is required, the guiding principle tends to be « just cause ». Finally, both the arbitration and the L.R.B. are empowered to render the complainant whole by restoring all his rights and privileges, including lost income as damages. Neither the arbitration nor the L.R.B. has power to fine or impose penalties on the employer for violation of the law. The courts do retain this power.

CRAFT UNIONS

There are many other changes in labour law which might be explored, but such detail is beyond the scope of this brief paper. One

further area does, however, call for brief consideration. When our legislation was framed during the war and in the immediate post war years, there was built into it a serious problem which we have not yet resolved. The special place given to craft unions in this certification process no doubt gave a great deal of protection to the craft unions at a time when they might very well have been destroyed by the rising tide of industrial unionism. But the legislators failed to take into account the peculiarly unstable employment relationship in the craft occupations. Certification of a union presumes a reasonably stable bargaining unit. The craft privilege in the law, coupled with the legal bias in favour of plant or single operation units, had the effect of establishing bargaining on a basis of units which have an unpleasant habit of disappearing. To say that the labour relations acts have served the construction industry rather badly is an understatement indeed. We have had a couple of decades of uneasy disturbance or violence in the industry. Alternative have developed, but usually outside the labour relations boards. In Quebec the Collective Agreements Act embodying the principle of jurisdictional extension of privately negotiated agreements has had considerable success in stabilizing wages and hours even though the employment market remains unstable. Manitoba is using wage boards effectively and Ontario is experimenting with area certifications, as are some other provinces. British Columbia experimented with certifications involving associations of employers, but with not too much success. To the best of my knowledge, no province has tried out employer certifications designed to give a group of employers the right to represent the employer of certain classes of labour in a geographic area. The Quebec Collective Agreements Act comes closest to this procedure, but falls somewhat short. In any case, the problem of industrial relations instability in the construction trades is one that has not been solved. Every knowledgeable person concedes that the labour relations acts do not fit the industry, but no one has resolved the difficulty.

Industrial Peace and the Changing Role of Government

Collective bargaining has largely been conducted on a micro-economic basis, and public policy has been planned on the principle that what appears to the bargaining parties jointly as good, is good for the nation. In Canada a high value has been placed on industrial peace; hence the elaborate paraphernalia of certification, conciliation and compulsory arbitration in rights disputes. The shift in public concern toward labour-force problems including full employment through eco-

conomic growth, training and re-training, and labour mobility suggests that industrial society is certainly a set of social problems for which the industrial relations machinery largely designed twenty years ago is not too well suited to correct. This implies a need to revise the institutions of labour and management and their relationships, as well as the role of government in industrial relations. Industrial peace has become less a goal because it is more prevalent, and because industrial conflict is less useful to organized labour than it was. It is less useful because the decisions which can lead to the solution of the problems of economic growth, full employment, and the adaptation of the labour force to the labour market cannot be taken either by labour, or management, or the two acting in concert. To some degree current policy regarding bargaining units renders collective bargaining even less useful than it would be if flexibility in the growth and reshaping of units were greater. The trends with regard to conciliation in these jurisdictions which have been reducing the amount of intervention has provided some greater flexibility. But the real problems lie outside collective bargaining in this traditional sense. Unions and management must be concerned increasingly with government decisions. As we move further along the path of research and analysis in labour force problems, economic growth, and social security, public policies with regard to these matters become more and more important. Unions and management have, until recently, been preoccupied with the power struggle concerned with the establishment of collective bargaining. They must now redirect their emphasis somewhat toward government policies. The current interest in economic councils at the national and political levels, joint consultation conferences, joint study committees, and the ever-widening participation of representatives of both labour and management in administrative boards, and on public service agencies reflects this change in emphasis. Collective bargaining will continue, but unions and management must fashion their joint relationship and engage in considerable internal restructuring if they are to meet the challenges presented by changing social consequences of industrialism and the changing role of government in the process.

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET LES RELATIONS DE TRAVAIL

INTRODUCTION

« Aucun domaine de l'administration fédérale et provinciale n'est plus inconstant que celui des relations de travail. Les pratiques de la négociation collective

dans l'industrie changent rapidement sans tenir compte des frontières provinciales ou des limitations de la juridiction provinciale. Face à cette situation, il semble opportun, dans l'intérêt des travailleurs et de la direction des entreprises de même que dans l'intérêt national, de songer, dans la mesure du possible, à l'uniformité de la législation et à un schème de base pour l'administration de la législation fédérale et provinciale afin de surmonter les difficultés provenant des relations patronales-ouvrières ». ¹ *

Cet appel en faveur d'un code national du travail fut lancé par le Ministre fédéral du Travail d'alors, l'hon. Humphrey Mitchell, lors d'une conférence des ministres du travail et de leurs adjoints, tenue à Québec, en octobre 1946. La rencontre avait été convoquée à cause de la retraite imminente de l'autorité fédérale en vertu de la limitation constitutionnelle qui s'applique en temps de paix. En effet, les développements, durant les années '30 aux États-Unis et au Canada et plus particulièrement durant l'urgence du temps de guerre des années '40, avaient favorisé la naissance d'un code national du travail au Canada. Mais parce qu'il était né avec les nécessités de la guerre, son existence était instable. Les années immédiates de l'après-guerre furent marquées par une grande uniformité parce que le Parlement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux adoptèrent des lois dont les articles de base étaient similaires bien que certaines variations apparaissaient depuis le début. ² Le présent exposé veut examiner quelques-uns des développements survenus dans les différentes juridictions depuis 1948, alors que le Code National du Travail était adopté.

ECONOMIQUE DU TRAVAIL

Aujourd'hui la principale préoccupation, des gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne le travail, semble être l'étude économique de la main d'oeuvre. Ceci se retrouve aussi dans les universités. Si quelqu'un n'est pas engagé d'une façon quelconque dans l'étude de la force de travail il semble loin des problèmes importants. La main d'oeuvre, l'entraînement, l'emploi, l'automatisation, le ré-entraînement, la mobilité, etc. . . sont à la mode alors que les relations patronales-ouvrières ne le sont pas. C'est un phénomène qui peut s'expliquer par la montée soudaine de la population après la guerre et conséquemment par un accroissement de la force de travail elle-même. Le nombre de ceux qui entrent sur le marché du travail s'accroît chaque année et ce fait engendre des pressions politiques très fortes pour favoriser la création de nouveaux emplois. Les objectifs de la politique de plein emploi qui, dans les années '30, tendaient surtout à maintenir le fonctionnement de l'économie à un niveau assez haut pour prélever le chômage ont été remplacés par des objectifs qui veulent favoriser la croissance économique à des taux qui permettent d'absorber non seulement le chômage actuel mais aussi l'offre croissante de la force de travail.

L'intérêt porté aux problèmes de la main d'oeuvre révèle aussi des changements dans la composition de la force du travail, le nombre et le pourcentage croissant de femmes, le niveau plus élevé de l'éducation générale et spécialisée, et dans

* Voir les notes du texte anglais.

des facteurs sociologiques importants tels l'accroissement de l'urbanisation et les changements fondamentaux dans la conception de la famille.

La demande de travail a aussi subi d'importantes modifications. Nous sommes familiers avec le déclin relatif et même absolu des occupations des collets-bleus, la croissance des occupations pour les techniciens et les services et le taux croissant d'individus qui n'ont plus de qualification adéquate. Voilà pourquoi les économistes du travail aussi bien que les officiels du gouvernement ont davantage porté leur attention sur l'entraînement, la mobilité et l'étude de la force du travail.

Ainsi on ne peut nier l'à-propos de l'intérêt porté aux problèmes de la main-d'oeuvre. Il ne fait aucun doute que la politique gouvernementale à tous les niveaux va s'intensifier avec le nombre de personnes qui entrent sur le marché du travail, avec la composition de la main d'oeuvre qualifiée, avec les taux changeants de la demande et avec les problèmes de l'entraînement et de la mobilité. Les ministères du travail et de l'éducation coopèrent de plus en plus et commencent à mettre l'accent sur des politiques positives en matière d'éducation, non seulement selon le choix des étudiants eux-mêmes, mais aussi en fonction selon des études statistiques, de la demande et de l'offre qui semblent indiquer ce que ces derniers pourraient faire.

La planification de l'emploi devient à la mode de la même façon que le sont devenus la planification et les politiques en matière de main d'oeuvre. Un keynésianisme modifié pour surmonter les problèmes de l'accroissement de la force de travail a encouragé un nombre considérable d'études sur le problème du chômage, l'établissement de conseils économiques, un sceptisme croissant à propos des forces du marché et une croyance de plus en plus ferme en la planification économique.

RELATIONS PATRONALES-OUVRIÈRES

La préoccupation des économistes du travail au sujet de ces problèmes a détourné leur attention des relations patronales-ouvrières et du problème posé par le Ministre fédéral du Travail en 1947. Il est certain que la négociation collective ne peut résoudre certains des problèmes sociaux de l'industrialisation. L'accord entre syndicats et patrons ne crée pas, pour l'instant, de nouvelles occupations. Même lorsque ceux-ci coopèrent pour favoriser le ré-entraînement des travailleurs déplacés par les changements technologiques et leur transfert, ils ne solutionnent que les problèmes de ceux qui sont directement affectés, et plus particulièrement de ceux qui sont déplacés par la technologie. Le surplus de main d'oeuvre survient lorsque le jeune travailleur arrive sur le marché du travail et ne disparaît pas.

Négociation collective

Malgré tout, les syndicats conservent une place dans cette réalité bien qu'elle soit instable. C'est peut-être dû au fait qu'au Canada nous n'avons jamais été préparés, du moins jusqu'à présent, à considérer les syndicats et la négociation collective dans une optique positive, que nous avons si facilement détourné notre attention des problèmes des relations patronales-ouvrières pour nous orienter vers ceux de l'économie du travail. Ce n'est qu'une hypothèse et elle peut-être inutile et fautive. Toutefois, les questions traitant du rôle des décisions prises sur le plan

privé et du contexte de la politique gouvernementale à l'intérieur duquel ces décisions sont prises ne sont pas éliminées. Le préambule de la loi Wagner de 1935 tente de justifier le degré d'intervention du gouvernement au nom du syndicalisme en croyant que celui-ci et la négociation collective sont économiquement acceptable. Il est vrai que la loi Wagner fut réclamée sur le principe quelque peu douteux de la théorie de la sous-consommation lors de la dépression de cette décennie malheureuse. On croyait que le fait d'appuyer la négociation collective devait engendrer de hauts salaires, un fort pouvoir d'achat et conséquemment un haut niveau d'emploi.

L'expérience canadienne dans le domaine des relations de travail ne signale rien de ce genre et le principe de la loi Wagner ne fut introduit qu'après huit ans, au moment où les syndicats commençaient à faire peser sur le gouvernement leur force du temps de guerre. Le syndicalisme n'était ni bon, ni mauvais, mais simplement un droit dérivé de la liberté d'association. La convention collective devenait un droit seulement si elle était désirée par la majorité des travailleurs de l'unité affectée. Le législateur canadien n'a jamais accepté le principe qu'il était de l'intérêt public d'avoir des conventions collectives. Mais récemment un changement s'est produit, du moins dans la Province de Québec. Le Ministre Provincial du Travail est le premier qui a affirmé que « Le gouvernement croit que la convention collective est la pierre angulaire des relations employeurs-employés. Il désire donner le plus de latitude possible dans la définition des droits et obligations et dans l'établissement de procédures plus efficaces pour le règlement des griefs »³. A l'encontre de la loi Wagner aux Etats-Unis, on a placé l'accent sur les relations industrielles et le règlement des différends par l'entente entre patrons et syndicats plutôt que sur un but purement économique. Néanmoins il semble que le Québec ait accepté le syndicalisme et la convention collective comme une chose désirable dans l'intérêt public.

Cette politique se reflète par le nouveau Code du Travail Provincial adopté en 1964. L'application de cette nouvelle politique en relations de travail a été grandement extentionnée en modifiant la définition de salarié afin d'englober pratiquement toutes les personnes salariées sauf les groupes habituels de la direction des entreprises, les fonctionnaires (excepté les employés de la Régie des Alcools)⁴, et les membres des corps de police. Il est possible que la plus importante modification soit le fait qu'un grand nombre de professions formellement exclues de la loi auparavant jouissent maintenant de ses privilèges, quoiqu'elles sont limitées aux syndicats formés de membres d'une seule profession.

Une autre démonstration d'une politique positive envers le syndicalisme est celle de l'article qui autorise la Commission des Relations du Travail à délivrer des permis aux représentants syndicaux, permis qui oblige les employeurs des exploitations forestières de donner à ces représentants syndicaux l'accès aux terres où vivent les salariés réguliers. Ceci est associé avec la nécessité d'avancer au salarié la somme requise pour les cotisations syndicales, pourvu qu'il ait cette somme à son crédit. Aussi, l'employeur doit permettre la tenue de réunions syndicales sur sa propriété, à certaines conditions. En plus, la retenue des cotisations syndicales sur une base volontaire et révocable est devenue un droit sous cette loi.

Comme l'Ontario, le Québec a reconnu les difficultés spéciales du syndicalisme et de l'accréditation dans les relations patronales-ouvrières instables comme

celles de l'industrie de la construction. La Commission des Relations de Travail est maintenant autorisée à établir par règlement une procédure spéciale d'accréditation pour cette industrie tenant compte de son caractère temporaire et saisonnier. Québec a accordé la même autorisation pour les exploitations forestières, et ce pour les mêmes raisons.

La procédure de conciliation a subi des changements plutôt rapides ces dernières années au Canada. Le modèle de base canadien impliquait un délai obligatoire pour la grève et le lockout et l'obligation d'aller devant un conciliateur qui peut être suivi d'une commission de conciliation. Il existait quelques variantes, particulièrement en Saskatchewan où la conciliation était volontaire et en Colombie Britannique et en Alberta où différents votes contrôlés pour l'arbitrage ou la grève étaient obligatoires.⁵ La situation générale dans les autres provinces a été modifiée de deux façons. La discrétion du ministère de refuser une commission de conciliation a été prudemment utilisée durant plusieurs années en Ontario et dans d'autres provinces et les commissions ont habituellement été formées lorsqu'aucun accord n'était conclu par les conciliateurs, mais le Nouveau-Brunswick a commencé, il y a quelques années, à abolir les commissions sauf pour le secteur des utilités publiques et plus récemment le Manitoba posait le même geste. La Nouvelle-Ecosse a aboli les commissions sauf dans les cas où les parties intéressées adressent une réquisition conjointe et le Québec a, dans le récent code, éliminé en même temps ce type de commission de conciliation, même sur une base mutuelle. Ainsi, soit par la discrétion du ministère, soit par un changement législatif, quatre provinces ont radicalement modifié ou simplement aboli cette forme d'intervention par la commission de conciliation. Dans ces domaines, il est raisonnable de dire que la politique gouvernementale s'est orientée vers la non-intervention dans les différends et a tenté de restituer la responsabilité des décisions aux parties intéressées. On a aussi mis en relief la grève comme le principal moyen de sanction lors des différends.

Cependant on a continué de mettre l'accent sur les commissions de conciliation dans les autres provinces, et l'emploi de votes obligatoires contrôlés par les membres des unités de négociation s'est poursuivi en Colombie Britannique et en Alberta. En Colombie Britannique la grève doit être approuvée par un vote majoritaire des employés de l'unité, et en plus le Ministère peut diriger un vote des employés affectés par une grève si une offre de règlement est présentée par l'employeur. En Alberta les employés affectés se soumettront au vote sur décision de la commission de conciliation. La grève peut aussi être approuvée par un vote majoritaire de l'unité de négociation.

Nous avons toutefois au Canada, trois types de loi de travail concernant l'intervention dans les différents conflits de négociation. D'un côté, se trouvent les types comme ceux de l'Alberta et de la Colombie Britannique qui réduisent l'autorité de prise de décisions des chefs ouvriers pour la transférer, via les votes obligatoires, aux travailleurs représentés par le syndicat, i.e. les membres de l'unité de négociation. D'autre part, se rencontre le type de la Saskatchewan qui laisse le pouvoir de décision lors de la négociation collective aux officiers du syndicat et à sa constitution. La Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et la province de Québec se retrouvent toutes sous cette catégorie et la situation est sensiblement la

même au Manitoba puisque la commission de conciliation a pratiquement été éliminée. Mais le vote de grève contrôlé des membres de l'unité de négociation continue d'exister. Enfin entre ces deux types différents, se situent le gouvernement fédéral, Terre-Neuve et l'Ontario où la commission de conciliation est encore employée de façon marquée comme mesure obligatoire.

Définitivement, c'est vers le modèle de la Saskatchewan que l'on s'achemine. Il y a quelques années, cette dernière province se trouvait seule dans son groupe. Mais la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau Brunswick, le Québec et le Manitoba ont tous délaissé le type fédéral-ontarien pour opter en faveur de celui plus libéral de la Saskatchewan.

Pratiques de travail interdites

On remarque aussi une autre transformation très significative dans ce nouvel accent. Autrefois la plupart des lois de relations de travail canadiennes stipulaient qu'on devait rechercher le remède aux pratiques de travail interdites auprès des cours de justice après que le plaignant eut obtenu la permission, ordinairement du Ministre du travail, d'intenter une poursuite. Or, ceci est un système de protection très insatisfaisant pour l'employé, entravant sa liberté de choix concernant sa participation au syndicalisme. Spécialement durant les périodes d'organisation, des employeurs ont la forte tentation de faire un usage abusif du pouvoir que leur confère le contrat de travail lorsqu'ils sont déterminés à tenir le syndicat à l'écart. Dans les mêmes circonstances d'ailleurs les syndicats peuvent être tentés à leur tour d'employer des tactiques prohibées pour faire pression sur les employés afin d'augmenter leur membership. Aller devant les cours de justice c'est long, c'est coûteux et généralement ces dernières ne s'y connaissent pas assez en matières de relations industrielles pour s'occuper de façon satisfaisante de questions de ce genre. L'expérience indique de plus que très peu de cas furent réglés par de tels moyens.

L'autre tendance s'est manifestée en autorisant les commissions de relations de travail à se prononcer sur de tels cas. La Colombie Britannique, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle Ecosse ont toutes abondé dans ce sens. Habituellement les procédures dans ces provinces pourvoient à la médiation sous l'égide de la commission des relations de travail, suivie par des auditions devant la commission et du jugement dans les cas non résolus par l'effort de médiation. Les expériences de l'Ontario révèlent que seulement 30% des cas enregistrés sont réellement entendus par la commission.

Cette procédure a pour but de faire passer la charge de la preuve de l'employé à l'employeur. De fait, au Québec la loi place sur l'employeur la charge de la preuve. Dans les autres provinces ce n'est pas aussi clairement stipulé mais les commissions de relations de travail sont portées à le faire une fois qu'un cas « *prima facie* » est établi.

La procédure suivie devant les commissions ressemble pour ces cas à celle établie par une convention collective. Ainsi, la procédure de grief est analogue à l'enquête de l'officier supérieur de la commission des relations de travail dont

l'objet est d'amener les parties à régler leur différend. Si la seconde étape de l'arbitrage d'une part, ou une audition et sentence arbitrale de la commission d'autre part, est requise, le principe directeur semble se fonder sur la « juste cause ». Finalement le conseil d'arbitrage et la commission sont autorisés à rendre entièrement justice au plaignant en lui restaurant tous ses droits et privilèges, incluant la perte de revenu qu'il a subi en dommages. Cependant ni le conseil d'arbitrage ni la commission n'a le pouvoir de condamner ou d'imposer des pénalités à l'employeur pour violation de la loi. Seules les cours conservent ce pouvoir.

Syndicats de métier

Plusieurs autres changements dans la législation du travail pourraient être examinés, mais tous ces détails sont en dehors de l'optique de ce court exposé. Un autre point cependant demande considération. Lorsque fut constitué notre législation pendant la guerre et les années subséquentes immédiates, un problème sérieux s'y est développé qui n'a pas encore été résolu. La place spéciale accordée aux syndicats de métier dans ce processus de certification accordait sans aucun doute beaucoup de protection à ces derniers en un moment où ils auraient pu être anéantis par le courant croissant du syndicalisme industriel. Mais les législateurs n'ont pas tenu compte de l'instabilité particulière de l'emploi dans les occupations de métier. L'accréditation d'un syndicat présuppose une unité de négociation suffisamment stable. Ainsi le privilège du métier dans la loi ajouté à la déviation légale en faveur des unités d'usine ou des unités d'opération simple, eut pour effet d'établir la négociation sur une base d'unités qui avaient comme désagréable caractéristique de disparaître. Ce serait vraiment une affirmation au-dessous de la vérité que de dire que les lois de relations de travail ont plutôt mal servi l'industrie de la construction. Nous avons assisté à quelques décades de troubles ou de violence difficiles dans l'industrie. Ainsi des alternatives se sont développées mais ordinairement ce fut en dehors des commissions de relations de travail. Au Québec la loi de la convention collective, en adoptant le principe de l'extension juridique des conventions collectives négociées en privé, connut un succès considérable dans l'établissement des salaires et des heures de travail même lorsque le marché de l'emploi demeurait instable. Le Manitoba utilise efficacement des commissions de salaires et l'Ontario expérimente le problème de l'accréditation comme le font d'ailleurs d'autres provinces. La Colombie-Britannique pour sa part fait l'expérience de l'accréditation impliquant des associations d'employeurs mais sans trop de succès. Toutefois, au meilleur de ma connaissance, aucune province n'a encore essayé de façon marquée d'accréditer les employeurs pour donner à un groupe de ces derniers le droit de représenter ceux de certaines classes de travail dans un secteur géographique donné. La loi de la convention collective du Québec est venue très près de réaliser cette procédure mais n'y a pas réussi complètement. De toute façon, le problème de l'instabilité des relations industrielles dans les métiers de la construction en est un qui n'a pas été résolu. Toute personne intelligente concèdera que les lois des relations de travail ne conviennent pas à l'industrie, mais aucune n'a trouvé une solution à cette difficulté.

PAIX INDUSTRIELLE ET RÔLE NOUVEAU DU GOUVERNEMENT

En grande partie, la négociation collective fut menée sur une base micro-économique, et la politique gouvernementale fut élaborée sur le principe que ce

qui à la négociation apparaît conjointement aux parties comme bon, est bon également pour la nation. Au Canada on a attaché une grande importance à la paix industrielle, et voilà pourquoi existe tout le bataclan élaboré de l'accréditation, de la conciliation et de l'arbitrage obligatoire des conflits de droit. La nouvelle orientation dans l'intérêt public, vers les problèmes de la force de travail incluant le plein emploi par l'entremise de la croissance économique, l'entraînement et le ré-entraînement, et la mobilité du travail porte à croire que la société industrielle est certainement composée par un ensemble de problèmes sociaux que le mécanisme des relations industrielles, très indiqué il y a vingt ans, n'est pas très apte à corriger maintenant. Ceci implique un besoin de reviser les institutions du monde ouvrier et de la direction des entreprises et leur inter-relations aussi bien que le rôle du gouvernement dans les relations industrielles. La paix industrielle est devenue un but moins primordial parce que moins prédominant, et parce que le conflit industriel est moins utile qu'il l'était aux travailleurs organisés. Il est moins utile parce que les décisions qui peuvent conduire à la solution des problèmes posés par la croissance économique, le plein emploi et l'adaptation de la force de travail au marché du travail ne peuvent plus être prises ni par les travailleurs, ni par la direction de l'entreprise, ni par l'un et l'autre agissant conjointement. Jusqu'à un certain point, la politique courante concernant les unités de négociation rend même la négociation collective moins utile qu'elle le serait si la flexibilité dans la croissance et la reconstruction des unités étaient plus élaborées. Les tendances par rapport à la conciliation eu égard à ces juridictions qui ont réduit le degré d'intervention ont fourni une plus grande flexibilité. Mais dans son sens traditionnel le véritable problème repose en dehors du domaine de la négociation collective. Les syndicats et la direction des entreprises doivent s'intéresser de plus en plus aux décisions du gouvernement.

A mesure que nous avançons sur le sentier de la recherche et de l'analyse des problèmes de la force de travail, de la croissance économique et de la sécurité sociale, les politiques gouvernementales en rapport avec ces questions deviennent de plus en plus importantes. Les syndicats et la direction des entreprises ont été préoccupés, jusqu'à récemment, par la lutte pour le pouvoir eu égard à l'établissement de la négociation collective. Ils doivent maintenant déplacer quelque peu leurs énergies vers les politiques du gouvernement. La vogue pour les conseils économiques aux niveaux national et politique, les séances de consultation conjointe, les comités mixtes d'étude et la participation toujours grandissante des représentants des travailleurs et de la direction des entreprises aux conseils administratifs et aux agences de services publics reflètent ce changement d'orientation. La négociation collective continuera d'exister, mais les syndicats et la direction des entreprises devront façonner leurs relations conjointes et s'engager dans un vaste mouvement de restructuration interne s'ils veulent relever le défi soulevé par la transformation constante des conséquences sociales de l'industrialisme et le rôle changeant du gouvernement dans ce processus.