

**Fusionnement des commissions des relations de travail et
des tribunaux du travail en Nouvelle-Écosse**

**- Conseil des relations de travail et de l'emploi -
Juillet 2010**

Vue d'ensemble

À l'heure actuelle, la Nouvelle-Écosse compte six organismes s'occupant des questions relatives à l'emploi (dont quatre conseils du type commission des relations de travail). Chacun de ces organismes fixe ses propres politiques et règles de procédure et fonctionne de façon autonome. Chaque organisme utilise ses propres ressources administratives, même lorsque les fonctions administratives des différents organismes sont essentiellement les mêmes.

Tous les territoires et toutes les provinces du Canada, à l'exception de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard, ont un seul conseil dans le domaine du travail et de l'emploi qui arbitre les questions qui se posent dans le cadre des différents textes de loi se rapportant à l'emploi.

Le ministère va fusionner ces six tribunaux en un seul et même Conseil des relations de travail et de l'emploi (CRTE), qui aura un nouveau mandat de grande portée. Ce nouveau conseil fera autorité sur la plupart des questions concernant les relations de travail et l'emploi dans la province. Le fusionnement se fera progressivement, selon les étapes suivantes :

- fusionner les quatre commissions des relations de travail actuelles de la province dans le cadre du nouveau CRTE
- donner au tribunal des normes de travail (Labour Standards Tribunal, LST) et au comité d'appel en matière de santé et de sécurité au travail (Occupational Health and Safety Appeal Panel, OHSAP) toute discrétion concernant l'examen des questions par un arbitre unique
- intégrer les questions relevant du LST et de l'OHSAP dans le mandat du CRTE

Le ministère nommera un président à temps plein chargé de la direction du CRTE. Jusqu'à présent, les présidents des tribunaux du travail de la province occupaient des postes à temps partiel. Le renforcement des responsabilités relatives à la direction du CRTE exigeront la mise en place d'un président impartial et indépendant travaillant à temps plein. Comme c'est le cas pour les conseils existants, le CRTE sera un organisme indépendant du gouvernement.

L'objectif à long terme est de simplifier la structure des commissions des relations de travail et des tribunaux du travail, afin

- d'atteindre une plus grande cohérence dans la prise de décisions et les politiques / règles de procédure
- de réduire les délais dans le calendrier de traitement des dossiers et dans l'annonce des décisions
- de renforcer l'accessibilité, la responsabilisation, la transparence, la prestation de services, l'efficacité des processus et la capacité d'innover.

La première priorité sera cependant de mettre en place le CRTE et de faire en sorte que les gens aient confiance en ses capacités, sa neutralité et son indépendance.

La fonction du présent document de travail est de fournir des informations concernant la mise en place du nouveau CRTE et de chercher à obtenir des commentaires et des suggestions concernant les caractéristiques spécifiques proposées pour ce nouveau conseil. Ces changements concernent l'efficacité administrative du traitement des questions relatives au travail et à l'emploi dans la province. Ils n'auront

aucun impact sur les droits fondamentaux des employeurs, des employés et des syndicats qui comparaitront devant le CRTE.

Informations contextuelles

Les commissions des relations de travail en Nouvelle-Écosse – Le secteur des travailleurs syndiqués

C'est la commission des relations de travail (Labour Relations Board, LRB) / le conseil de l'industrie du bâtiment (Construction Industry Panel) qui est compétent(e) pour ce qui est des problèmes et des conflits qui peuvent se poser dans le cadre de la loi sur les syndicats (*Trade Union Act*) qui régit les relations de travail dans les entreprises dont les travailleurs sont syndiqués en Nouvelle-Écosse. C'est également la LRB qui a les pouvoirs nécessaires pour régler les problèmes de relations de travail dans le cadre de la loi sur les négociations collectives des enseignants (*Teachers' Collective Bargaining Act*). Il y a trois autres commissions responsables des relations de travail dans des secteurs spécifiques de la population active syndiquée :

- la commission des relations de travail des employés de la fonction publique (Civil Service Employee Relations Board)
- la commission des relations de travail des employés des travaux routiers (Highway Workers' Employee Relations Board)
- la commission des relations de travail des employés des établissements correctionnels (Correctional Facilities Employee Relations Board)

Chacune de ces trois commissions des relations de travail a des responsabilités juridiques selon la loi qui la régit. Les trois textes de loi sont respectivement la loi sur les négociations collectives dans la fonction publique (*Civil Service Collective Bargaining Act*), la loi sur les négociations collectives dans les travaux routiers (*Highway Workers' Collective Bargaining Act*) et l'annexe A de la loi sur les services correctionnels (*Corrections Act*). Chacune de ces commissions traite de questions qui sont dans de nombreux cas les mêmes que celles dont traite la LRB. Pour chacune de ces commissions, le gouvernement nomme à l'heure actuelle un président à temps partiel et des vice-présidents et verse à ces personnes des honoraires annuels.

La LRB existe depuis plus de cinquante ans. Elle traite en moyenne environ 150 dossiers par an. Elle se prononce sur diverses questions concernant les relations de travail, y compris l'homologation des syndicats en tant que représentants des employés, les conflits de compétences (sur des problèmes concernant ou non les travaux de construction) et les pratiques injustes dans le monde du travail. La commission des relations de travail des employés des travaux routiers a été mise en place en 2001. Elle a depuis sa mise en place organisé trois audiences et nomme en moyenne dix arbitres par an qui sont chargés de se prononcer sur des griefs. La commission des relations de travail des employés des établissements correctionnels a été mise en place en 1986. Elle a depuis sa mise en place organisé deux audiences et elle nomme en moyenne cinquante arbitres par an qui sont chargés de se prononcer sur des griefs. La commission des relations de travail des employés de la fonction publique a traditionnellement très peu de dossiers à traiter.

La Division de la conciliation et des tribunaux du travail (Conciliation and Labour Tribunals Division) du ministère nomme un arbitre pour se prononcer sur un grief au nom du ministre selon la loi sur les syndicats (*Trade Union Act*) lorsque les parties concernées ne parviennent pas à s'entendre sur le choix

d'un arbitre. Cette division sera donc parfaitement à même d'assumer la fonction de nomination des arbitres une fois que les conseils sectoriels seront fusionnés pour former la CRTE.

Le tribunal des normes de travail – Le secteur des travailleurs non syndiqués

Le code des normes de travail (*Labour Standards Code*) fixe les normes minimum en matière d'emploi pour les entreprises dont les employés ne sont pas syndiqués. Le tribunal des normes de travail (Labour Standards Tribunal, LST) est indépendant de la Division des normes de travail du ministère, qui prend les décisions initiales sur les questions qui relèvent du code des normes de travail. Ce code porte sur des questions comme le salaire minimum, la protection des salaires, les congés payés et les congédiements. Le tribunal des normes de travail se prononce lorsqu'une entreprise fait appel à la suite d'une plainte concernant le non-respect du code. Ce tribunal a un président et un vice-président qui travaillent tous deux à temps partiel. Il a été mis en place en 1973 et traite en moyenne quarante-cinq dossiers par an.

Le comité d'appel en matière de santé et de sécurité au travail (Occupational Health and Safety Appeal Panel)

Le comité d'appel en matière de santé et de sécurité au travail (Occupational Health and Safety Appeal Panel, OHSAP) a été mis en place conformément aux règlements intitulés *Occupational Health and Safety Panel Regulations* et se prononce sur les conflits qui se rapportent aux aspects techniques de la santé et de la sécurité dans les entreprises, que les travailleurs soient syndiqués ou non. Ce comité d'appel est indépendant de la Division de la santé et de la sécurité au travail (Occupational Health and Safety Division).

L'OHSAP a deux coprésidents à temps partiel et a été créé en 1996. Il traite en moyenne environ cinq dossiers par an. On prévoit que le nombre d'appels va augmenter en raison de l'ajout des sanctions administratives aux compétences du comité en janvier 2010.

Le LRB, le LST et l'OHSAP bénéficient tous trois du soutien administratif du personnel du ministère, qui est responsable de tous les aspects de la gestion des dossiers.

Justification des changements proposés

Le ministère a examiné le système des tribunaux du travail en Nouvelle-Écosse et propose d'apporter des changements pour plusieurs raisons.

Le système de tribunaux du travail de la Nouvelle-Écosse fait qu'il y a de multiples guichets pour accéder à la justice. À l'heure actuelle, les parties intéressées sont obligées de s'adresser au tribunal qui correspond exactement à leurs circonstances particulières quand elles cherchent à régler leur problème. Mais il y a parfois des problèmes de chevauchement des compétences. À titre d'exemple, lorsqu'un employé occasionnel dans une entreprise dont les travailleurs sont syndiqués a un problème concernant un jour férié auquel il pense avoir droit, il est possible qu'il puisse déposer un grief dans le cadre de la convention collective ou que ce soit le code des normes de travail qui s'applique. Le CRTE offrira un guichet unique pour toutes les parties intéressées et créera une structure qui permettra d'éliminer toute confusion.

Notre système de tribunaux impose également de multiples échéanciers et de multiples systèmes administratifs différents. Avec les changements que nous proposons, nous aurons l'occasion d'unifier et de simplifier les démarches auprès du conseil. Le personnel de soutien ne sera plus contraint de suivre des formations sur les multiples démarches variant selon la nature du dossier. Le fait d'avoir une plate-forme commune pour les services permettra d'accélérer le traitement des dossiers et d'éviter le double emploi.

La plupart des provinces du Canada n'ont qu'un conseil des relations de travail et de l'emploi qui se prononce sur les questions qui peuvent se poser dans le cadre des différents textes de loi applicables. Ces conseils à compétences multiples sont flexibles et sont capables d'adapter les démarches aux besoins des parties intéressées. (Voir les informations sur les différentes provinces à l'annexe A.)

Les changements proposés déboucheront également sur la création d'un nouvel organisme administratif bien placé pour innover et améliorer la prestation des services au fil du temps. Le fait d'avoir un seul et même conseil facilitera l'introduction d'améliorations à l'échelle du système tout entier, comme la gestion électronique des dossiers, et offrira une flexibilité permettant d'adapter les démarches en fonction de l'évolution des besoins des parties intéressées. Le fait d'avoir un seul et même conseil offrira également la possibilité de rendre les décisions plus cohérentes et d'aboutir à des décisions de meilleure qualité et fera du processus d'arbitrage en matière d'emploi un processus plus accessible et plus transparent.

Nous avons vraiment ici l'occasion de créer un CRTE à la fine pointe de l'innovation dans ce domaine, qui sera à la fois flexible et innovant et qui sera capable de s'adapter à l'évolution des besoins et des attentes des Néo-Écossais.

Phases proposées pour la mise en œuvre

Le gouvernement préparera une ébauche de texte de loi intitulé *Labour Relations and Employment Board Act* qui régira l'administration, la gestion et les pouvoirs du nouveau CRTE. Ce texte de loi sera accompagné des amendements nécessaires à apporter aux lois concernées (comme on le verra ci-dessous).

Pour s'assurer que la transition vers le nouveau conseil se fasse efficacement et en douceur, les changements seront mis en œuvre en trois phases :

Phase 1 : fusionner les quatre commissions des relations de travail actuelles de la province dans le cadre du nouveau Conseil des relations de travail et de l'emploi (CRTE)

La LRB, la commission des relations de travail des employés de la fonction publique, la commission des relations de travail des employés des travaux routiers et la commission des relations de travail des employés des établissements correctionnels sont toutes des commissions expertes dans le même domaine, à savoir les relations de travail. Cette expertise commune a été reconnue quand on a récemment décidé d'élargir les compétences de la LRB pour qu'elle soit aussi chargée de se prononcer sur les plaintes déposées par les employés concernant la représentation équitable de leurs intérêts dans le cadre de la loi sur les négociations collectives dans la fonction publique (*Civil Service Collective Bargaining Act*), de la loi sur les négociations collectives dans les travaux routiers (*Highway Workers' Collective Bargaining Act*) et de l'annexe A de la loi sur les services correctionnels (*Corrections Act*). Le fusionnement effectif de ces commissions permettra d'offrir aux parties intéressées dans le secteur des travailleurs syndiqués un guichet unique pour les arbitrages en matière d'emploi.

Phase 2 : donner au tribunal des normes de travail (Labour Standards Tribunal, LST) et au comité d'appel en matière de santé et de sécurité au travail (Occupational Health and Safety Appeal Panel, OHSAP) toute discrétion concernant l'examen des questions par un arbitre unique

Bon nombre de tribunaux administratifs ont toute discrétion quand il s'agit de nommer un comité de plusieurs membres ou un arbitre unique pour se prononcer sur un dossier donné. L'adoption d'une telle option en Nouvelle-Écosse offrira un niveau de flexibilité approprié pour un conseil quasi judiciaire. Cette phase comprendra des amendements apportés au code des normes de travail et à la loi sur la santé et

la sécurité au travail pour y inclure les facteurs pertinents à prendre en compte dans l'exercice de cette discrétion.

Phase 3 : intégrer les questions relevant du LST et de l'OHSAP dans le mandat du CRTE

L'intégration du LST et de l'OHSAP dans le mandat du CRTE simplifiera encore davantage l'accès à la justice en matière d'emploi pour les parties intéressées, en créant un guichet unique pour toutes les questions relatives à l'emploi. Le CRTE aura l'expertise nécessaire pour se prononcer sur tout un éventail de questions, y compris les normes de travail et les questions de santé et de sécurité au travail. Cette expertise sera garantie par le recrutement des membres au sein du CRTE.

Nous prévoyons que les premiers amendements législatifs se feront à l'automne 2010 et que les trois phases seront terminées vers la fin 2011.

Caractéristiques du CRTE

Structure et fonctionnement du CRTE

La structure du CRTE sera essentiellement la même que celle des commissions telles qu'elles existent à l'heure actuelle. Il aura un président à temps plein, des vice-présidents à temps partiel et d'autres membres. Les membres du conseil auront des spécialisations dans les différents domaines ayant de la pertinence dans les compétences du CRTE. Leur spécialisation et leur expérience permettra de faire en sorte que le CRTE puisse s'appuyer sur des connaissances d'experts, en particulier dans le contexte de l'arbitrage des dossiers.

Les six tribunaux relatifs à l'emploi fonctionnent à l'heure actuelle de façon indépendante avec des administrations séparées. Cela veut dire, entre autres, qu'ils ont leurs propres politiques et règles de procédure. Ils suivent également des calendriers différents, en dépit du fait que certains d'entre eux fonctionnent dans les mêmes locaux. Avec le CRTE, il y aura un système unique permettant d'unifier et de simplifier les processus et offrant une plate-forme unique pour les services. Ceci améliorera l'utilisation qui est faite des ressources consacrées à l'arbitrage des questions relatives à l'emploi, en éliminant le double emploi et en faisant en sorte que tous les secteurs adoptent les meilleures pratiques dans le domaine.

Le fait d'avoir une plate-forme unique améliorera notre capacité d'innover. À l'heure actuelle, lorsqu'on veut introduire une innovation, il faut le faire commission par commission, chacune d'entre elles devant décider si oui ou non elle veut mettre cette innovation à la disposition de ses parties intéressées et selon quelles modalités. Par exemple, on pourrait facilement introduire l'option de soumettre les demandes ou les documents pertinents par voie électronique dans le cadre du CRTE avec un système unique, au lieu de devoir modifier les processus dans six tribunaux séparés. Le fait d'avoir un seul et même conseil offre la capacité d'adapter une seule structure globale à l'évolution des besoins des parties intéressées.

Président à temps plein

Le président jouera un rôle de direction important et sera choisi parmi des candidats qui sont bien respectés dans la communauté des syndicats et des chefs d'entreprise. Il devra avoir les compétences nécessaires sur le plan juridique et en matière de droit administratif pour pouvoir définir le processus et fixer les règles de procédure à appliquer lors des audiences. Il devra également être familier des problèmes spécifiques qui se posent dans le cadre de chacun des textes de loi s'appliquant au CRTE.

Le recrutement d'un président à temps plein permettra de garantir que le CRTE

- élabore et applique des processus cohérents pour la résolution des conflits pour toutes les parties intéressées, quel que soit leur secteur
- prenne des décisions cohérentes dans tous les secteurs d'emploi
- réagisse de façon rapide et approfondie face aux innovations technologiques, à l'évolution des exigences des parties intéressées et à l'évolution de l'économie
- prenne les devants dans son approche des relations de travail en Nouvelle-Écosse
- ait accès à temps plein à une personne ayant une expertise importante.

Les vice-présidents et les membres du conseil seront toujours nécessaires et continueront d'être nommés selon les procédures en vigueur aujourd'hui.

L'embauche et le processus de sélection du président, des vice-présidents et des autres membres se feront conformément aux lignes directrices existantes du gouvernement, afin de garantir un processus équitable et transparent.

Différentes modalités d'arbitrage

Le ministère souhaite également offrir aux Néo-Écossais un processus d'arbitrage flexible et la capacité de recourir à différentes modalités pour les audiences. Le ministère est donc en train d'envisager d'accorder au CRTE la discrétion nécessaire pour le traitement des dossiers par écrit ou par vidéoconférence lorsque cela est approprié. Le fait de permettre un traitement par écrit ou par vidéoconférence améliorerait la capacité de procéder de façon rapide. À titre d'exemple, il pourrait y avoir des dossiers dans lesquels il n'y a pas de conflit entre les parties intéressées concernant les principaux faits et dans lesquels le seul problème est un problème de droit. Dans de telles situations, le CRTE pourrait se prononcer en s'appuyant exclusivement sur des dépositions écrites des parties intéressées.

Le texte de loi instaurant le CRTE pourra inclure certains critères dont on pourra se servir pour décider si le dossier doit être traité dans le cadre d'une audience ou par écrit. Ces critères pourraient être, entre autres, les suivants :

- Y a-t-il des questions d'ordre factuel à résoudre?
- Y a-t-il des circonstances qui favorables ou défavorables à la capacité qu'a chacun des participants de présenter ses arguments?
- Est-ce qu'une ou plusieurs des parties demandent une audience?
- Est-ce qu'il y a des questions de crédibilité à prendre en compte? Est-ce que le dossier fait intervenir des faits ou des questions de droit complexes?
- Quel est le nombre de pièces à conviction dans le dossier et quelle est la nature de ces pièces?

En outre, nous sommes en train d'examiner d'autres modalités, comme les vidéoconférences, qui permettraient aux personnes n'habitant pas dans la région d'Halifax ou de Sydney de disposer de plus d'options pour participer aux audiences et pour accéder aux services judiciaires.

Arbitre unique

Le ministère recommande de donner au président du CRTE la discrétion nécessaire pour pouvoir décider s'il va nommer un arbitre unique ou un comité tripartite. L'introduction de l'option d'un arbitre unique est une approche efficace pour résoudre divers types de conflits. Elle permet d'organiser les audiences plus rapidement, d'obtenir plus rapidement des décisions du fait qu'il n'est pas nécessaire de parvenir à un consensus et de réduire les dépenses (frais de déplacement, indemnités journalières, etc.). La loi a récemment été amendée en vue d'exiger des appels concernant les sanctions administratives sur des questions de santé et de sécurité au travail qu'ils fassent l'objet d'une audience auprès d'un arbitre unique, afin de profiter des avantages de ce mode de résolution des conflits.

Le modèle actuel avec les tribunaux séparés exige des audiences auprès de comités tripartites quelle que soit la complexité ou l'importance des enjeux. À titre d'exemple, les comités du tribunal des normes de travail coûtent normalement jusqu'à 1 000 dollars par jour, même si le conflit est un conflit mineur et que les solutions possibles ne sont que d'envergure modeste. Si le nouveau CRTE a toute discrétion concernant le recours à un arbitre unique, alors il aura la flexibilité nécessaire pour faire correspondre sa structure d'arbitrage aux circonstances de chaque affaire individuellement.

Le ministère est conscient que les comités peuvent apporter une expertise de spécialistes lors de l'arbitrage et le président devra donc examiner certains facteurs lors de l'exercice de cette discrétion. Ces facteurs comprendront la nature des tâches et des fonctions exigées du CRTE ou remplies par le CRTE, les circonstances particulières du dossier, les demandes des parties intéressées et d'autres facteurs que le président pourra juger pertinents.

Traditionnellement, on n'utilise pas l'approche à arbitre unique pour résoudre les questions de relations de travail en Nouvelle-Écosse. Mais le ministère est conscient des avantages de cette option et de son efficacité. Il envisage donc de rendre cette option disponible pour les questions de relations de travail. Comme on l'a dit plus haut, on accorderait au président du CRTE toute discrétion quand il s'agit de nommer un arbitre unique, en tenant compte du fait que, dans certains cas, il faut le savoir-faire spécialisé d'un comité d'experts. Il est important de noter que, au Nouveau-Brunswick, où l'on a l'option de nommer un comité pour les questions de relations de travail, la plupart des parties intéressées choisissent un arbitre unique pour résoudre leurs conflits.

Prochaines étapes

Si vous souhaitez nous faire part de vos réactions à ce document de travail, nous vous invitons à nous envoyer vos commentaires, vos idées et vos suggestions. Nous vous serions en particulier reconnaissants de bien vouloir nous faire part de vos réactions sur les points suivants :

- discrétion concernant la nomination d'un arbitre unique pour les questions de relations de travail et en particulier pour les questions relatives aux normes de travail et à la santé et à la sécurité au travail
- facteurs à prendre en compte dans l'exercice de cette discrétion concernant la nomination d'un arbitre unique
- discrétion concernant le traitement des dossiers par écrit lorsque cela est approprié

- facteurs à prendre en compte lorsqu'il s'agit de décider si le dossier va être traité par écrit

Nous avons hâte de recevoir vos commentaires/soumissions, qui seront examinés et étudiés attentivement. Ils nous aideront à traiter la question de l'arbitrage en matière de travail et d'emploi de façon juste, équilibrée et responsable.

Pour réagir à ce document de travail

Veillez communiquer avec la Direction des politiques et de la planification du ministère du Travail et du Développement de la main-d'œuvre par courriel à lwdpolicy@gov.ns.ca ou nous écrire à l'adresse suivante :

Ministère du Travail et du Développement de la main-d'œuvre de la Nouvelle-Écosse
Direction des politiques, de la planification et des services professionnels
5151 Terminal Road, 6^e étage
C.P. 697
Halifax (N.-É.) B3J 2T8

1-800-567-7544, 424-2366

Ce document de travail est également disponible en ligne sur notre site Web à <http://www.gov.ns.ca/lwd/>.

Veillez noter que les renseignements personnels et les opinions ne sont recueillis qu'aux fins de la présente consultation. Les informations recueillies sont protégées par la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (*Freedom of Information & Protection of Privacy Act*) de la Nouvelle-Écosse et ne seront utilisées et publiées que conformément aux dispositions de cette loi. Les renseignements personnels sont protégés par les textes de loi sur la protection de la vie privée de la Nouvelle-Écosse. Si vous avez la moindre question concernant le rassemblement, l'utilisation ou la publication des informations fournies, veuillez communiquer avec le gestionnaire de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du ministère par téléphone au 902-424-8472 ou par courriel à LWDaccess@gov.ns.ca.

Pour que nous puissions tenir compte de vos commentaires, veuillez nous les faire parvenir d'ici au 24 septembre 2010.

Merci de bien vouloir prendre le temps de participer.

Annexe A – Comparaison entre les modèles d’arbitrage des relations de travail des différentes provinces du Canada

	Conseil fédéral	C.-B.	Alberta	Sask.	Man.	Ont.	N.-B.	Î.-P.-É.	T.-N.-L.	N.-É.
Les commissions du travail gèrent plus d’un texte de loi.	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Les commissions du travail utilisent un arbitre unique.	Oui	Oui	Non*	Non*	Oui	Oui	Oui	Non	Non*	Non*

* Utilisent principalement des comités, mais peuvent utiliser un arbitre unique sur des questions spécifiques.