

EMPLOYEE REPRESENTATION IN NON-UNIONIZED WORK PLACES

SOME THOUGHTS, AND A PROPOSAL

A SUBMISSION

to

Professor Harry Arthurs,

Commissioner,

Commission on the Review of Federal Labour Standards

by Félix Quinet,
in a personal capacity

May 2005

1. The subject of employee representation in non-unionized workplaces, when approached in the context of labour standards legislation, seems to me (i.e. the non-lawyer that I am) to raise, at the outset, a fundamental issue: could the representation of employees in non-unionized workplaces be the subject of a legislated labour standard?
2. The definition of "normes du travail-labour standards", offered by Professor Gérard Dion, suggests to me that it can. The definition, supporting that view, follows:

"normes du travail -labour standards

Ensemble de règles qui doivent être respectées dans l'exécution d'un travail, tant en ce qui concerne le travail lui-même que *les conditions qui affecteront les travailleurs**. Les règles relatives à ce dernier point peuvent être établies, soit unilatéralement par la direction, soit par voie de négociation collective, soit par la législation. Au Québec, les normes minimales du travail portent sur les taux de salaires, les heures de travail, les jours fériés, chômés et payés, les congés annuels payés, les repos et congés divers, le congé de maternité, les préavis de fin d'emploi, le certificat de travail et autres normes diverses, ainsi que les recours à l'encontre d'un congédiement illégal ou fait sans une cause juste et suffisante. Le Code canadien du travail contient des dispositions analogues."¹

3. Furthermore, it is assumed in this submission that the right of groups of employees, whether they work in a non-unionized or unionized workplace, to be represented, is a fundamental right in a democratic society; therefore that right can, in our view, be the subject of a legislated labour standard, as defined in the text just quoted. It thus follows that, in our opinion, the topic of this submission falls within the jurisdiction of this Commission.
4. The question must be raised as to whether a new legislated form of employee representation is justified. Indeed, in the federal jurisdictions as well as in all provincial jurisdictions of Canada, the right of employee to be represented by unions is enshrined in

* our emphasis

the appropriate legislation. As is well known, however, that form of employee representation is far from covering the entire Canadian work force, in a uniform manner. In the most recently received publication, by the undersigned, it is stated: "... By 2003, only 19.6 percent of the private sector work force was unionized, compared to approximately 25% of private sector employees at the peak ..."² It is equally well known that the union coverage is significantly higher than the percentage just quoted, in some segments, notably the public sector, of the Canadian workforce. (Incidentally, the percentage of the work force, under federal jurisdiction, which is unionized, is not available, according to sources contacted in both *Statistics Canada* and *Human Resources Development Canada*.)

4. The references just made above to the degree of union coverage in Canada are bound to lead, in our opinion, to raising fundamental questions. Some of these questions must be raised here, short of being discussed in an elaborate manner; they are indeed at the core of democratic life. Can it be inferred from a low union density in a sector of the work force that non-unionized employees in that sector do not wish to be represented, i.e. to have a voice in how a variety of matters are dealt with the course of their work life? On the other hand, can it be stated that the form of union representation as we know it in North-America (United States and Canada) is the only form of legislated employee representation that should exist? Are there individual employees and groups of employees who, in all good faith and for a variety of understandable and respectable reasons, may wish to be genuinely and independently represented through a channel other than that provided by unionization as we know it?
5. What the above questions do suggest, it seems to me, is that although varying degrees of

union coverage (and related factors) may be an appropriate reason (among others), to argue for new forms of employee representation where unions do not exist, such factor ought not to be the sole motivator why such new mechanisms should be promoted and introduced. It certainly was not the sole motivator that led me to write this submission.

6. It appears appropriate to mention at this stage of our submission, that the undersigned's advocacy of new forms of employee representation mechanisms in non-unionized work places, is to be viewed as part of a broader advocacy aimed at greater employee (and employers') representation in the governance and management of international institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund.³
7. It is also felt that a broader approach to the topic of this submission leads us to suggest that new forms of employee representation could be subjected to the same cost-benefit approach that, in previous years, we had advocated (and modestly begun to apply) in the area of collective agreement and collective bargaining research.
8. In more specific terms, new forms of employee representation, while primarily meant to protect and promote employees' interests, could also, as in the case of several collective agreement provisions, lead to a better working climate, contributing to higher and/or better output. An example providing an illustration of such duplicate use of the cost benefit approach is provided. In an article published in 1974, the following statement is made: "... The cost-benefit approach might be tested on a number of provisions of collective agreements; among these might be certain types of technological changes provisions ... Is it lacking in realism to suggest that provisions for advance notice in case of technological change might - at least in certain contexts - by reducing the depressing effect of uncontrolled rumours regarding impending changes in technology, have a

positive impact on work performance and work attitude?"⁴ Again, is it lacking in realism to suggest that management-employee deliberations, in the context of consultative mechanisms, regarding foreseen changes in technology (as in other areas) might have a comparable impact on work performance and work attitude?

9. It can be assumed that outcomes and procedures arising out of management-employee mechanisms would be subjected to the dynamics embodied in the variables of the "industrial relations system" (as a tool of analysis) as collective bargaining is. Consultative deliberations and outcomes will reflect economic, technical, market, legal contexts ... as collective bargaining procedures and collective agreements do. To what extent, would there be developing inter-action and cross-fertilization between the two types of employment relationship, only the future will tell (or would tell).
10. This leads us to the following consideration. Indeed, the question looms large in our mind as to the kind of subjects, areas, issues which would be deemed to be "consultable" between employees and management, in the context of consultation mechanisms? I confess to a feeling of unease as to the danger presented by too many details, i.e. too detailed a legislation governing consultative mechanisms. It was, however, of interest to me to read (among others) the following paragraph of the publication referred to earlier:

"... For those who weren't covered by collective agreements, employment standards, minimum wage and occupational health and safety legislation established some coverage. However, these laws did not generally provide for any negotiations around these issues with representatives of the affected workers. The legislated standards were determined without real consultation and cannot be easily changed. Enforcement has been the responsibility of the staff of labour standards branches of government who are generally sympathetic to the rights of employees who contact them, but must remain officially neutral. Independent legal representation or counsel is not provided to employees in the case of disputes under employment standards or other legislation⁵ based disputes, as occur in union grievances."

This prompts me to raise the question: should legislation-based mechanisms of employee representation be restricted to solving problems, and settling disputes, related to the development, and implementation, of labour standards? I am tempted to say no to such limitation, although that area should be included of course. As discussed earlier, I consider the right to a representation mechanism as a labour standard in itself. Moreover, given the high degree of velocity in today's economy, unforeseen and unforeseeable developments (such as almost instant changes affecting work locations) are often the order of the day in many workplaces. These should be the type of issues taken up through new representation mechanisms, as well. Along with other types of issues, as they arise.

11. In this conclusive part of the submission, I wish to reproduce, verbatim, the sketchy description I had provided earlier, of a new consultative mechanism in non-unionized work places, that would be legislation-based. The proposal reads as follows:

"What, then, about a law, based on a voluntarist approach, and providing that if a significant number of employees in a firm expressed the wish to be heard on matters such as the general operation of the firm and/or on conditions of employment, a joint employer-employee committee would be set up. The proposed law - which would be kept as simple as possible - would also provide:

- that those committees must meet a specified number of times during any given year;
- that they must deal with issues submitted by representatives of management and of employees;
- that, at the end of each year, a jointly agreed upon report on the activities of the Committee would be made available to all employees;
- that any agreement unanimously reached within the Committee, should be submitted for approval to employees, before the terms of such agreement would be implemented;
- that such committees would be established for groups of employees with no formal union representation;
- that after, say, five years of implementation, the law would be either continued as is, or continued in an amended form, or repealed, following a vote in the appropriate legislative assembly.⁶

12. In reference to paragraph 11, I have, as can be seen, opted for a voluntarist approach in creating joint employer-employee committees for reasons that are referred to in a 1995 working note, titled "*Pour la coexistence de deux contextes de relations industrielles en Amérique du Nord?*" (see, in particular, paragraph 4 of the document which is in French only). The document is attached as Appendix A to this submission. - However, it may be felt that the proposed consultation committees should be made mandatory by legislation. If that course would be chosen, consideration might be given to an "opting out" alternative, whereby, parties having formed a bona-fide committee, functioning to their mutual satisfaction might jointly wish to opt out of the legislation establishing those committees.
13. Interested readers of paragraph 11 above, will no doubt raise some questions regarding the proposal contained in the paragraph: what is meant, for example, by "a significant number of employees"? Would the "significant number" be determined against the background of the total membership of a group that would have constituted a bargaining unit, had a union been in existence? Or will the meaning of "employees" be broader than that which is used under collective bargaining legislation? It would seem that the consultative mechanisms envisaged should be accessible to the greatest possible number of employees: part-time, casual, full-time, professional, etc. What about the format of the meetings? In addition to "general meetings", sub-group meetings (I have experiences with such meetings) might be forums that are preferred by employees for a variety of reasons (job-related, linguistic, etc). Whatever the format of meetings, they often constitute a developmental experience for employees and management; they may in fact reveal hidden, or unutilized, talent and skills.

14. The conclusion of this submission is: the more workplaces there are, in Canada, where employees feel they have a voice in the evolving life of the organization, big or small, that employs them, the better it will be for the fabric of Canadian society; a new Federal Labour Standard could be a decisive agent for change in this respect.

Respectfully submitted

Félix Quinet

PUBLICATIONS CITED

1. *Dictionnaire Canadien des Relations de Travail*, Gérard Dion, Les Presses de l'Université Laval (Deuxième Édition), page 317.
2. *Collective Bargaining in Canada - Human Right or Canadian Illusion*, Derek Fudge, John Brewin, National Union of Public and General Employees, United Food and Commercial Workers Canada, 2005, page 27.
3. *Industrial Relations and Collective Bargaining in Canada, Articles and Notes, 1962 2000*, Félix Quinet, page 298.
4. *Ibid*, page 134.
5. *Collective Bargaining in Canada - Human Right or Canadian Illusion*, Derek Fudge, John Brewin, National Union of Public and General Employees, United Food and Commercial Workers Canada, 2005, pp. 25-26.
6. *Industrial Relations and Collective Bargaining in Canada, Articles and Notes, 1962 2000*, Félix Quinet, page 303.

APPENDIX A

NOTES POUR DISCUSSION

POUR LA COEXISTENCE DE DEUX CONTEXTES DE RELATIONS INDUSTRIELLES EN AMÉRIQUE DU NORD?

INTRODUCTION

1. À l'occasion du soixantième anniversaire de la Loi Wagner, il y a abondance d'articles sur le besoin d'adapter le "modèle Wagnérien" aux caractéristiques de l'époque actuelle. On déplore, entre autres choses, le fait qu'en l'absence de syndicat accrédité, les travailleurs n'ont pas, ou risquent le plus souvent de ne pas avoir d'organe de représentation grâce auquel ils peuvent faire entendre leur voix sur les questions qui les intéressent en tant que travailleurs d'une entreprise.
2. La lecture de plusieurs articles récemment écrits et consacrés au "Wagnérisme" a stimulé la réflexion du soussigné. Les considérations qui suivent résultent de cette réflexion et sont émises pour qu'on les discute. J'apprécierais tout commentaire.

UNE PROPOSITION

3. En rapport avec le point 1 formulé ci haut, très souvent les réformes que l'on veut introduire dans notre système de relations industrielles, axé sur le Wagnérisme, sont largement tirées d'expériences étrangères dans le contexte desquelles c'est la loi plutôt que la négociation collective qui, en dernière analyse, garantit la représentation des travailleurs au sein de l'entreprise. Puisqu'on regrette le manque fréquent de représentation formelle des travailleurs dans les entreprises nord-américaines non-syndiquées, on se tourne vers des pays où, comme il est dit plus haut, la représentation des travailleurs est stipulée dans la loi. À ce propos, un exemple bien connu, c'est le Conseil d'entreprise qui, en France et en Belgique par exemple, doit être institué dans toutes les entreprises dont le nombre de travailleurs dépasse un seuil stipulé dans la loi. Le Conseil d'entreprise est, comme on sait, composé de représentants des travailleurs et de l'employeur.
4. Quoiqu'il en soit, l'Amérique du Nord, États-unis et Canada, est-elle prête en 1995, sur le plan psychologique et social, et donc sur le plan politique, à vouloir ou à tolérer l'adoption d'une loi garantissant la représentation formelle des travailleurs dans toutes les entreprises comptant, au moins, un certain nombre de travailleurs? Franchement, j'en doute. Le climat politique actuel dans les deux pays précités - et aux États-unis encore bien plus qu'au Canada - suggère fortement qu'une institution comme le Conseil d'entreprise, stipulée dans et imposée par la loi, et dotée de pouvoirs et d'attributions stipulés eux aussi dans la loi, serait, à tort ou à raison, considérée par une partie très notable de l'électorat, comme entravant la flexibilité dont les employeurs ont besoin pour faire face aux exigences du marché; marché que, par ailleurs, de nombreux gouvernements ont rendu de plus en plus libre et donc de plus en plus implacable sur le plan social.

5. Par ailleurs, étant donné le caractère fondamental du "Wagnérisme" qui repose sur la représentation des travailleurs que garantit d'abord l'intensité des sentiments pro-syndicaux des travailleurs pourvu que cette intensité aboutisse à l'accréditation du syndicat et qu'à son tour l'accréditation réussisse à mieux asseoir la force de négociation du syndicat (accrédité), n'a-t-on pas raison de croire que pour ces raisons les syndicats accrédités ne seront vraisemblablement jamais les représentants d'une forte majorité des travailleurs syndicables en Amérique du Nord? L'évolution récente des effectifs syndicaux donne à penser - après un demi-siècle de Wagnérisme - que la représentation formelle des travailleurs dans les entreprises risque fort de demeurer minoritaire, dans le cadre du mécanisme de l'accréditation.
6. Pour les raisons - parmi d'autres - évoquées plus haut (au paragraphe 4), ne serait-il pas, en Amérique du Nord, plus réaliste de concevoir un autre contexte de relations industrielles qui co-existerait avec le "modèle Wagnérien" mais ne s'y substituerait pas?
7. Ce nouveau contexte de relations industrielles se caractériserait par son inspiration volontariste et, en cela, ne différerait pas du "modèle Wagnérien". Une loi offrirait la possibilité suivante: si, dans une entreprise, un nombre significatif de travailleurs exprimaient formellement le désir de faire entendre leur voix sur les conditions générales du fonctionnement et de la vie de l'entreprise, y compris les conditions de travail, un comité conjoint et de composition paritaire serait constitué. La loi proposée, en plus de donner un statut juridique à de tels comités et à leur rôle stipulerait:
 - (i) que de tels comités doivent se réunir un nombre minimum de fois par an pour examiner les questions dont les représentants des travailleurs et/ou les représentants de l'employeur auraient saisi le Comité;
 - (ii) qu'à la fin de chaque exercice financier, un rapport sur les activités du comité, serait mis à la disposition de tous les travailleurs de l'entreprise;
 - (iii) que de tels comités pourraient disparaître suite au désir exprimé par un vote secret, par les travailleurs concernés;
 - (iv) que tout accord ayant fait l'unanimité au sein du Comité et impliquant les conditions de fonctionnement de l'entreprise et/ou les conditions de travail devrait être soumis à l'approbation des travailleurs et avant que les termes du dit accord puissent être appliqués;
 - (v) que de tels comités ne seraient constitués, en vertu de la loi les instituant, que dans les entreprises où il n'y a pas de syndicat accrédité; dans les entreprises où il y aurait un ou des syndicats accrédités, les activités du Comité devraient se limiter au(x) groupe(s) de travailleurs qui ne sont pas représentés par un(des) syndicat(s) accrédité(s);
 - (vi) que l'initiative de constituer un comité relèverait des seuls travailleurs concernés, leur désir de voir à ce qu'un tel comité soit ou non constitué, s'exprimant par vote secret.

8. L'autorité publique concernée s'efforcera de garder la loi proposée la plus simple possible. Le soussigné avoue qu'il n'a pu éviter, en écrivant cette note, de penser à mille et un pièges, à mille et une voies d'évitement** qui ne manqueraient pas d'être conçus puis utilisés pour contourner la loi. De plus, on peut s'attendre à ce que la proposition présentée ici soit accueillie avec scepticisme (voire dérision) et même hostilité par les patrons (surtout leurs états-majors) et par les syndicats (même précision). D'un côté, on la considérerait comme une façon insidieuse d'introduire le syndicalisme et, de l'autre côté, comme une façon insidieuse de miner le syndicalisme. C'est dire que l'autorité publique concernée devrait, en promouvant et en adoptant cette loi, faire preuve de courage politique. En aurait-elle suffisamment? Elle seule pourrait répondre à cette question.
9. L'autorité publique concernée s'engagerait, dans le texte même de la loi, à procéder au bilan de l'activité des comités qui auraient été constitués après qu'une période de cinq ans se fût écoulée et s'engagerait à:
- (i) soit supprimer la loi instituant lesdits comités si elle estimait que leur fonctionnement n'a pas donné lieu à une expérience suffisamment positive;
 - (ii) soit proposer des amendements à la loi en vue d'améliorer son fonctionnement, si toutefois elle estimait que l'expérience accumulée suite à l'application de la loi en vaut la peine***;
 - (iii) soit prolonger, telle quelle, l'application de la loi pour une nouvelle période de cinq ans à l'issue de laquelle, la loi pourrait être reconduite, soit amendée soit inchangée, pour une nouvelle période de cinq ans, on pourrait être supprimée pour la raison invoquée au paragraphe 9(i) plus haut.

Félix Quinet

** Sans oublier mille et une questions auxquelles cette note ne répond pas.

*** La loi, amendée, serait reconduite pour une période de cinq ans.