

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

LE PERSONNEL DES FONDS NON PUBLICS

requérant

et

**L'UNION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES UNIS DE L'ALIMENTATION ET
DU COMMERCE, SECTION LOCALE 864**

défenderesse

et

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

défenderesse

AFFAIRE : Demande d'examen fondée sur l'article 27 de la
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

Devant : Yvon Tarte, président

Pour le requérant : Richard Fader, stagiaire en droit

**Pour l'Union des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce,
défenderesse :** Ronald A. Pink, avocat

Pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada, défenderesse : Alain Piché

DÉCISION

Par une lettre datée du 3 octobre 1997, le Personnel des fonds non public (PFNP) a demandé, entre autres, la fusion de deux unités de négociation à la Base des Forces canadiennes (BFC) Gagetown.

Le demande du requérant à cet égard est ainsi formulée :

[Traduction]

Le Personnel des fonds non publics demande, en vertu de l'article 27 de la Loi et conformément aux nouvelles dispositions de l'article 33, la fusion des unités de négociation suivantes :

BFC Gagetown - (1) La catégorie Soutien administratif accréditée le 26 novembre 1984 et représentée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, dossier de la Commission 145-18-231B; (2) la catégorie Exploitation accréditée le 17 juin 1981 et représentée par l'Union des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 864, dossier de la Commission 146-18-190.

La demande est fondée sur les motifs suivants :

Un plan de classification unique qui est fondé sur les critères d'évaluation qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail, tel qu'il est prévu dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, est maintenant en vigueur à divers emplacements et sera mis en œuvre bientôt à Gagetown. Ce nouveau plan de classification s'appliquera à tous les employés membres des unités de négociation.

- Aux termes du paragraphe 33(2) de la Loi, la Commission doit établir une unité de négociation correspondant au mode de classification sauf dans le cas où celle-ci ne permettrait pas une représentation adéquate des fonctionnaires.*
- La pratique antérieure à diverses bases confirme que « la capacité de l'agent négociateur d'entretenir des relations de travail viables et fructueuses avec l'employeur relativement aux fonctionnaires faisant partie de l'unité de négociation ne serait pas amoindrie » (dossier de la CRTFP 142-18-316).*
- Tel qu'il est indiqué dans le dossier 142-18-314 de la Commission portant sur la base Valcartier, tous les fonctionnaires des catégories Exploitation et Soutien administratif sont regroupés en vue du scrutin.*

- *Les fonctionnaires travaillant pour le Personnel des fonds non publics (PFNP) à la BFC Gagetown ont essentiellement les mêmes intérêts et les mêmes préoccupations.*
- *La fusion des unités de négociation permettrait à l'employeur d'appliquer le nouveau plan d'évaluation des emplois à tous les fonctionnaires et de se conformer ainsi à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Actuellement, des pratiques salariales différentes sont appliquées aux deux unités de négociation. La partie I, ch. H-6, art. 11 (Disparité salariale discriminatoire) dit ce qui suit : « Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes. »*

À notre avis, le nouveau plan d'évaluation des emplois mesure la valeur relative de tous les emplois du PFNP compris dans les unités de négociation à Gagetown.

- *La Commission, dans ses décisions récentes, a reconnu que de très grosses unités de négociation regroupant un large éventail de catégories étaient en fait appropriées pour assurer une représentation adéquate des intérêts des fonctionnaires (dossiers de la Commission : 142-26-297 à 301; 142-29-312 et 313).*

La preuve

Pour le requérant

M. Gérard Étienne est le gestionnaire de la rémunération et des avantages sociaux du PFNP. Il a auparavant travaillé pour la ville d'Ottawa pendant environ dix ans à titre d'agent supérieur de classification.

En 1987, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou l'Alliance) a déposé contre le PFNP une plainte de parité salariale auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. L'affaire n'a été réglée qu'en 1996 à la suite d'une ordonnance rendue sur consentement. Aux termes de cette ordonnance, l'Alliance a convenu d'élaborer avec le requérant un plan de classification non sexiste qui serait instauré à tous les établissements du requérant.

La pièce E-1 est le plan de classification du PFNP (le plan). Ce plan regroupe les fonctionnaires du requérant en trois catégories, à savoir :

[Traduction]

CATÉGORIE I : *Les titulaires de ces postes s'occupent de la préparation, de la manipulation, de la transmission, de la systématisation et de la tenue à jour de dossiers papier et d'enregistrements électroniques, de rapports et de communications; ils pratiquent un métier semi-spécialisé ou spécialisé pour lequel ils utilisent des machines, du matériel et des véhicules, ils fournissent des services personnels, domestiques et autres, et ils appliquent des connaissances, principes et compétences de base.*

CATÉGORIE II : *Les titulaires de ces postes s'occupent de la planification, de l'exécution, de la direction et du contrôle des programmes; ils assurent l'inspection, le fonctionnement et l'entretien du matériel, des systèmes et des processus; ils appliquent un corps de connaissances étendu.*

CATÉGORIE III : *Sont compris les postes de direction relevant directement du directeur général du FCFC ou, dans le cas des employés de CANEX, du président du conseil d'administration de CANEX.*

Le plan a déjà été instauré pour les fonctionnaires de catégorie II à neuf établissements situés dans diverses régions du pays. Le requérant estime que la mise en œuvre du plan est requise pour satisfaire aux dispositions sur la parité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Lorsqu'il existe des unités de négociation multiples à un établissement donné, par exemple à la BFC Gagetown, il est possible que des fonctionnaires faisant partie de la même classification en vertu du nouveau plan reçoivent des salaires différents. La mise en œuvre du plan nécessite un comité d'évaluation mixte patronal-syndical, ce qui est très difficile à réaliser avec deux agents négociateurs ou plus.

Le requérant n'a pas cherché à travailler avec les deux défenderesses à la BFC Gagetown en raison de la relation difficile qui a existé par le passé entre les deux agents négociateurs. Selon M. Étienne, même s'il était possible de réaliser le volet « évaluation » avec deux agents négociateurs distincts, il serait pratiquement impossible pour eux de négocier collectivement la même structure de rémunération et d'avantages sociaux. Le requérant présume que la tâche de fixer des structures

uniformes de rémunération et d'avantages sociaux avec deux agents négociateurs est vouée à l'échec.

M^{me} Brenda Dagenais est gestionnaire des relations de travail pour le requérant. Selon la témoin, il y a très peu de différences entre les catégories de fonctionnaires représentées par les agents négociateurs ou entre leurs intérêts de négociation.

La témoin estime que l'application du critère standard pour évaluer la communauté d'intérêts (voir *United Steelworkers of America v. Usarco Ltd.*, [1967] O.L.R.B. rep. 526) ne peut mener qu'à une conclusion, à savoir qu'une unité de négociation unique est habile à négocier collectivement. Les fonctionnaires de catégorie II à la BFC Gagetown ont une communauté d'intérêts et une seule autorité de gestion. En outre, ils sont soumis à des facteurs économiques identiques et ont des sources de travail semblables.

M^{me} Dagenais explique que lorsqu'on est passé à des unités de négociation uniques à cinq autres établissements cela n'a pas créé de problème. De plus, elle est d'avis que le plan de classification (pièce E-1) ne saurait être instauré de façon réaliste si l'on conserve les deux unités de négociation à la BFC Gagetown, compte tenu de la relation qui existe entre les agents négociateurs et de la nature des négociations collectives. Il est peu probable, pense-t-elle, que deux agents négociateurs réussissent à s'entendre sur des conditions salariales ou sur le choix d'une date commune pour l'expiration de leurs conventions collectives.

En contre-interrogatoire, la témoin a reconnu qu'elle n'avait jamais travaillé avec l'Alliance ou l'Union des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 564 (l'Union) et que, en fait, elle n'avait non plus visité la BFC Gagetown avant l'audience. Pas plus qu'elle n'avait négocié avec des agents négociateurs distincts à la même table ni qu'elle avait essayé d'amener l'Alliance et l'Union à négocier ensemble.

M^{me} Dagenais a convenu que les tendances ou habitudes, en matière de négociation collective, étaient souvent fixées par le premier groupe à négocier. Elle a aussi reconnu que le présent groupe administratif à la BFC Gagetown est constitué d'employés de bureau qui ont normalement très peu de contacts avec les militaires ou

avec le groupe de l'exploitation, qui est orienté vers les services et qui ne comprend habituellement pas d'employés de bureau.

Pour la partie défenderesse

M^{me} Francine Baily est déléguée syndicale pour l'Union. Elle a occupé plusieurs emplois à la BFC Gagetown dans le secteur des services d'alimentation. Ses fonctions l'obligent à avoir des contacts réguliers avec les clients militaires qui fréquentent la cantine, le bar ou la boutique de la base. Par contre, elle a très peu de rapports avec les employés du soutien administratif qui sont représentés par l'Alliance.

M^{me} Ann Griffiths est elle aussi déléguée syndicale à l'Union. Elle est commis des stocks à l'entrepôt de CANEX. Son travail l'oblige à faire des efforts physiques constants. Ses contacts avec les membres de l'unité de négociation représentée par l'Alliance sont limités. M^{me} Griffiths n'entretient pas de rapports sociaux avec les membres de l'Alliance.

M^{me} Madeline Underhill est commis aux comptes fournisseurs et membre de l'Alliance. Elle remplit ses fonctions dans un bureau durant les heures de jour. Elle n'a pas de rapports, officiels ou autres, avec les membres de l'Union. M^{me} Underhill craint que son unité représentée par l'Alliance, qui est plus petite que celle représentée par l'Union, soit oubliée à la suite d'une fusion. À son avis, les membres de l'Alliance et de l'Union ont des intérêts de négociation différents qui vont des taux de rémunération aux heures de travail.

M. Terry Murphy est vice-président régional de l'Alliance pour les employés du PFNP. Il a travaillé avec l'employeur et l'Union en vue de chercher à résoudre le problème de la parité salariale au PFNP. M. Murphy estime que les problèmes de négociation collective soulevés par l'employeur pourraient être résolus par la coopération entre les deux agents négociateurs.

M. Michael Tynes est négociateur et agent du règlement et de l'arbitrage des griefs à l'Alliance. Auparavant il avait été représentant régional de l'Alliance pendant plus de 13 ans. M. Tynes a comparé les conventions collectives de l'Union et de l'Alliance (pièces U-1 et P-1). D'après son analyse, les principales différences entre les deux conventions ont trait aux taux de rémunération et aux heures de travail. La

plupart des avantages sont identiques ou semblables. M. Tynes a lui aussi mentionné le principe général selon lequel l'orientation des négociations collectives est fixée par la première unité de négociation qui signe. Bien que, par le passé, l'Alliance n'ait jamais eu à coopérer avec l'Union, le témoin estime que les défenderesses pourraient facilement se concerter en vue de régler les problèmes éventuels concernant la parité salariale. M. Tynes fait remarquer que l'Alliance pourrait fournir une représentation satisfaisante à une unité fusionnée à la BFC Gagetown, ce qu'elle a d'ailleurs fait à d'autres établissements.

Arguments

Les parties ont présenté des arguments écrits que nous reproduisons intégralement.

Pour le requérant

[Traduction]

Ce qui suit est en réponse à la requête de la Commission, qui a demandé aux parties de présenter leurs observations finales par écrit.

La présente demande de fusion est présentée en vertu des articles 27 et 33 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (ci-après la LRTFP). Il est demandé qu'une unité de négociation englobant tous les employés de l'employeur à la BFC Gagetown soit créée par la fusion des unités de négociation suivantes :

BFC Gagetown - (1) *La catégorie Soutien administratif accréditée le 26 novembre 1984 et représentée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, dossier de la Commission 145-18-231B; (2) la catégorie Exploitation accréditée le 17 juin 1981 et représentée par l'Union des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 864, dossier de la Commission 146-18-190*¹.

1. OBJET

Il n'est pas contesté, et il ne l'était pas non plus à l'audience, que ce qui a incité l'employeur à faire la présente demande,

¹ *Il importe de signaler que la Commission a accrédité ces deux unités à une époque où il était interdit par le paragraphe 33(3) de la LRTFP d'inclure, dans la même unité de négociation, des fonctionnaires provenant de « catégories professionnelles » différentes. Tant le paragraphe 33(3) que la définition de « catégorie professionnelle » ont été retirés de la LRTFP par la Loi sur la réforme de la fonction publique, 1992, LRC, ch. 54.*

c'est l'obligation qui lui est imposée de se conformer aux dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne, LRC 1985, ch. H-6, dans sa forme modifiée, (ci-après la LCDP) en vue d'assurer qu'il n'existe pas dans l'établissement de travail de Gagetown de pratiques salariales discriminatoires fondées sur le sexe. Le témoignage de M. Gérard Étienne a établi que cela ne pouvait être réalisé que par la mise en œuvre d'un plan de classification unique applicable à tous les fonctionnaires des unités de négociation concernées, et que la mise en œuvre de ce plan nécessitait la création d'unités de négociation correspondant au mode de classification (pièce E-1).

Bien que ce qui ait incité l'employeur à présenter cette demande, c'est l'obligation de se conformer à la LCDP, le plan de classification de l'employeur est un plan de classification au même titre que d'autres employeurs de la fonction publique fédérale et constitue un plan de classification au sens de la LRFP. Tel qu'on peut le constater à l'onglet 3 du plan, et tel qu'il a été établi dans le témoignage de M^{me} Brenda Dagenais et de M. Gérard Étienne, les fonctionnaires sont regroupés selon leurs fonctions et responsabilités.

Comme je l'ai signalé dans mon exposé introductif, un objectif auxiliaire de cette demande est d'obtenir l'efficacité administrative qui découle d'une structure organisationnelle simplifiée et déstratifiée. Il s'agit là d'un objectif que l'on tient pour légitime depuis nombre d'années. Dans l'affaire Chauffage, force motrice et opération de machines fixes (1970, dossiers de la Commission 146-2-138, 140-142), à la page 10, la Commission fait remarquer ce qui suit :

Incontestablement, dans la pratique, un employeur ne peut indéfiniment poursuivre des négociations et appliquer des conventions intéressant des agents négociateurs qui représentent des employés répartis en une multiplicité d'unité [sic] de négociation.

Cet objectif accessoire concorde avec la position initiale adoptée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (ci-après l'Alliance ou l'AFPC). Dans une lettre datée du 28 octobre 1997 adressée à la Commission, M. Alain Piché écrivait ce qui suit :

[Traduction]

Nous reconnaissons qu'il y a eu une réduction de l'effectif à de nombreux emplacements du PFNP, ce qui a entraîné de plus petites unités de négociation. Nous reconnaissons également que pour accroître l'efficacité de la négociation

collective il convient d'avoir le plus de travailleurs possible au sein de la même unité de négociation avec le même employeur. Pour ces motifs, l'Alliance ne s'oppose pas, en principe, à la demande de l'employeur de fusionner les unités de négociation Soutien administratif et Exploitation [...] (c'est nous qui soulignons).

2. CONTEXTE

Les faits de la présente affaire ont été présentés dans le témoignage de M. Gérard Étienne. Le 12 février 1987, l'Alliance de la Fonction publique du Canada a déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne une plainte au nom des fonctionnaires, principalement des femmes, membres de l'unité de négociation de la catégorie Soutien administratif relevant du Directeur général - Services du personnel (DGSP). Selon l'Alliance, le régime de rémunération appliqué aux fonctionnaires de cette unité de négociation était empreint de discrimination fondée sur le sexe. Plus précisément, l'Alliance a soutenu que le DGSP rémunérait ses fonctionnaires membres de la catégorie Soutien administratif à des taux inférieurs à ceux qu'il consentait à ses fonctionnaires membres des catégories Exploitation et Technique pour des fonctions équivalentes, en contravention de l'article 11 de la LCDP. En outre, l'Alliance a allégué que le plan d'évaluation des emplois en vigueur à l'époque de la plainte était lui aussi empreint de discrimination fondée sur le sexe, en contravention des articles 7 et 10 de la LCDP.

Aux termes de la LCDP, le fait pour l'employeur de pratiquer la disparité salariale entre des classes d'employés qui exécutent des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire. Essentiellement, l'employeur doit établir une pratique de rémunération qui est fondée principalement sur la valeur relative des fonctions exécutées, sans égard au sexe des employés. Aucun employeur ne peut instaurer ou pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, pour ce même employeur, des fonctions équivalentes.

Un enquêteur de la Commission canadienne des droits de la personne a examiné la plainte. La CCDP, en s'appuyant sur les constatations et les conclusions de l'enquêteur, a conclu qu'il y avait discrimination systémique.

Le 18 janvier 1993, le DGSP a fait une proposition en vue de résoudre la partie de la plainte fondée sur l'article 11 de la LCDP. Le nouveau plan de classification a été accepté par la Commission canadienne des droits de la personne et expliqué à l'Alliance. Les parties ont convenu, à la suite d'une

ordonnance rendue sur consentement par le Tribunal des droits de la personne, d'adopter la proposition de l'employeur.

Quatre ans plus tard, dans une lettre datée du 28 février 1997, l'employeur a demandé la fusion de l'unité de négociation de la catégorie Exploitation et de celle de la catégorie Soutien administratif. L'agent négociateur pour les deux unités était l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Dans une décision datée du 30 juin 1997, la Commission a fusionné les deux unités de négociation (dossier de la Commission 125-18-72). Dans sa décision, la Commission a signalé que le paragraphe 33(3) et la définition de « catégorie professionnelle » de la LRTFP qui interdisaient que les employés membres de catégories professionnelles différentes fassent partie de la même unité de négociation ne s'appliquaient plus (ces dispositions ont été abrogées le 1^{er} juin 1993 : Loi sur la réforme de la fonction publique). Ainsi, une unité de négociation composée de tous les fonctionnaires membres des deux anciennes catégories professionnelles a été jugée habile à négocier collectivement.

Le 30 juin 1997, la Commission a rendu des décisions pratiquement identiques à l'égard des mêmes parties concernant les bases Bagotville (dossier de la Commission 125-18-71); Goose Bay (dossier de la Commission 125-18-73); Petawawa (dossier de la Commission 125-18-74); et Valcartier (dossier de la Commission 128-18-75). Ainsi, à toutes ces bases, les catégories Exploitation et Soutien administratif sont présentement fusionnées en unités de négociation regroupant tous les fonctionnaires en vertu des décisions que la Commission a rendues aux termes de l'article 33 de la LRTFP (la jurisprudence mentionnée plus haut est ci-jointe).

Au cours des deux dernières années, l'employeur a effectué une analyse détaillée de ses pratiques de rémunération à la lumière de l'article 11 de la LCDP. Il a établi la prédominance de l'un ou l'autre sexe selon les emplois et mis ces données en parallèle avec les structures de rémunération. Dans de nombreux établissements, il y a souvent deux et parfois trois structures différentes de rémunération et pratiques salariales. La situation qui existait à la DGSP s'apparente étroitement à celle qui existe dans d'autres établissements de l'employeur.

Il importe de signaler que, en contre-interrogatoire, le négociateur de l'Alliance Mike Tynes a témoigné que l'unique agent négociateur à ces autres établissements, qui représente les catégories Exploitation et Soutien administratif, a assuré jusqu'à présent une représentation satisfaisante des deux groupes d'employés.

3. PLAN DE CLASSIFICATION

Le plan de classification que l'employeur appliquera, si la Commission accepte de fusionner les unités de négociation proposées, est celui qui est déjà appliqué aux bases Bagotville, DGSP Ottawa, Montréal/St-Jean, Valcartier, ainsi qu'aux bases non syndiquées Greenwood, Edmonton et Cold Lake. Il sera également instauré bientôt à la BFC Petawawa.

L'Ordonnance sur la parité salariale prise en application de la LCDP oblige les employeurs à appliquer les plans de classification à tous leurs établissements. En vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la parité salariale doit être réalisée non pas au sein de chaque unité de négociation, mais dans l'ensemble de l'établissement, sans égard aux conventions collectives qui peuvent s'appliquer aux employés de l'établissement.

M. Gérard Étienne a témoigné que la BFC Gagetown est un « établissement » au sens de la LCDP. Il a en outre signalé la différence entre la jurisprudence découlant de la LCDP et celle émanant de la législation de l'Ontario sur les droits de la personne, en ce qui concerne la définition d'« établissement ». Cette différence montre que la LCDP prévoit des dispositions concernant les unités de négociation multiples qui peuvent exister au sein du même établissement. Alors que la législation ontarienne permet des différences entre les unités de négociation, la LCDP s'applique à tous les employés de la même classe travaillant au même établissement. Par conséquent, contrairement à ce qu'a affirmé M. Pink, la LCDP a été conçue en fonction du présent scénario factuel. Selon la jurisprudence qui émane de l'application de la LCDP, la création d'unités de négociation distinctes, au même établissement et à l'égard de la même classe d'employés (p. ex., la catégorie du soutien), n'est pas un obstacle à l'application de l'article 11 de la Loi.

M^{me} Brenda Dagenais a témoigné que la BFC Gagetown est un « établissement » pour les besoins de la LRTEP. Cela concorde avec la position adoptée par la CRTFP dans l'affaire Personnel des fonds non publics et Union internationale des employés de commerce, Forces canadiennes - Cornwallis (1980) dossier de la Commission 146-18-176.

L'employeur fait face à une situation où la même classe d'emplois est divisée en deux unités de négociation. Chaque unité a maintenant sa propre structure de rémunération et sa propre hiérarchie d'emplois.

Le plan de classification instauré aux bases mentionnées plus haut, et qui sera bientôt appliqué ailleurs, consiste en trois

nouvelles catégories. Le nombre de niveaux à l'intérieur de chaque catégorie varie d'une base à l'autre. La catégorie III est celle de la direction (on ne trouve pas des membres de cette catégorie sur toutes les bases). La catégorie II est la catégorie de la gestion. La catégorie I regroupe les fonctionnaires des présentes catégories Exploitation et Soutien administratif.

L'instauration du système de classification a suivi l'analyse des réponses à un questionnaire. Le questionnaire a aidé à déterminer la valeur relative des postes en les évaluant en fonction des critères qualifications, responsabilités, efforts et conditions de travail. Les postes repères ont été définis à l'aide d'un système de cotation numérique basé sur l'évaluation des quatre critères susmentionnés.

4. APPLICATION DE L'ARTICLE 33 DE LA LRFP

Deux changements profonds ont découlé de l'entrée en vigueur de la Loi sur la réforme de la fonction publique (le 1^{er} juin 1993).

Premièrement, le législateur a retiré de la loi l'interdiction d'inclure dans la même unité de négociation des employés faisant partie de catégories professionnelles différentes. En fait, la notion même de catégorie professionnelle est disparue. Ainsi, il ne peut plus être présumé qu'il existe, entre les fonctionnaires membres d'une ancienne catégorie professionnelle, une communauté d'intérêt distincte de celle de fonctionnaires membres d'une autre catégorie professionnelle.

Deuxièmement, la Commission doit établir des unités de négociation qui respectent le plan de classification de l'employeur. La Commission n'est plus tenue de « [tenir] compte du rapport entre, d'une part, les fonctions et la classification des fonctionnaires compris dans l'unité proposée et, d'autre part, tout mode de classification qui leur est applicable », ce qu'elle était tenue de faire en vertu des anciennes dispositions de l'article 33. La Commission n'est plus invitée à évaluer en détail les fonctions des employés. Elle peut décider de ne pas suivre le plan de classification dans les seuls cas où cela ne permettrait pas une représentation adéquate des fonctionnaires, et pour ce seul motif.

Selon l'employeur, ces modifications ont non seulement pour effet de limiter le pouvoir discrétionnaire de la Commission lorsqu'il s'agit de déterminer les unités habiles à négocier collectivement, mais aussi d'imposer aux agents négociateurs qui sont parties à la présente demande le fardeau d'établir que les classes établies par le plan de classification de

l'employeur « ne constituerait pas des unités habiles à négocier collectivement au motif qu'elles ne permettraient pas une représentation adéquate des fonctionnaires qui en font partie ».

Manifestement les défenderesses ne sont pas acquittées du fardeau qui leur incombait. Elles n'ont produit aucune preuve concernant l'habilité à négocier de l'unité proposée. En fait, en contre-interrogatoire, le négociateur de l'Alliance Mike Tynes a dit être persuadé que l'Alliance pourrait représenter efficacement les intérêts de tous les fonctionnaires si la présente demande était accueillie.

5. JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION

La Commission a toujours eu une approche cohérente de la configuration des unités de négociation à la suite d'une accréditation initiale. Le passage suivant de l'affaire Chauffage, force motrice et opération de machines fixes (1970), dossiers de la Commission 146-2-138, 140-142), qui est souvent cité, expose l'approche générale de la Commission, encore qui s'applique plus particulièrement aux demandes de fractionnement (aux p. 7 à 9) :

Nous pouvons considérer que le problème posé par l'article 32(1) quant à la détermination du groupe habile à négocier collectivement consiste à savoir quelle ligne de conduite doit être appliquée à une proposition visant à amputer d'une de ses parties une unité de négociation constituée, ou bien nous pouvons estimer que ce problème consiste à savoir quelle ligne de conduite doit être appliquée pour déterminer une unité habile à négocier collectivement là où aucune unité n'a été précédemment constituée, mais cela nous semble avoir peu d'importance. L'un des buts essentiels recherchés par la Commission dans l'exercice de ses fonctions aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique pour déterminer l'habilité des unités de négociation en vertu de l'article 32, c'est le bon fonctionnement du régime de négociation dans la Fonction publique. Du fait de la taille même de la Fonction publique, de la dispersion des employés dans tout le pays et en divers points du monde, de la complexité des relations d'emploi et de la multiplicité des classes dans lesquelles sont répartis les employés, toute fragmentation abusive est impraticable et probablement impossible à réaliser. Il ne faut pas oublier qu'à certains égards la position de l'employeur dans la Fonction publique diffère de celle des autres employeurs. Sans doute existe-t-il des employeurs auxquels il peut être imposé de négocier avec leurs employés qui sont représentés par un nombre d'unités de négociation

supérieur à celui qui est déjà fixé dans la Fonction publique du Canada. Cependant, le manque d'uniformité dans les conditions d'emploi parmi les différents services est plus difficile à justifier dans le cas de la Fonction publique que dans le cas du secteur privé. Pour ce motif, nous considérons que la Commission doit être en faveur d'unités qui s'étendent à travers toute la Fonction publique. Cela ne signifie pas qu'en certaines circonstances il ne faut pas fragmenter, en deux parties ou plus, un groupe d'occupation qui s'étend à travers toute la Fonction publique. Toutefois, le requérant qui désire la séparation a un lourd fardeau à assumer. Il ne s'acquitte pas de cette charge en montrant simplement que l'unité proposée est aussi habile à négocier collectivement qu'une unité groupant des employés de l'ensemble de la Fonction publique. Il ne s'en acquitte pas non plus en montrant simplement que les employés de l'unité proposée veulent être représentés par une autre association d'employés : on ne doit pas considérer une unité de négociation comme habile à négocier uniquement parce qu'elle correspond à une association d'employés qui réussit à recruter des adhérents dans un groupe d'employés.

La Commission a dérogé à sa réticence générale d'établir des unités ne couvrant pas l'ensemble de la fonction publique dans certains cas. Dans l'affaire *Personnel des fonds non publics et Union internationale des employés de commerce, Forces canadiennes - Cornwallis (1980) dossier de la Commission 146-18-176*, notamment, le présent employeur s'est opposé à ce qu'on établisse des unités de négociation restreintes à des bases uniques. Cependant, la Commission a acquiescé à la requête de l'agent négociateur, qui avait demandé qu'elle établisse une unité de négociation confinée à une base unique.

La Commission a adopté l'approche du secteur privé consistant à créer une seule unité pour un emplacement donné en raison de la nature des opérations de l'employeur. Ce qui est intéressant à signaler pour les besoins de la présente demande, c'est que la Commission a élargi l'unité de négociation proposée par le requérant afin d'inclure tous les fonctionnaires de la catégorie Exploitation, et non seulement les employés de CANEX qui étaient les seuls visés par la demande de l'agent négociateur.

La Commission n'a pu étendre l'unité à des employés autres que ceux de la catégorie Exploitation en raison de l'interdiction prévue à l'article 33 de la LRTFP, telle qu'elle existait à l'époque. Comme nous l'avons signalé plus haut, il n'existe aucune interdiction du genre aujourd'hui.

Par conséquent, la création d'unités de négociation propres à un emplacement ou à une base unique constitue la norme pour le présent employeur, nonobstant le fait que la Commission continue toujours de favoriser les unités de négociation s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique. Cela dit, il n'y a aucune raison de favoriser le fractionnement de l'effectif en plusieurs unités de négociation à un emplacement ou à une base donnée. Autrement dit, l'approche de la Commission consistant à favoriser les unités de négociation « englobantes » et de taille importante s'applique toujours aux bases individuelles.

Depuis quelques années, la Commission est appelée à configurer les unités de négociation de fonctionnaires qui ont quitté l'administration centrale de la fonction publique pour passer à des employeurs distincts nouveaux.

Dans AFPC et autres et Office national de l'énergie (dossiers de la Commission 142-26-297 à 301) (l'affaire de l'ONE), la Commission a rejeté, le 8 novembre 1993, la requête de l'employeur, qui lui avait demandé de créer une unité de négociation « englobante ». La Commission a appliqué les critères énoncés dans les affaires United Steelworkers of America v. Usarco Ltd. [1967] O.L.R.B. Rep. 526 et Musée canadien des civilisations et autres, 30 avril 1992, CCRT, dossier 590-7, et déterminé que, étant donné que les employés professionnels se trouvaient dans une situation très différente de celle des employés non professionnels, une unité de négociation unique n'était pas appropriée. Il n'y a aucune analogie entre la situation des employés professionnels et non professionnels de l'ONE, d'une part, et les fonctionnaires des catégories Exploitation et Soutien administratif de Gagetown, d'autre part. L'affaire ONE est donc très différente.

La Commission a de nouveau été appelée à déterminer la structure de négociation d'un nouvel employeur distinct dans Conseil des Unions des arts graphiques et autres et Groupe Communication Canada (dossiers de la Commission 142-28-302 à 310, 161-28-702 et 705), une décision datée du 29 mars 1994. Ici encore la Commission a rejeté la demande de l'employeur de créer une seule unité englobant tous les employés. L'employeur avait mis de l'avant, conformément à la LCDP, un plan de classification unique fondé sur les critères qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail des emplois en question. La Commission a conclu qu'à aucun moment l'employeur n'a envisagé son plan de classification en ayant à l'esprit les relations du travail. L'employeur n'a pas regroupé les fonctionnaires selon les fonctions et responsabilités rattachées aux postes. La Commission a conclu que le plan de classification de l'employeur n'était pas un plan de classification aux fins de la

LRTFP. Elle a en outre conclu que, même si le plan de classification satisfaisait aux critères prévus par la LRTFP, une unité de négociation unique ne serait pas habile à négocier collectivement. Les conditions d'emploi et le milieu de travail du personnel administratif, des employés de bureau, du personnel de vente et des employés techniques (cols blancs), d'une part, étaient différents de ceux du personnel de la production d'imprimerie et des opérations connexes (cols bleus), d'autre part. La Commission a conclu que les cols blancs et les cols bleus avaient peu d'intérêt en commun et elle a créé deux unités de négociation concordant à cette distinction. Ici encore, dans son analyse, la Commission a appliqué les facteurs énoncés dans les affaires *Usarco* (*supra*) et *Musée canadien des civilisations* (*supra*).

Dans *AFPC et autre* et *Commission de la Capitale nationale* (dossiers de la Commission 142-29-312, 313) (l'affaire de la CCN), une décision rendue le 24 août 1994, la Commission a accédé à la requête de l'employeur d'établir une unité unique regroupant tous les fonctionnaires, à savoir plus de 1 000 employés qui, sous l'ancien système de classification, appartenaient aux groupes disparates suivants :

Bibliothéconomie (LS), Services administratifs (AS), Services d'information (IS), Administration des programmes (PM), Dessin et illustrations (DD), Soutien technologique et scientifique (EG), Techniciens divers (GT), Photographie (PY), Soutien des sciences sociales (SI), Traitement des données-Production (DA-PRO), Commis aux écritures et aux règlements (CR), Mécanographie (OE), Secrétariat, sténographie et dactylographie (ST-SCY), Manœuvres et hommes de métier (GLT), Services divers (GS), Achat et approvisionnement (PG), Administration financière (FI), Architecture et urbanisme (AR), Droit (LA), Génie (EN), Sciences biologiques (BI), Économique, sociologie et statistique (ES), Administration des systèmes d'ordinateurs (CS), Recherche historique (HR).

La Commission a signalé que les facteurs énoncés dans *Usarco* devaient être appliqués à la lumière des conditions actuelles de la négociation collective. Nous reproduisons ici le passage qui commence à la page 30 de la décision, même s'il est plutôt long, parce qu'il démontre que la Commission reconnaît qu'il y a aujourd'hui une façon plus moderne de configurer les unités de négociation collective. C'est nous qui soulignons.

Le Conseil canadien des relations du travail a adopté une approche analogue dans l'affaire *La Société canadienne des postes* (1988), 73 di 66 (CCRT), dans laquelle on peut lire ce qui suit à la page 91 :

En l'espèce, nous savons que nous ne sommes pas obligés de déterminer les unités de négociation les plus appropriées. Le Code ne fait état que d'unités de négociation appropriées. Néanmoins, dès le début des présentes procédures, nous avons l'intention, une intention dont nous n'avons pas dévié durant tous nos travaux, d'établir les unités de négociation répondant le mieux possible aux besoins des employés et de l'employeur, tant maintenant que dans l'avenir. Dans la présente affaire, le Conseil a essayé d'établir des unités de négociation qui permettraient à l'employeur de diriger son entreprise d'une façon aussi raisonnable et logique que possible, tout en protégeant les droits conférés aux employés par le Code canadien du travail. D'autre part, nous avons pris grand soin de ne pas oublier que la solution que nous recherchions n'était pas la meilleure solution pour les agents négociateurs, étant donné que ceux-ci (et loin de nous l'idée de minimiser l'importance de leur rôle) ne représentent que les manifestations extérieures des besoins et des désirs de leurs membres.

Bref, nous nous sommes donnés comme principal objectif d'établir une structure d'unités de négociation aussi avantageuse que possible pour les employés, tant qu'ils resteront au service de la Société, de façon à dissiper le plus possible, leurs grandes inquiétudes quant à leur sécurité d'emploi, et à leur offrir un maximum de possibilités de cheminement professionnel dans la Société, en leur évitant d'être limités par des barrières artificielles. Le présent quorum du Conseil est partisan des grandes unités de négociation et, partant, défavorable à l'idée d'un morcellement artificiel de ces unités. Le respect de cette ligne de conduite était pour nous un autre objectif.

[...]

Dans l'affaire United Steelworkers of America v. Usarco Limited v. Group of Employees [1967] OLRB Rep. Sept. 526, la Commission des relations de travail de l'Ontario a mis au point les critères suivants pour évaluer les intérêts communs : (1) Communauté d'intérêts a) nature du travail effectué; b) conditions d'emploi; c) compétences des employés; d) administration; e) situation géographique; f) cohérence et interdépendance fonctionnelle;

Bien que ces critères restent valables aujourd'hui et soient toujours appliqués par la

Commission des relations de travail de l'Ontario, on peut sans mentir affirmer qu'ils doivent être interprétés dans le contexte actuel de la négociation collective et qu'ils le sont.

Depuis 1967, la négociation collective a évolué considérablement dans toutes les régions du Canada. Il n'est pas rare de trouver des unités de négociation qui regroupent des employés ayant des études, des compétences techniques et des objectifs de carrière très divergents. Comme on l'a indiqué dans *The Hospital for Sick Children*, [1985], O.L.R.B. Rep. Feb. 266, les réalités actuelles peuvent occasionner des regroupements d'employés «dont les compétences, les études, la formation, le rang hiérarchique et les aspirations professionnelles diffèrent considérablement».

[Traduction]

14. On pourra constater que le libellé de la loi est resté quasiment inchangé depuis plus de quatre décennies et qu'au début, ce fut le point de départ des grandes distinctions établies pour les besoins de la constitution des unités de négociation entre des groupes tels que : les «cols blancs» (employés de bureau et techniciens) et les «cols bleus» (employés de production); les gens de métier qualifiés (électriciens, plombiers, tôliers, etc.) et les ouvriers spécialisés ou semi-spécialisés; les employés à temps partiel et les employés à plein temps; les employés travaillant dans une usine ou une municipalité et les employés d'une autre usine ou municipalité; et ainsi de suite. Toutefois, ces distinctions simplistes et peu originales ne s'appliquent plus aussi facilement de nos jours. La négociation collective a débordé de sa base ouvrière traditionnelle des «cols bleus» pour envahir le secteur public et s'appliquer à des hiérarchies d'emplois de plus en plus diverses et sophistiquées. L'expérience concrète de la négociation collective a relégué aux oubliettes une certaine partie de la sagesse populaire et montré que le système de négociation pouvait prendre des structures très variées, que les parties auraient pu, à une autre époque, juger non conventionnelles ou peu appropriées. Ontario Hydro, par exemple, s'est doté d'une unité de négociation d'envergure provinciale, qui englobe une vaste gamme de classifications professionnelles, et des milliers

d'employés, allant des manœuvres aux techniciens hautement qualifiés. Une unité de négociation municipale typique de travailleurs d'intérieur (cols blancs) peut comprendre des occupations qui vont des commis au classement, aux programmeurs d'ordinateurs, aux économistes et aux planificateurs ayant fait des études postsecondaires ou même supérieures [voir la décision de la Commission concernant la municipalité régionale de Durham, dossier 1818-84-R, publiée le 20 novembre 1984]. L'unité de négociation de la Fonction publique de l'Ontario regroupe des milliers d'employés allant des commis et des dactylographes au personnel technique et scientifique hautement spécialisé et, incidemment, le personnel d'un certain nombre d'hôpitaux psychiatriques provinciaux (voir : Owen Sound General Hospital et Marine Hospital, [1978] OLRB Rep. May 445, affaires à l'égard desquelles la Commission a souligné que, dans le secteur public, les infirmières, les auxiliaires médicaux, les employés de service et les commis font tous partie de la même unité, même si la Loi sur les relations de travail les répartit en unités distinctes.) S'il est vrai qu'à un moment donné, l'opinion publique et les usages en matière de relations de travail ont favorisé des divisions assez rigides (de «classes» pour ainsi dire) entre les groupes d'employés, la négociation collective moderne semble être en mesure de s'épanouir dans divers contextes sans ces distinctions rigides. On ne peut dire avec autant de facilité que jadis qu'il «ne convient pas» de regrouper aux fins de la négociation collective des employés dont les compétences, les études, la formation, le rang hiérarchique ou les attentes éventuelles diffèrent considérablement.

Dans l'affaire Motor Coach Industries Limited [1992] OLRB Rep. June 744, le Conseil a émis les propos suivants sur la ligne de conduite fermement établie de séparer, de part et d'autre, les employés et les ouvriers :

[Traduction]

13. La ligne de conduite en question a atteint sa pleine maturité il y a plus de quarante-cinq ans. Compte tenu de la jurisprudence publiée, on ne peut que s'interroger sur les faits et circonstances qui auraient pu amener la Commission à formuler une «ligne de conduite» qui excluait les employés de bureau d'une unité de cols bleus «sauf dans les circonstances les plus exceptionnelles». Au premier

abord, pour faire de telles déclarations, la Commission devait s'appuyer sur la notion d'«intérêts communs». Nous n'avons aucun mal à imaginer que les circonstances qui auraient amené des employés et des ouvriers à avoir une communauté d'intérêts acceptable devaient être exceptionnelles dans les milieux de travail accédant au syndicalisme dans les années 40. Il aurait été raisonnable, vu son expérience, que la Commission fasse comprendre aux syndicats qu'il était peu probable qu'on trouve convaincants les arguments qu'ils faisaient valoir en vue d'inclure des employés de bureau dans de telles unités. Nous ne croyons pas que les déclarations de la Commission sur les conditions caractéristiques des années 40 et 50 veuillent dire que celle-ci continuerait d'appliquer le critère des «circonstances exceptionnelles» dans les années 90 en dépit des transformations qu'ont subies les milieux de travail en voie de syndicalisation.

14. La nature des emplois, les catégories professionnelles et les méthodes utilisées pour créer les emplois, les pourvoir en personnel et les évaluer ont profondément changé depuis quarante-cinq ans. Le fait que le lieu de travail d'une personne s'appelle ou ne s'appelle pas un «bureau» n'a plus les mêmes connotations qu'il y a quarante-cinq ans. Nous imaginons qu'un lieu de travail comme celui-ci, où les mêmes barèmes de salaires s'appliquent aux cols blancs et aux cols bleus, et où les employés de bureau peuvent demander à être mutés, et être mutés, à des emplois d'ouvriers et vice versa, aurait été «très exceptionnel» dans les années 40 et 50. Nous n'avons pas la conviction qu'il en est ainsi aujourd'hui.

Il convient de noter que dans l'affaire de la CCN l'employeur a utilisé pour son plan de classification les quatre critères qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail pour mesurer la valeur relative des emplois. La Commission n'a pas jugé nécessaire d'examiner la prétention selon laquelle le plan de classification de l'employeur n'était pas conforme à la LRTFP. Elle a conclu que, sans même se prononcer sur cette question, elle était convaincue qu'une unité de négociation unique était appropriée.

Cette décision est aussi remarquable du fait qu'elle corrobore la prétention du présent employeur, à savoir qu'il incombe aux agents négociateurs de démontrer que le plan de classification n'est pas approprié. À la p. 34, la Commission affirme ce qui suit (c'est nous qui soulignons) :

[L'employeur] a produit une abondance de preuves afin de montrer comment les buts, les mandats et les méthodes de travail de la CCN ont évolué au cours des ans. Malgré leur valeur indiscutable, il n'en reste pas moins que ces preuves tendent toutefois à montrer ce qui avantage l'employeur plutôt que ce qui convient à une unité habile à négocier collectivement.

Par ailleurs, les témoins qui ont comparu au nom de l'IPFPC n'ont pas réussi à convaincre la Commission que leurs intérêts ne pourraient être protégés adéquatement que s'ils faisaient partie d'une unité de négociation distincte, composée uniquement de fonctionnaires professionnels.

En conclusion, l'employeur soutient que la Commission, lorsqu'elle est appelée à déterminer les unités de négociation en application de l'article 33, n'est plus tenue d'analyser les fonctions des employés dans un plan de classification proposé. Néanmoins, si la Commission tient à évaluer le plan de classification comme elle le faisait avant qu'on apporte les modifications récentes à la LRTFP, les témoignages de M^{me} Brenda Dagenais et de M. Gérard Étienne ont établi que des considérations classiques en matière de relations du travail avaient guidé l'élaboration du plan de classification. Le plan de classification proposé par l'employeur regroupe des fonctionnaires exerçant des fonctions très semblables. Il n'y a aucune raison convaincante pour que, de nos jours, les employés concernés ne puissent être convenablement représentés au sein d'une unité de négociation regroupant tout l'effectif de la base. Il importe peu que l'employeur, dans les présentes demandes, soit motivé principalement par des questions découlant de la LCDP.

6. CONCLUSIONS FINALES

a) Plan de classification

Tel qu'il est signalé plus haut, l'employeur maintient que, à la lumière de l'affaire de la Commission de la Capitale nationale, la Commission ne devrait pas se demander si le plan est un « plan réel » comme elle l'a fait dans l'affaire du Groupe Communication Canada. Toutefois, si la Commission décide de poser cette question, la preuve montre qu'il s'agit effectivement d'un plan réel, au sens de la LRTFP. M^{me} Brenda Dagenais et M. Gérard Étienne ont témoigné que les fonctionnaires étaient groupés selon leurs fonctions et responsabilités. Ils sont groupés en trois catégories distinctes (pièce E-1). Il importe de signaler que les défenderesses n'ont pas contesté la légitimité du plan de classification ni n'ont produit de preuves en ce sens.

b) Critère préliminaire

L'employeur soutient qu'il n'y a pas de « critère préliminaire » qui s'applique à cette demande.

Lorsqu'elles font valoir qu'une demande de fusion est soumise à des critères rigoureux, les défenderesses s'appuient exclusivement sur la jurisprudence émanant du Code canadien du travail. Or il n'y a rien dans la LRTFP qui donne à croire qu'une demande fondée sur l'article 27 est soumise à des critères plus rigoureux qu'une demande présentée en vertu de l'article 28. Essentiellement les deux articles précisent « quand » une demande peut être présentée. Aux termes de l'article 27, une demande peut être présentée n'importe quand. La question des « modalités » à suivre fait l'objet du paragraphe 33(3).

Le paragraphe 33(3) reflète l'intention du législateur de créer une approche plus moderne de la négociation collective. Il ne faut pas contrecarrer cette intention en transplantant la jurisprudence issue d'un texte législatif différent qui ne contient pas de disposition semblable au paragraphe 33(3). Le législateur a modernisé l'approche de la convention collective en 1993. Puisqu'il a choisi de ne pas créer de critères distincts pour ce type de demande, la Commission ne devrait pas conclure qu'il existe de tels critères en s'appuyant sur la jurisprudence relative à un texte législatif différent. Elle ne devrait pas créer des critères artificiels, ce qui aurait pour effet de diluer les fonctions et les responsabilités qui incombent à l'employeur aux termes de l'article 7 de la LRTFP.

Si la Commission conclut qu'il existe des critères plus rigoureux à respecter, l'employeur a établi, par les témoignages de M^{me} Brenda Dagenais et de M. Gérard Étienne, que ces critères ont été respectés.

Étant donné que :

- a) Gagetown est un «établissement» pour les besoins de la LCDP,
- b) les travailleurs faisant partie des catégories Exploitation et Soutien administratif sont compris dans la même classe d'employés,
- c) la notion de « salaire » est définie de façon large à l'article 11 de la LCDP²,

² 11 (7) Pour l'application du présent article, « salaire » s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment :

il n'y a aucune autre façon pour l'employeur de remplir ses obligations courantes en vertu de la LCDP que de fusionner ces deux unités.

En outre, M^{me} Brenda Dagenais a mis en lumière la relation acrimonieuse de longue date qui existe entre les deux agents négociateurs. Elle a notamment signalé qu'en décembre 1996, ou au début de 1997, l'Alliance a été invitée à venir déterminer les postes repères. Toutefois, lorsqu'elle a appris que l'Union serait à la même table, elle a refusé de participer. M. Étienne et M^{me} Dagenais ont tous les deux témoigné que les relations étaient tendues entre ces deux syndicats.

Cependant, même s'il existait une relation saine entre ces deux agents négociateurs, M. Gérard Étienne a fait remarquer qu'il était pratiquement impossible de créer exactement la même structure de rémunération avec deux ensembles de négociateurs et de maintenir exactement la même structure de rémunération au fil des ans. Ce qu'il faut, c'est une seule unité de négociation et un seul agent négociateur pour cette classe de fonctionnaires.

c) Position des défenderesses

Il incombait aux défenderesses de prouver que la demande proposée ne donnerait pas lieu à une unité habile à négocier collectivement au motif qu'elle ne permettrait pas une représentation adéquate des fonctionnaires qui en font partie. Toutefois, ni l'une ni l'autre des défenderesses n'ont produit de preuves à cet égard. Par conséquent, la présente demande devrait être accueillie.

Si, toutefois, la Commission choisit d'appliquer le critère pré-1993 afin de déterminer l'habilité de l'unité à négocier collectivement, la preuve montre que l'unité proposée est effectivement habile à négocier collectivement. Le propre témoin des défenderesses, M. Mike Tynes, a déclaré que l'Alliance pourrait représenter convenablement et efficacement tous les fonctionnaires compris dans la nouvelle unité, si jamais la présente demande était accueillie.

-
- a) des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement et des primes;
 - b) de la juste valeur des prestations en repas, loyers, logement et hébergement;
 - c) des rétributions en nature;
 - d) des cotisations de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature;
 - e) des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.

De plus, le témoignage de M^{me} Brenda Dagenais a établi l'habilité à négocier de l'unité proposée à partir des facteurs traditionnels énoncés dans Usarco. Elle a témoigné que les deux groupes partagent des intérêts en commun. Le travail qu'ils accomplissent est « identique » en ce sens qu'ils remplissent le rôle de soutien auprès du personnel militaire de la base. Leurs conditions d'emploi sont « identiques » en ce sens qu'ils sont distincts de la communauté et qu'ils sont exclusivement au service du personnel militaire. Ils ont des niveaux de qualification et de formation semblables. Leur administration est « identique ». Ils partagent les mêmes circonstances géographiques. Il existe également entre les deux groupes une cohérence fonctionnelle et une interdépendance, puisque ni l'un ni l'autre ne peut s'acquitter de ses fonctions sans l'autre. Les deux groupes partagent la même centralisation de l'autorité. Les deux groupes partagent les mêmes facteurs économiques, autrement dit, leur succès ou leur échec est intimement lié. Enfin, M^{me} Dagenais a témoigné que les deux groupes partagent la même source de travail, c'est-à-dire les forces militaires qui se trouvent sur la base.

7. ORDONNANCE DEMANDÉE

L'employeur s'oppose à la proposition des défenderesses, qui veulent que la demande soit rejetée pour que les parties puissent tenter de « trouver une solution ». Cette proposition fait abstraction de deux faits : a) la relation acrimonieuse qui, en dépit de leurs efforts pour la qualifier autrement à l'audience, existe entre les syndicats; et b) étant donné les obligations courantes qu'impose la LCDP à l'employeur, ce dernier n'a d'autres façons de respecter ces obligations que de fusionner les deux unités et d'instaurer le plan de classification. Même si la relation entre les deux agents négociateurs était meilleure, la preuve montre qu'il n'y a aucune façon pour l'employeur de remplir ses obligations courantes en vertu de la LCDP autrement qu'en fusionnant ces deux unités.

Les deux agents négociateurs affichent une relation saine parce qu'ils veulent préserver le statu quo. Cependant, le statu quo empêche l'employeur d'exercer le pouvoir que lui confèrent les articles 7 et 33 de la LRTFP et de gérer ses affaires d'une façon conforme à la LCDP.

L'employeur demande la fusion des unités de négociation décrites au début du présent document.

L'employeur ne défend aucune position au sujet de la tenue d'un scrutin de représentation à la BFC Gagetown.

Pour l'UTTUAC, défenderesse

[...]

Question à trancher - La Commission des relations de travail dans la fonction publique devrait-elle exercer son pouvoir discrétionnaire et combiner les deux unités de négociation représentées par l'Union des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 864 et par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'Alliance) en une unité unique en vertu du paragraphe 27(1) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique?

Au départ, il faut reconnaître que ni l'Union ni l'Alliance ne souhaitent la fusion proposée. Cette demande unilatérale a été faite par l'employeur pour l'unique objet de tenter de se conformer aux dispositions des présumées obligations que lui impose la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Les faits

Il y a deux ensembles distincts de faits qui peuvent s'appliquer à la présente affaire. Le premier a trait à l'inaction de l'employeur, qui n'a rien fait pour solliciter la coopération entre les unités de négociation. Le deuxième ensemble de faits concerne les relations de travail effectives entre les unités de négociation. J'examinerai chaque ensemble de faits séparément.

Présomptions de l'employeur

L'employeur, par la preuve produite par ses témoins, tient pour acquis que les deux syndicats ne veulent pas coopérer à l'égard de la présumée question qui concerne l'employeur et qu'ils en sont incapables.

Essentiellement, le problème de l'employeur est simple. Voici ce que dit l'employeur : « Nous croyons que nous sommes liés par les dispositions sur la parité salariale de la Loi canadienne sur les droits de la personne et nous craignons qu'une plainte soit déposée contre nous et nous voulons agir d'une façon préventive afin de nous conformer à la Loi canadienne sur les droits de la personne, et en particulier, aux dispositions sur la parité salariale. » Pour faire cela, l'employeur a besoin d'un système de classification unique qu'il appliquerait à l'établissement que constitue la base et il a besoin d'avoir, prétend-il, des taux de rémunération convenus entre les unités de négociation pour des fonctions équivalentes, selon le niveau auquel ces fonctions se trouvent dans l'évaluation.

L'employeur :

1. *N'a reçu par écrit de la Commission canadienne des droits de la personne aucun avis ni aucune directive concernant son obligation à cet égard.*
2. *N'a ni fourni, ni tenté d'obtenir des clarifications de la Commission canadienne des droits de la personne relativement aux questions qui se posent lorsqu'il y a au sein de l'établissement deux unités de négociation ayant des intérêts de négociation différents.*
3. *N'a trouvé aucun précédent d'une situation relevant de la Loi canadienne sur les droits de la personne où il y a deux unités de négociation au sein du même établissement dont les conditions sont régies par des conventions collectives différentes.*
4. *A rencontré les syndicats et a amorcé un processus d'évaluation des emplois qui est essentiel à l'établissement d'un système de classification uniforme.*
5. *N'a pas sollicité l'accord des syndicats dans le but de tenter de trouver une solution au dilemme perçu de l'employeur.*
6. *N'a pas convoqué les parties afin de discuter réellement de l'affaire.*
7. *A tenu pour acquis que les difficultés passées qui remontent à plus de 15 ans environ continueront à la lumière de ce nouveau problème.*

L'employeur a présumé que les syndicats ne veulent pas se rencontrer pour discuter et tenter de résoudre le dilemme auquel ils font collectivement face.

Or d'après la preuve qui a été présentée à la Commission, les syndicats ont rencontré l'employeur, ont adopté des déclarations conjointes concernant l'évaluation et la classification des emplois et sont prêts à se réunir afin de tenter de régler la question à l'interne. La négociation commune, le fait d'avoir des observateurs à la table de négociation des autres unités, l'acceptation de se ranger derrière l'agent négociateur principal — voilà autant de solutions qui sont à la portée de l'employeur. En somme, personne n'a parlé de ces questions parce que personne n'a jugé à propos de mettre ce problème en perspective.

Questions juridiques qui se posent

L'Union estime que, étant donné les éléments de preuve ci-dessus, la Commission ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu des dispositions de l'article 27. Selon l'Union, le requérant demande à la Commission de lui accorder un redressement extraordinaire. Le fait évident de toute ordonnance qui serait rendue en vertu de l'article 27 serait d'éliminer le droit de négociation des fonctionnaires assujettis à une structure connue et l'imposition d'un agent négociateur à une partie qui n'en veut pas. De plus, un agent négociateur qui a beaucoup investi au fil des ans et qui a une longue histoire de négociation et une relation de longue date au sein de l'unité de négociation serait privé de ses droits de représentation.

Voilà donc un remède extraordinaire. Il ne devrait pas être accordé, croyons-nous, en l'absence de motifs importants; seuls des problèmes de relations du travail accablants sauraient justifier une telle solution.

N'eût été la question des droits de la personne, l'Union estime que cette demande n'aurait jamais vu le jour.

Cette demande a pour effet de révoquer l'accréditation de l'un des agents négociateurs. Une demande de révocation d'accréditation doit s'appuyer sur le fait qu'un nombre important d'employés se disent insatisfaits de leurs droits de représentation. Or les employés sont très heureux du statu quo.

Il n'y a eu aucun conflit de compétence entre les parties et il n'y a pas eu non plus d'autres genres de litige entre les syndicats.

C'est uniquement à cause du problème qu'il perçoit par rapport aux droits de la personne que l'employeur fait la présente demande.

Faciliter la tâche administrative de l'employeur ne saurait constituer un motif suffisant pour justifier cette révision. Les relations de négociation historiques influenceront énormément sur la décision qui sera ultimement rendue dans cette affaire et à moins qu'il puisse être montré qu'il y a des problèmes importants qui perdurent, l'employeur a une lourde preuve à établir.

Selon le syndicat, c'est la question des droits de la personne qui motive cette demande. Or la question des droits de la personne peut ou non constituer un problème. Il peut ne pas s'agir d'un problème juridique puisque, à notre connaissance,

la présence de deux unités de négociation au sein d'un établissement n'a fait l'objet d'aucune analyse juridique. Il n'y a aucune preuve d'un quelconque avis juridique. Aucune preuve n'a été avancée comme quoi les parties auraient étudié leurs obligations à l'égard de ce qui précède, ni pour confirmer si elles acceptent ou non la position adoptée par l'employeur. Enfin, il n'y a aucune preuve montrant que la Loi canadienne sur les droits de la personne s'applique à la présente situation lorsqu'il y a deux unités de négociation dans un établissement. Il s'agit là de questions que les parties devraient examiner ensemble, peut-être même avec la coopération de la Commission canadienne des droits de la personne, à qui on pourrait demander son avis et son expertise en la matière.

Toutefois, en supposant qu'il y a un problème (nonobstant les deux unités de négociation), qu'il s'agit d'une question qu'on doit surmonter et qu'il faille avoir un plan de classification et un régime de rémunération au sein de l'établissement - ce qui est possible sous le régime de la convention collective -, il est alors nécessaire d'avoir la coopération des unités de négociation.

Les syndicats, dans leurs arguments et dans les éléments de preuve qu'ils ont produits, affirment catégoriquement qu'ils sont prêts à rencontrer l'employeur pour résoudre la question.

Pour que la Commission exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 27 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, il est impératif qu'elle soit convaincue de l'existence d'un problème fondamental justifiant son attention. En principe, la Commission doit être persuadée que le problème en question ne saurait être résolu par les parties elles-mêmes. La Commission doit être convaincue que les parties ont épuisé tous les recours internes prévus par leurs propres mécanismes et que ces tentatives se sont révélées infructueuses. La Commission doit être le dernier recours. Le fait de demander à la Commission d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'une façon extraordinaire en modifiant des unités de négociation et en privant certains fonctionnaires de leur agent négociateur est une mesure tellement extraordinaire qu'on ne doit y recourir qu'en des circonstances les plus exceptionnelles. Ce n'est pas une demande qui doit être considérée « sur un caprice ».

L'Union maintient que le requérant ne doit se présenter devant la Commission qu'après avoir épuisé toutes les possibilités de régler l'affaire. La Commission ne devrait envisager d'exercer son pouvoir discrétionnaire que si elle est persuadée qu'il n'y a rien que les parties ne puissent faire

ensemble et qu'elle est seule à pouvoir régler le problème pour eux.

On se souviendra que l'Union a présenté une demande de non-lieu mais que, sur les instructions de la Commission, la question a été reportée jusqu'à la présentation du plaidoyer final. Essentiellement, l'Union soutient que la Commission, avant de mener une enquête et de décider d'exercer son pouvoir discrétionnaire, doit être convaincue qu'elle représente le dernier recours. Dans un contexte de relations du travail « matures », tel celui dont il est question ici, il incombe aux parties de tenter de régler cette question fondamentale elles-mêmes. Si la Commission est convaincue qu'il y a encore possibilité que les parties puissent atteindre leurs objectifs mutuels sans son intervention, elle devrait rejeter la demande du fait que les parties n'ont pas réglé l'affaire à l'interne.

Le requérant a l'obligation de montrer que la demande justifie que la Commission exerce son pouvoir discrétionnaire. Or l'Union estime que, en l'espèce, le requérant ne s'est pas acquitté de cette obligation fondamentale.

L'Union estime que l'article 27 nécessite l'application d'un processus à deux temps, à savoir :

- 1. La Commission devrait d'abord répondre à la question « La Commission devrait-elle songer à mener une enquête? »*
- 2. Si la Commission décide qu'il y a lieu de mener cette enquête, devrait-elle exercer son pouvoir discrétionnaire et fusionner les unités?*

L'Union affirme, en toute déférence, que la réponse à la première question est un non retentissant. L'employeur ne s'est pas acquitté de son obligation la plus importante, à savoir qu'il existe, sur le plan des relations industrielles, une raison pour laquelle la Commission devrait passer de la première question à la seconde question. L'Union soutient que l'employeur n'a pas montré qu'il existait un problème de relations du travail qui ne peut être résolu mutuellement. L'Union estime qu'il incombe à l'employeur de vous convaincre qu'il a épuisé tous les moyens à sa disposition et qu'il doit faire appel à la Commission pour résoudre le problème.

La preuve dépeint un tableau tout à fait différent. Vous avez des syndicats qui sont prêts à travailler ensemble, qui ont commencé à travailler ensemble avec l'employeur sur cette question, mais tout semble s'être arrêté, y compris la négociation, en attendant les résultats de la présente

audience. La Commission devrait aviser l'employeur que sa demande est rejetée mais qu'il pourra toujours présenter une autre demande si jamais les parties, après avoir déployé des efforts importants en vue de régler les questions en litige, échouent dans cette tentative, lequel échec serait forcément préjudiciable à l'employeur et justifierait alors que la Commission passe à la seconde question.

Par conséquent, l'Union estime que la demande devrait être rejetée du fait que l'employeur n'a pas convaincu la Commission qu'il existait un problème que les parties ne peuvent résoudre par elles-mêmes et qui nécessite que la Commission exerce les pouvoirs extraordinaires que lui confère l'article 27.

Faits relatifs au fond de l'affaire

À l'examen de la preuve qui a été produite sur le fond de l'affaire, force est de conclure que l'employeur a été tout à fait laconique quant aux motifs pour lesquels la Commission devrait exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 27.

Voyons quelle est la preuve de l'employeur à cet égard. L'employeur affirme qu'il a examiné des dossiers et parlé à certaines personnes à l'extérieur de la base, mais il n'a cité aucun témoin qui avait une connaissance directe des problèmes concernant les unités de négociation.

Les témoins de l'employeur n'ont interrogé aucun employé, n'ont pas inspecté les lieux, n'ont pas examiné avec les gestionnaires de la BFC Gagetown le travail accompli par les fonctionnaires, le chevauchement, les similitudes, ainsi de suite. Ils ne l'ont pas fait, pensons-nous, simplement parce qu'ils n'avaient aucune raison de le faire. Leur demande est fondée sur la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il n'y a aucune autre raison de fusionner les unités.

La preuve des syndicats est sensiblement différente de celle de l'employeur. La seule connaissance directe des emplois a été obtenue des employés eux-mêmes, qui ont témoigné quant à la simple diversité des emplois et à la nature du travail qu'ils accomplissaient. En somme, l'unité de négociation représentée par l'Union est l'unité qui est axée sur les services. Ses membres traitent avec les clients au jour le jour et les membres de l'unité représentée par l'Alliance s'occupent du travail de bureau ou d'administration et n'ont aucun rapport au jour le jour avec les clients. Le travail physique est exécuté par l'Union. Le travail de bureau est accompli par l'Alliance.

Historiquement, la division entre le personnel de bureau et le personnel de l'exploitation s'est révélée être un mécanisme parfaitement légitime pour diviser les unités de négociation. L'Union reconnaît que selon la jurisprudence moderne des relations du travail, une unité de négociation « mur à mur » peut constituer une unité de négociation préférable. Toutefois, l'expérience montre qu'il y a une démarcation claire entre les unités de négociation de l'Union et de l'Alliance. L'employeur n'a pu fournir un seul exemple d'un problème courant qui justifie l'intervention de la Commission. Les unités de négociation ne voient aucun problème. Si les agents négociateurs n'ont aucun problème, pourquoi l'employeur aurait-il un problème concernant les unités de négociation? Les syndicats estiment que l'employeur n'est aucunement fondé à mener l'enquête prévue à l'article 27, si on fait abstraction de la question des droits de la personne. Il n'y a aucune preuve substantielle à l'égard de la commodité administrative, exception faite de la simple affirmation qu'ont faite divers témoins.

Rôle de l'article 33 dans une demande fondée sur l'article 27

L'Union soutient qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du critère prévu à l'article 33 lors de l'examen initial d'une demande fondée sur l'article 27.

Si la Commission décide de mener l'enquête prévue par l'article 27, elle ne devrait pas initialement s'arrêter à l'article 33. La Commission doit se restreindre à l'article 27 pour l'essentiel de ses délibérations.

L'article 33 est inapplicable en l'occurrence parce qu'il s'applique à la détermination des nouvelles unités de négociation, et non à la fusion d'anciennes unités; de plus, il est fondamental de comprendre que l'article 33 prévoit que la Commission « [...] détermine le groupe de fonctionnaires qui constitue une unité habile à négocier collectivement ».

L'on a compris depuis longtemps que pour les besoins de la détermination des unités de négociation habiles à négocier collectivement, il n'est pas toujours nécessaire de trouver « la bonne » unité habile à négocier.

Les unités de négociation qui sont en place actuellement étaient habiles à négocier à l'époque où elles ont été accréditées et pourraient très bien l'être aujourd'hui également, si elles faisaient l'objet d'une demande d'accréditation. Le fait qu'il puisse peut-être y avoir des unités de négociation mieux définies n'est pas pertinent. La seule

question est de savoir si l'unité de négociation proposée est « une » unité habile à négocier collectivement.

Par conséquent, l'Union soutient que l'article 33 est sans rapport avec la décision qui doit être rendue en vertu de l'article 27. Elle estime que la seule question pertinente que doit trancher la Commission est de savoir si elle doit ou non exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 27, en supposant qu'elle refuse de rejeter la demande tel qu'il a été proposé plus tôt.

Selon l'Union, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique n'a produit aucune jurisprudence valable concernant la fusion de deux syndicats en une unité de négociation unique.

*L'Union maintient que le meilleur précédent qui est issu de la jurisprudence pertinente provient du Conseil canadien des relations de travail. L'Union s'appuie sur la décision rendue dans *Énergie atomique du Canada Limité et Association internationale des machinistes et travailleurs de l'aérospatial et autres*, (1995) 99 di 37 (décision n° 1135 du CCRT). Aux p. 39-40 de cette décision, le Conseil a analysé le contexte juridique en fonction duquel ces affaires devraient être tranchées. Dans cette affaire, la requérante avait demandé la fusion de six unités de négociation en une seule unité et le Conseil a exposé, dans sa décision, comment l'on devrait réviser une demande de ce genre.*

Comme la Commission des relations de travail dans la fonction publique le sait, il y a une abondante jurisprudence d'affaires de ce genre. Qu'il suffise de mentionner les fusions de la Société canadienne des postes, de la SRC, de Marine Atlantique et du CN.

M^e Weatherill, qui a rédigé les motifs du Conseil, écrit à la p. 39 :

Le Conseil a reconnu que les emplois, les secteurs d'activité et les organisations changent et que, à tout le moins dans certaines circonstances, les relations de négociation collective doivent être modifiées pour tenir compte d'une telle évolution.

À la Société canadienne des postes, l'historique des relations du travail avait de quoi faire dresser les cheveux sur la tête. Les litiges de longue date entre le SPC et l'Union des facteurs du Canada ainsi que la guerre industrielle à laquelle se sont livrés les deux agents négociateurs étaient légendaires. Tel n'est pas le cas dans l'affaire qui nous occupe.

Le Conseil affirme ce qui suit à la p. 40 :

*Le présent Conseil, tout comme d'autres commissions de relations du travail, a toujours exigé qu'on fournisse de **bonnes raisons pour justifier une modification des structures de négociation existantes lorsqu'une telle modification est demandée.** Dans les notes liminaires de la décision rendue par la commission des relations du travail de la Colombie-Britannique dans **MacMillan Bloedel Limited (Alberni Pulp and Paper Division)** (1984), 8 CLRBR (NS) 42, on trouve l'énoncé persuasif suivant :*

«La commission a décrit le cadre juridique qui, à son avis, est applicable aux demandes de fusion sous le régime du Code du travail. Premièrement, la Commission ne s'ingérera pas à la légère dans la structure de négociation existante, plus particulièrement dans les cas où une telle intervention entraînerait la perte des droits de négociation pour un des syndicats concernés. La fusion des droits de négociation existants constitue d'ailleurs une mesure exceptionnelle à laquelle la commission n'aura recours que dans des situations où il y a un grave problème de relations du travail et que la fusion constitue la solution la plus apte à promouvoir les principes et les politiques du Code. Deuxièmement, la commission n'examinera pas les demandes de fusion de la même façon qu'elle étudie les nouvelles demandes d'accréditation. Troisièmement, le risque invoqué par l'employeur ou un autre requérant à l'appui d'une telle demande doit être extrêmement sérieux. Lorsque des conséquences préjudiciables réelles et démontrables à l'égard des relations du travail sont manifestes, la commission devra envisager la possibilité que de telles conséquences risquent de se reproduire. Normalement, les simples inconvénients ou insuffisances d'ordre administratif ne suffiront pas. La commission doit être convaincue que la structure de négociation attaquée constitue un obstacle à de bonnes relations de travail. En ce qui a trait aux demandes de fusion, la commission a, par le passé, exercé son pouvoir discrétionnaire - et elle continuera à le faire - de façon à limiter ses interventions dans les structures de négociation établies de longue date aux seules situations qui

nécessitent l'application d'un redressement extraordinaire.

Même si cet énoncé peut sembler trop rigoureux, il ne fait aucun doute qu'il incombe à la partie qui présente une telle demande de faire valoir de bons motifs pour justifier l'intervention du Conseil dans les structures de négociation établies, et le requérant dans la présente affaire a accepté ce fardeau.

Le Conseil a rejeté la demande en question en faisant valoir, à la p. 41, les motifs suivants :

En fait, la preuve a révélé que la structure fonctionne bien et, même si certaines différences entre les classifications d'emploi fondées sur les genres de métier et reflétées dans l'effectif de l'unité de négociation ont pu empêcher l'employeur d'attribuer certaines tâches, il a été démontré que l'employeur n'a jamais vraiment cherché à mettre à exécution ces affectations et qu'il n'a pas demandé, à tout le moins de façon soutenue, la collaboration des syndicats concernés (avec lesquels existe une bonne relation, et qui ont fait preuve d'une grande coopération au chapitre de la négociation collective) afin de bénéficier de la flexibilité en matière d'affectation dont il pourrait raisonnablement avoir besoin.

La preuve devant nous, disons-le sans détour, n'établit pas le bien-fondé de la demande de l'employeur. Il est vrai que l'organisation de l'employeur a changé au fil des ans et qu'elle a subi une importante réduction en personnel, plus particulièrement au palier des employés de surveillance. L'employeur a adopté une attitude de non-confrontation à l'égard de nombreuses questions qu'il jugeait problématiques. En partie pour cette raison et, sans aucun doute, pour un grand nombre d'autres motifs qui sont à l'avantage de toutes les parties en cause, les relations de travail se sont améliorées depuis les dernières années. Le nombre des griefs déposés a diminué, le taux d'absentéisme a décliné et la productivité a augmenté. Même si, dans le cadre de l'administration des conventions collectives, l'entreprise trouve plus pratique de traiter avec une seule unité de négociation plutôt qu'avec quatre, cette considération ne l'emporte pas dans les circonstances sur l'importance de maintenir les traditions de la représentation des employés par les agents de négociation dont il est question en l'espèce. Cela ne signifie pas que les intérêts institutionnels des syndicats constituent des facteurs prépondérants dans

des affaires comme celle-ci; le Conseil, à raison, se préoccupe davantage des intérêts des employés. Contrairement aux cas de restructuration importantes auxquels on a fait allusion, il n'y a eu en l'espèce aucune manifestation de mécontentement de la part des employés à l'égard de la structure actuelle. D'ailleurs, l'employeur n'a pas établi qu'une structure modifiée servirait mieux les intérêt des employés.

Pour toutes les raisons susmentionnées, la demande est rejetée.

On peut faire exactement la même analyse dans la présente affaire. L'employeur a modifié jusqu'à un certain point son fonctionnement. Il a réduit dans une certaine mesure les effectifs et il a transformé certains postes à temps plein en postes à temps partiel, mais dans l'ensemble la relation entre les syndicats s'est améliorée au cours des années et l'employeur n'a pas cherché dans les négociations collectives à faire modifier la structure existante. La commodité administrative ne l'emporte pas sur les antécédents en matière de négociation. Il n'y a devant la Commission aucune preuve de mécontentement de la part des employés. En fait, la preuve montre le contraire.

À la lumière de la jurisprudence présentée dans Énergie atomique (supra), cette preuve n'a pas été établie.

Dans la décision rendue par la commission des relations de travail de la Colombie-Britannique dans l'affaire MacMillan Bloedel Limited (Alberni Pulp and Paper Division) and CPU, Local 592 et al., la commission avait à trancher une demande visant à regrouper en deux unités de négociation le travail qui avait jusque-là été accompli par quatre unités de négociation. La commission a affirmé ce qui suit à la p. 57 :

[Traduction]

Au départ avant d'examiner la demande sur le fond, les commissaires ont clairement fait savoir que la commission n'entreprendrait pas l'examen systématique des unités antérieurement déterminées. Ils ont fait remarquer que, bien que la commission préfère en général les unités de négociation intégrées et de taille importante, des négociations collectives établies de longue date dans une forme particulière créent une communauté d'intérêts qu'il ne faut pas modifier à la légère (à la p. 547) :

La présente affaire met en lumière un problème de relations du travail extrêmement délicat. Au

départ nous tenons à affirmer très clairement que la commission n'entreprendra pas l'examen systématique des unités qui ont déjà été déterminées. Les motifs sous-jacents à ce principe résident dans la politique que la commission a précédemment énoncée concernant les unités habiles à négocier collectivement.

La préférence de la commission pour les unités intégrées de taille importante, telle qu'elle est exprimée dans l'affaire *Insurance Corporation of British Columbia*, [1974] 1 Can LRBR 403, est bien connue. Cependant, cette décision expose par la suite certaines exceptions à cette préférence. L'une de ces exceptions repose sur l'appréciation que fait la commission de la communauté d'intérêts qui existe entre divers groupes de travail. En présence de facteurs qui ont un effet tel qu'ils détruisent la communauté d'intérêts entre des groupes d'employés, nous avons indiqué notre volonté de respecter ces intérêts par la formation d'unités qui vont à l'encontre de la préférence que nous avons exprimée pour de grandes unités intégrées.

Bien qu'il y ait de nombreux facteurs qui puissent inciter la commission à déroger à sa politique générale, le point de départ le plus prévisible surgit lorsque l'enquête menée par la commission révèle des antécédents sur le plan des négociations qui, en soi suffisent à créer une communauté d'intérêts. Tel que le président l'a fait remarquer dans l'affaire *Cariboo Memorial Hospital*, [1974] 1 Can LRBR 418 :

[Traduction]

Lorsqu'il s'agit de définir et de redéfinir des unités habiles à négocier collectivement, les antécédents de ce genre sont très importants. Ils traduisent l'existence de relations positives entre l'employeur et les deux syndicats et tendent à produire une communauté d'intérêts encore plus forte parmi les groupes d'employés que celle qui existait lors de l'accréditation initiale.

Ainsi, tel qu'il a été déclaré dans *B.C. Equipment Company Limited, and J.S. Galbraith and Sons Limited*, décision

n° 156/74, où la preuve a révélé « l'existence, depuis nombre d'années, de relations du travail saines, il ne s'ensuit pas que la fusion des unités de négociation, aussi souhaitable qu'elle puisse être, améliorerait forcément les choses ».

À notre avis, il importe de ne pas oublier que les commissaires, dans *B.C. Ice*, ont approché la question de la fusion des unités de négociation en ayant pour principe de respecter les relations de négociation établies. Les raisons pour cela sont claires. Aucune détermination d'unités de négociation, aussi solide que puisse être la politique des relations du travail sous-jacente à cette détermination, ne saurait garantir des relations du travail saines et acceptablement stables. La qualité de toute relation de négociation collective dépend, dans une large mesure, des parties en cause ainsi que du climat économique et social dans lequel ces parties interagissent. La commission ne peut pas simplement présumer que son intervention dans une relation de négociation existante et sa réorganisation de la structure sur laquelle cette relation repose auront un effet positif. Cela est particulièrement vrai lorsque les parties ont réussi à s'adapter raisonnablement bien à la structure de négociation en place. De plus, tel que l'ont fait remarquer les commissaires dans *B.C. Ice*, une expérience de négociation particulière peut créer sa propre communauté d'intérêts, et lorsque tel est le cas, il est fort probable que le fait d'obliger toutes les parties en cause à s'adapter à une nouvelle structure de négociation risque de créer des tensions et des conflits d'une importance plus grande que le préjudice que la commission cherchait à corriger.

La commission signale ce qui suit à la p. 59 :

Ainsi, *B.C. Ice* a établi deux conditions préalables fondamentales pour toute demande de fusion. **Premièrement**, une ou plusieurs des unités ne doivent plus être habiles à négocier collectivement. **Deuxièmement**, il doit y avoir quelque chose qui est réellement mis en péril en raison de la structure de négociation courante.

La commission a ainsi analysé la situation aux p. 65-65 [sic] :

À ce stade-ci, nous énoncerons le cadre juridique que nous acceptons comme s'appliquant aux demandes de fusion fondées sur l'article 36 du code du travail. Au

départ, nous devons souligner que nous acceptons la **distinction fondamentale entre la détermination initiale des unités de négociation et les demandes présentées en vertu de l'article 36 concernant le réexamen d'unités de négociation de longue date**, et ce, en raison de la jurisprudence abondante en ce sens.

À notre avis, il émerge de cette jurisprudence abondante, et notamment des affaires citées plus haut, un certain nombre de principes. **Premièrement**, il est clair que la commission n'interviendra pas à la légère en vue de modifier une structure de négociation établie, notamment lorsque cela aurait pour effet de faire perdre à l'un des syndicats en cause ses droits de négociation. La fusion d'unités de négociation existantes est plutôt une mesure extraordinaire à laquelle la commission n'aura recours que dans les cas où il existe un problème de relations du travail grave que la fusion peut le mieux corriger en vue de satisfaire aux principes et politiques du code du travail.

Deuxièmement, la commission ne traitera pas les demandes de fusion fondées sur l'article 36 de la même façon qu'elle traite les demandes d'accréditation nouvelles, où elle part pour ainsi dire de zéro en ce qui concerne la configuration d'une unité de négociation. La commission est d'avis que, bien que les principes énoncés dans les affaires telles que ICBC puissent lui être utiles à l'égard de demandes telle celle dont elle est saisie, il ne convient pas nécessairement d'appliquer ces principes d'une façon systématique. Lorsque la commission doit concevoir un redressement (et à notre avis, c'est précisément ce qu'elle est appelée à faire lorsqu'elle rend des ordonnances comme celle que l'employeur demande actuellement), elle doit tenir compte de tous les facteurs qui influent sur le climat des relations industrielles en cause. Les commissaires pourraient très bien conclure que, pour des raisons historiques et pratiques, il ne conviendrait pas de constituer une unité unique regroupant la totalité de l'effectif.

Troisièmement, le risque invoqué par l'employeur ou un autre requérant à l'appui d'une telle demande doit être extrêmement sérieux. Une demande de fusion fondée sur de pures conjectures à propos des conséquences qu'aurait une négociation fractionnée sur les relations industrielles ne serait pas accueillie. Lorsque, toutefois, des conséquences préjudiciables réelles et démontrables à l'égard des relations du

travail sont manifestes, la commission devra envisager la possibilité que de telles conséquences risquent de se reproduire. Normalement, les simples inconvénients ou insuffisances d'ordre administratif ne suffiront pas. Le fait qu'un employeur préférerait négocier avec un seul syndicat et n'avoir qu'à appliquer une seule convention collective ne saurait servir à neutraliser la communauté d'intérêts qui a très bien pu se développer du fait de la structure de négociation collective en place depuis nombre d'années. La commission doit être convaincue que la structure de négociation attaquée constitue un obstacle à de bonnes relations de travail.

Selon les commissaires, l'un des éléments clés de l'approche de la commission à l'égard des demandes de fusion fondées sur l'article 36 réside dans la nature discrétionnaire du pouvoir de réexamen dont celle-ci est investie. Aux termes de l'article 36, la commission peut reconsidérer une décision qu'elle a prise ou une ordonnance qu'elle a rendue et peut modifier ou annuler cette décision ou cette ordonnance.

En ce qui a trait aux demandes de fusion, la commission a, par le passé, exercé son pouvoir discrétionnaire - et elle continuera à le faire - de façon à limiter ses interventions dans les structures de négociation établies de longue date aux seules situations qui nécessitent l'application d'un redressement extraordinaire. La commission doit, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, prendre soin de limiter comme il se doit son rôle dans les relations de négociation collective établies. (c'est nous qui soulignons)

L'analyse exposée dans l'affaire MacMillan Bloedel est identique à l'analyse que l'Union soumet en l'espèce à la Commission. Nous estimons que, sur le fond, il n'y a aucun fondement à la demande présentée. À notre avis, la Commission n'a entendu aucune preuve qui justifierait qu'elle modifie la relation de négociation de longue date qui existe. La Commission doit reconnaître qu'on lui demande d'accorder un redressement extraordinaire, et qu'il lui faut faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

À la lumière de la jurisprudence ci-dessus, l'Union soutient qu'il n'y a pas de motif suffisant justifiant qu'une ordonnance soit rendue en vertu de l'article 127.

La présumée application du critère « Usarco », de l'avis de l'Union, ne convient pas dans les affaires de ce genre. Nous ne sommes pas ici en présence d'une demande d'accréditation nouvelle. Ce qui est en cause, c'est la modification systématique des structures de négociation établies de longue date. L'employeur doit être mis en garde contre le fait de venir se présenter devant la Commission et de demander que celle-ci accueille des demandes qui auraient pour effet de détruire les relations de négociation établies de longue date, à moins qu'il puisse faire valoir des préoccupations fondamentales ou qu'il y ait entente entre les agents négociateurs.

Par conséquent, l'Union soutient que la Commission devrait rejeter la demande au motif qu'elle est mal fondée.

Scrutin

Si la Commission ne rejette pas la demande et si elle décide de fusionner les unités, l'Union soutient qu'il ne devrait pas y avoir de scrutin de représentation pour les motifs invoqués dans la jurisprudence dont elle a fait état dans ses lettres à la Commission en date du 12 décembre 1997 et du 30 janvier 1998.

Pour l'AFPC, défenderesse

[Traduction]

Argumentation : Demande de révision fondée sur l'article 27 visant le PFNP à Gagetown

La position de l'Alliance est que la Commission devrait rejeter la demande et ne devrait pas ordonner la fusion des unités de négociation Soutien administratif et Exploitation regroupant les fonctionnaires du PFNP à la BFC Gagetown, tel qu'il est demandé en vertu du paragraphe 27(1) de la Loi.

Preuve :

- 1. À l'audience la Commission a entendu des témoignages établissant que l'unité de négociation Soutien administratif représentée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada a établi une relation de négociation collective stable avec l'employeur. M^{me} Madeline Underhill, qui est membre de la catégorie Soutien administratif et qui est présidente de la section locale 380 de l'Alliance, à la BFC Gagetown, a indiqué qu'elle avait participé à plusieurs rondes de négociation collective et que les membres de l'unité avaient bénéficié, par la négociation, d'avantages importants répondant à leurs besoins. Elle a*

citée comme particulièrement importantes la négociation de congés pour obligations familiales et la continuation des prestations de départ dans le cas des travailleurs dont le statut est passé d'employé à temps plein à celui d'employé à temps partiel.

- 2. M^{me} Underhill a en outre fait état de la communauté d'intérêts qui existait parmi les travailleurs de la catégorie Soutien administratif. Leur travail, a-t-elle indiqué, s'exécute dans un bureau, il nécessite une formation en informatique, en comptabilité, en tenue de livres et en programmes financiers. Ces fonctionnaires ont pour tâche de soutenir d'autres services. Elle a en outre fait remarquer qu'ils traitent le plus souvent avec d'autres membres du personnel administratif dans leur propre bureau et qu'ils communiquent régulièrement avec d'autres membres du personnel administratif de la fonction publique, avec lesquels ils partagent des bureaux.*
- 3. Les fonctionnaires membres de la catégorie Soutien administratif ont des heures plus courtes que le personnel de l'Exploitation. Les premiers ont une semaine de travail de 37,5 heures, et les seconds, de 40 heures. Dans son témoignage, M^{me} Underhill a expliqué qu'elle et ses collègues de travail ne travaillaient pas par postes ni les soirs, contrairement aux fonctionnaires du groupe de l'Exploitation qui, a-t-on dit à la Commission, étaient tenus de travailler par postes et d'assurer des services en soirée.*
- 4. M^{me} Underhill a témoigné que la majorité des travailleurs du Soutien administratif avaient de longs états de service, à savoir 15, 14, 12 et 10 ans de service respectivement, et que nombre d'entre eux étaient actuellement ou avaient été des travailleurs à temps plein jusqu'à ce que l'employeur commence à convertir les postes à temps plein en postes à temps partiel il y a quelques années.*
- 5. On a remis à la Commission les conventions collectives des deux unités de négociation et M^{me} Underhill a relevé un écart important dans les taux de rémunération entre les unités. Les travailleurs du Soutien administratif sont beaucoup mieux payés que ceux du groupe de l'Exploitation.*
- 6. La Commission a en outre entendu que l'unité Soutien administratif craignait d'être combinée au groupe Exploitation parce qu'elle s'y trouverait minoritaire et qu'elle n'aurait plus la même capacité de faire valoir les conditions de travail et priorités des travailleurs membres*

du Soutien administratif. Bien qu'il n'existe aucune animosité entre les deux groupes, M^{me} Underhill a en outre fait remarquer qu'il y avait peu de rapports réguliers entre les deux et que la présente structure de représentation satisfaisait très bien aux besoins du groupe Soutien administratif.

7. M^{me} Underhill a reconnu comme authentique une pétition signée par 12 des 13 membres de l'unité Soutien administratif. La pétition demande à la Commission de maintenir le statut du groupe Soutien administratif en tant qu'unité de négociation distincte.
8. M^{me} Ann Griffith a témoigné qu'elle était une employée du groupe Exploitation et qu'elle travaillait au magasin combiné CANEX. M^{me} Griffith accomplit un travail qu'elle a qualifié de physique et qui l'oblige à manipuler des caisses, à soulever, à transporter et à pousser des objets, à ouvrir des conteneurs, à garnir les rayons, à inscrire les prix des articles et occasionnellement à décharger des camions. Elle a précisé à la Commission que cela représentait entre 65 et 75 % de son travail. Elle a témoigné qu'il n'y avait pas de téléphone dans son secteur de travail immédiat. Elle a expliqué que le travail de bureau concernant le magasin était principalement exécuté par les commis Debbie Casey et Linda Ward, qui travaillaient au bureau et qui étaient membres du groupe Soutien administratif représenté par l'Alliance. M^{me} Griffith a fait remarquer que les liens entretenus avec le groupe de l'Alliance se résumaient à l'échange de banalités et à des rapports informels.
9. M. Terry Murphy, vice-président national de l'Union des employés de la Défense nationale (UEDN) travaillant pour le PFNP, a expliqué que son expérience en tant que représentant des membres du PFNP l'a amené à participer à nombre de réunions avec les représentants de l'UTTAC. M. Murphy a signalé que les syndicats sont de plus en plus appelés à travailler ensemble pour régler des questions. Il a cité l'exemple du comité du programme d'équité en matière d'emploi auquel il a siégé avec des représentants de l'Union en 1997 et qui a donné lieu à la signature, par les deux syndicats, d'une déclaration de principe conjointe sur l'équité en matière d'emploi. Il a également mentionné une séance de formation sur l'équité en matière d'emploi présentée au siège social de l'Alliance en février 1998 et à laquelle ont participé des représentants de l'Union, de l'Alliance et de l'EUDN. Selon M. Murphy, les syndicats travaillent ensemble et il ne voit quant à lui aucun problème à ce que ceux-ci coopèrent en vue d'assurer la représentation efficace des intérêts des

membres tant de l'Alliance que de l'Union en tant qu'unités de négociation distinctes à la BFC Gagetown.

10. *M. Mike Tynes, négociateur de l'Alliance pour la région de l'Atlantique, a témoigné qu'il avait négocié la convention collective qui a été conclue pour l'unité Soutien administratif au PFNP Gagetown. Il a reconnu la convention collective et les clauses qui avaient été négociées à la demande des membres du Soutien administratif. M. Tynes a en outre relevé certaines des différences importantes entre les conventions de l'Union et de l'Alliance, notamment les disparités salariales importantes entre les catégories Soutien administratif et Exploitation, et il a décrit comment l'Alliance assure la représentation efficace des communautés d'intérêts différentes entre les groupes de l'administration et de l'exploitation aux emplacements tels que la BFC Goose Bay, où les unités de négociation ont été fusionnées. M. Tynes a expliqué que dans ces cas, on traite les questions propres à l'administration et à l'exploitation en ayant des représentants différents à la table de négociation. M. Tynes a fait remarquer que le groupe Soutien administratif à la BFC Gagetown entretenait avec l'employeur une relation de négociation stable et de longue date qui, à tous les points de vue, a bien servi les intérêts des membres de l'unité de négociation et a donné lieu à de bonnes conventions collectives.*
11. *M. Tynes a en outre témoigné qu'il n'avait pas été consulté et qu'il n'avait non plus pris part à aucune discussion avec l'employeur et l'Union au sujet de la mise en œuvre du plan d'évaluation des emplois qui était proposé par l'employeur. Il a affirmé, en s'appuyant sur sa vaste expérience de la négociation tant dans la fonction publique que dans d'autres secteurs de l'Atlantique, qu'il était tout à fait possible que l'Alliance et l'Union puissent en arriver à une entente concernant les négociations si un plan d'évaluation des emplois conjoint était mis en place et que ce plan donnait lieu à un système de classification unique pour la catégorie de fonctionnaires qui incluait les employés tant de l'administration que de l'exploitation. M. Tynes a par ailleurs fait remarquer que les négociations avec le PFNP avaient traditionnellement eu lieu sur la base de conventions types à la suite de l'établissement d'un règlement pour un emplacement donné et de l'application subséquente de ce modèle aux autres emplacements. À son avis, le fait pour une unité de négociation d'établir les paramètres pour l'autre unité en matière de hausses salariales ne pose pas vraiment de problème.*

12. *L'employeur a produit sa preuve par l'entremise de M. Gérard Étienne, gestionnaire de la rémunération et des avantages sociaux pour le PFNP. M. Étienne a décrit le processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan d'évaluation des emplois aux autres emplacements du PFNP. Il a témoigné que le syndicat avait pris part à l'élaboration du plan, qu'on avait instauré à nombre d'emplacements du PFNP, tant syndiqués que non syndiqués. M. Étienne a signalé que le plan ne tenait pas compte des différences entre les groupes de négociation, parce que « pour nous, il n'y a pas de division ». Dans son témoignage, il a expliqué que l'employeur ne voyait pas de distinction sur le plan des relations du travail entre les groupes de l'administration et de l'exploitation pour les besoins du plan d'évaluation des emplois, mais il a reconnu que le premier accomplissait du travail de bureau tandis que le second exécutait de nombreuses tâches comportant du travail manuel. Ces distinctions ne lui paraissaient toutefois pas pertinentes par rapport à l'élaboration du plan.*

13. *M. Étienne a clairement affirmé que le PFNP n'avait d'autre choix que d'adopter un plan universel d'évaluation des emplois afin de se conformer aux exigences de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En fait, a-t-il dit, le PFNP était contraint de le faire. Il a en outre confirmé que l'employeur n'avait pas envisagé d'élaborer et d'instaurer un tel plan à la BFC Gagetown parce que les fonctionnaires y étaient représentés par deux syndicats. Il a reconnu que l'élaboration du plan nécessiterait la formation d'un comité mixte regroupant l'employeur et le syndicat et que si deux syndicats étaient présents sur le lieu de travail, il faudrait que les deux soient représentés au comité. Selon M. Étienne, ce genre de coopération entre les syndicats n'est pas possible à cause de leurs relations passées. Aucune décision, a-t-il dit, n'a été prise en vue de chercher à instaurer le plan d'évaluation des emplois à la BFC Gagetown. M. Étienne a par ailleurs affirmé, en réponse à une question, qu'il ne connaissait aucune autre situation telle l'affaire de l'Office national de l'énergie où des fonctionnaires étaient représentés par deux syndicats et où l'on avait instauré un plan de classification unique pour répondre aux exigences de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En fait, l'employeur a fait peu de recherches sur les options autres que la fusion des deux unités de négociation — ce qui entraînait par conséquent l'élimination d'un syndicat — et il n'a considéré que cette seule option.*

14. *M^{me} Brenda Dagenais, gestionnaire des relations de travail pour le PFNP, a témoigné qu'à sa connaissance la distinction entre le travail d'administration et d'exploitation à la BFC Gagetown était devenue floue et que, à toutes fins utiles, les intérêts des fonctionnaires étaient identiques. Elle a en outre témoigné que les syndicats ne pouvaient pas travailler ensemble. En réponse à d'autres questions, M^{me} Dagenais a reconnu qu'elle travaillait pour le PFNP depuis février 1998. Elle a en outre reconnu que ce qu'elle savait de la situation à la BFC Gagetown tenait aux quelques conversations téléphoniques qu'elle avait eues avec le gestionnaire des Ressources humaines à la BFC Gagetown. Elle a affirmé n'avoir ni visité le lieu de travail ni parlé directement aux fonctionnaires à la BFC Gagetown. Elle n'avait pas cherché à soulever la question de la mise en œuvre d'un plan d'évaluation des emplois pour les fonctionnaires de la BFC Gagetown aux réunions patronales-syndicales. Elle a signalé avoir soulevé la question une fois au téléphone avec Bev Tiskin de l'Union, mais qu'elle n'avait jamais abordé la question avec des représentants de l'Alliance.*
15. *M^{me} Dagenais n'a cité aucun exemple concret de problèmes de compétence qui auraient existé entre les unités de négociation ou les syndicats à la BFC Gagetown. Bien qu'elle ait affirmé que, à sa connaissance, les syndicats ne pouvaient travailler ensemble, elle n'a fourni aucun exemple de quelque litige que ce soit qui aurait opposé les syndicats à propos du travail effectué par les membres de l'unité de négociation.*

Argumentation

1. *L'employeur a demandé à la Commission d'intervenir dans une relation de négociation stable et d'imposer un changement qui n'est pas nécessaire. Les employés du PFNP à la BFC Gagetown ont choisi leurs agents négociateurs comme c'est leur droit en vertu de la Loi. Après avoir fait ce choix, ils ont négocié des conventions collectives successives et cherché à régler les questions qu'ils jugeaient importantes. La Commission a entendu M^{me} Madeline Underhill lui expliquer que le groupe Soutien administratif était satisfait de ce qu'il avait accompli par la négociation collective et qu'il risquait de perdre la capacité de protéger son contrat et ses avantages si la Commission autorisait la fusion de l'unité. La Commission a entendu M^{me} Francine Bailey et M^{me} Anne Griffith, des membres de l'unité de négociation Exploitation, lui expliquer que leur représentation syndicale était efficace en ce sens qu'elle satisfaisait à leurs besoins en tant que travailleurs opérationnels. Selon*

la preuve, la structure de négociation en place pour les fonctionnaires du PFNP à la BFC Gagetown répond aux besoins de ces fonctionnaires sur le plan de la négociation collective. Il n'a été présenté aucune preuve d'un litige quelconque entre les unités de négociation qui justifierait la mesure extraordinaire que constitue la fusion des unités.

À notre avis, la Commission peut s'inspirer de la décision rendue par le Conseil canadien des relations du travail dans *Énergie atomique du Canada limitée*, (1995) 99 di 37. Dans cette décision, le Conseil avait à se prononcer sur une demande prévoyant la fusion, en une seule unité, des six unités de négociation existantes. Le Conseil a rejeté la demande au motif que l'employeur n'avait produit aucune preuve justifiant la modification de la structure de négociation en place et qu'il n'avait pas sollicité la coopération des syndicats en vue de régler certains problèmes qui, à son avis, existaient. Le Conseil a conclu que, bien que la fusion pût être plus pratique pour l'employeur, il ne s'agissait pas là d'un motif suffisant pour justifier que l'on modifie la structure de négociation collective établie.

Le présent Conseil, tout comme d'autres commissions de relations du travail, a toujours exigé qu'on fournisse de bonnes raisons pour justifier une modification des structures de négociation existantes lorsqu'une telle modification est demandée. Dans les notes liminaires de la décision rendue par la commission des relations du travail de la Colombie-Britannique dans **MacMillan Bloedel Limited (Alberni Pulp and Paper Division)** (1984), 8 CLRBR (NS) 42, on trouve l'énoncé persuasif suivant :

«La commission a décrit le cadre juridique qui, à son avis, est applicable aux demandes de fusion sous le régime du Code du travail. Premièrement, la commission ne s'ingérera pas à la légère dans la structure de négociation existante, plus particulièrement dans les cas où une telle intervention entraînerait la perte des droits de négociation pour un des syndicats concernés. La fusion des droits de négociation existants constitue d'ailleurs une mesure exceptionnelle à laquelle la commission n'aura recours que dans des situations où il y a un

grave problème de relations du travail et que la fusion constitue la solution la plus apte à promouvoir les principes et les politiques du Code. Deuxièmement, la commission n'examinera pas les demandes de fusion de la même façon qu'elle étudie les nouvelles demandes d'accréditation. Troisièmement, le risque invoqué par l'employeur ou un autre requérant à l'appui d'une telle demande doit être extrêmement sérieux. Lorsque des conséquences préjudiciables réelles et démontrables à l'égard des relations du travail sont manifestes, la commission devra envisager la possibilité que de telles conséquences risquent de se reproduire. Normalement, les simples inconvénients ou insuffisances d'ordre administratif ne suffiront pas. La commission doit être convaincue que la structure de négociation attaquée constitue un obstacle à de bonnes relations de travail. En ce qui a trait aux demandes de fusion, la commission a, par le passé, exercé son pouvoir discrétionnaire - et elle continuera à le faire - de façon à limiter ses interventions dans les structures de négociation établies de longue date aux seules situations qui nécessitent l'application d'un redressement extraordinaire.

(pages 44-45)

Même si cet énoncé peut sembler trop rigoureux, il ne fait aucun doute qu'il incombe à la partie qui présente une telle demande de faire valoir de bons motifs pour justifier l'intervention du Conseil dans les structures de négociation établies, et le requérant dans la présente affaire a accepté ce fardeau. Il est fort possible que s'il s'agissait d'une première demande d'accréditation, le Conseil déterminerait qu'une seule unité de négociation « industrielle » du genre de celle qui est proposée par l'employeur est habile à négocier. Toutefois, il se peut aussi que les pompiers, qui exercent également d'importantes tâches de sécurité, feraient de toute façon partie d'une unité de négociation distincte.

Dans la présente affaire, le Conseil, ayant entendu toute la preuve de la requérante, n'est pas d'avis que les circonstances lui permettent de s'ingérer dans la structure de négociation existante. En fait, la preuve a révélé que la structure fonctionne bien et, même si certaines différences entre les classifications d'emploi fondées sur les genres de métier et reflétées dans l'effectif de l'unité de négociation ont pu empêcher l'employeur d'attribuer certaines tâches, il a été démontré que l'employeur n'a jamais vraiment cherché à mettre à exécution ces affectations et qu'il n'a pas demandé, à tout le moins de façon soutenue, la collaboration des syndicats concernés (avec lesquels existe une bonne relation, et qui ont fait preuve d'une grande coopération au chapitre de la négociation collective) afin de bénéficier de la flexibilité en matière d'affectation dont il pourrait raisonnablement avoir besoin.

En l'espèce, la Commission est saisie d'une situation semblable, en ce sens que les fonctionnaires ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de la structure de représentation. La Commission n'est pas tenue de faire la détermination qu'elle serait tenue de faire si elle était saisie d'une nouvelle demande d'accréditation. La présente demande est fondée sur le paragraphe 27(1) de la LRTFP, qui autorise la Commission à tenir compte de tous les facteurs pertinents, notamment la structure de représentation établie et les antécédents sur le plan des négociations. Contrairement à ce qui serait le cas pour une demande d'accréditation nouvelle, la Commission a l'avantage en l'occurrence de savoir que sa décision passée a produit une représentation satisfaisante pour les fonctionnaires à la BFC Gagetown. Il n'y a aucune raison impérative pour laquelle la Commission aurait à modifier les ordonnances qu'elle a rendues en accréditant les unités Soutien administratif et Exploitation pour les besoins de la négociation.

- 2. Non seulement l'employeur n'a pas prouvé que la mise en œuvre d'un plan d'évaluation des emplois nécessite la fusion des unités de négociation à la BFC Gagetown, il a également confirmé par sa preuve que le PFNP n'a aucunement considéré d'instaurer le plan parce qu'il **présume** que les syndicats ne sont pas disposés à coopérer pour le mettre en application. L'employeur admet que sa demande est motivée par la nécessité de respecter les exigences de la LCDP et il soutient qu'il ne peut le faire qu'en privant un groupe de fonctionnaires du droit d'être représenté par le syndicat qu'il a choisi.*

M. Étienne a affirmé qu'aucune tentative n'avait été faite en vue d'établir comment le plan universel d'évaluation des emplois pouvait être appliqué à une situation où il y avait deux syndicats qui représentaient les fonctionnaires, et la Commission a appris que rien n'avait été fait à la BFC Gagetown en vue d'amorcer le travail et d'inviter les agents négociateurs à participer au processus. La question qui vient immédiatement à l'esprit est la suivante : comment l'employeur peut-il savoir que quelque chose ne réussira pas s'il n'a fait aucun effort sérieux en vue d'obtenir le résultat recherché? Voilà un facteur réel dont le CCRT a tenu compte dans Énergie atomique du Canada Limitée, supra, p. 41, où le Conseil mentionne le fait que la compagnie n'a pas cherché à résoudre les différends avec les syndicats en place.

- 3. L'employeur a maintenu devant la Commission qu'il avait les mains liées par les exigences de la LCDP. M. Étienne a affirmé qu'une plainte pouvait être déposée à tout moment auprès de la Commission canadienne des droits de la personne si le PFNP n'instaurait pas son plan. Il n'a pas été expliqué à la Commission pourquoi les deux syndicats en cause qui représentaient un groupe de fonctionnaires ne pouvaient pas participer à la mise en œuvre d'un tel plan. Manifestement, l'employeur s'est peu arrêté à cette option, car il tient pour acquis que la Commission acceptera de fusionner les unités. Cette décision conviendrait davantage à l'employeur, mais la preuve présentée à la Commission montre qu'une telle solution ne permettrait pas une représentation satisfaisante, étant donné la structure de négociation établie de longue date à la BFC Gagetown, les fonctions et intérêts différents de chaque groupe et le fait que la fusion des groupes entraînerait vraisemblablement une situation où les intérêts du plus petit groupe seraient engloutis par ceux du groupe Exploitation beaucoup plus gros, qui est représenté par un autre syndicat.*
- 4. La CRTFP a par le passé examiné la situation où un employeur avait proposé de mettre en œuvre un plan de classification universel et où deux unités de négociation avaient été jugées habiles à négocier collectivement. C'était dans le contexte de nouvelles demandes d'accréditation visant les employés de l'Office national de l'énergie (dossiers de la Commission 142-26-297 à 301). En faisant abstraction pour le moment de la question de savoir si le plan d'évaluation des emplois du PFNP constitue effectivement un plan de classification pour les besoins de la Loi, la Commission a conclu dans Office national de l'énergie que deux unités étaient habiles à négocier collectivement étant donné l'exigence prévue au*

paragraphe 33(2) selon laquelle une telle unité doit pouvoir permettre une représentation satisfaisante :

Bien que la Commission soit obligée de tenir compte du plan de classification de l'employeur en déterminant l'habilité d'une unité à négocier collectivement, elle n'est pas tenue de définir une unité de négociation d'après ce plan lorsqu'elle est convaincue qu'une telle unité ne permettrait pas la représentation adéquate des fonctionnaires qui en feraient partie. En outre, quoique les souhaits de l'employeur et des employés soient un facteur à considérer, ils ne sont pas le facteur décisif dans la détermination de l'habilité d'une unité à négocier collectivement. Les fonctions de l'employeur et le plan de classification établi par lui sont également des facteurs, mais, là encore, ils ne sont pas déterminants. De fait, il peut y avoir plusieurs facteurs que la Commission jugera utile d'examiner, mais, en définitive, sa responsabilité consiste à définir une unité aux fins de la négociation collective. Ce faisant, la Commission doit prendre en considération la viabilité de l'unité et le degré de communauté d'intérêts des employés concernés. En cette matière, le Conseil canadien des relations du travail, dans Société canadienne des postes (19 CLRBR (NS) 129), s'est exprimé ainsi, en page 153 :

En matière de détermination d'unités de négociation appropriées, il est banal de dire, qu'en droit, un conseil de relations du travail a toute latitude pour déterminer ce qui constitue une unité de négociation appropriée, étant donné qu'il ne s'agit pas là d'une question de droit, mais bien d'une détermination factuelle qui varie selon chaque cas.

Dans l'affaire qui nous occupe, il a été démontré que les circonstances de la BFC Gagetown ne justifient pas la fusion des unités. La Commission est arrivée à une conclusion semblable lorsqu'elle a tranché la nouvelle demande d'accréditation visant le Groupe Communication Canada (dossiers de la Commission 142-28-302-310, 161-28-702-705).

En conclusion, bien que la Commission soit tenue de prendre en considération le plan de classification de l'employeur au moment de déterminer l'habilité de l'unité à négocier collectivement, elle n'est pas

obligée d'établir une unité de négociation à partir de ce plan si elle est convaincue qu'une telle unité ne permettrait pas une représentation adéquate des fonctionnaires devant en faire partie. En ce qui concerne les présentes demandes d'accréditation, la Commission a examiné la viabilité de l'unité, l'historique des accréditations et des négociations ainsi que le degré de communauté d'intérêts des fonctionnaires concernés, et elle conclut que la preuve a établi une absence évidente d'intérêts communs entre les unités des cols blancs et des cols bleus. Même si les commissions des relations de travail, en commençant par elle-même, tiennent à éviter la prolifération des unités de négociation, la Commission est persuadée qu'une unité unique ne serait pas habile à négocier en l'espèce. Elle déclare donc qu'il y a deux unités habiles à négocier collectivement.

5. *L'argument de l'employeur selon lequel la fusion des unités de négociation est essentielle pour qu'il puisse instaurer la parité salariale est sérieusement compromis par le fait qu'il a retiré sa demande de fusion des unités de négociation à l'USFC Ottawa (dossier de la Commission 125-18-80). À l'USFC Ottawa les fonctionnaires sont représentés par trois syndicats différents. Il est difficile de comprendre comment l'employeur peut soutenir que la fusion est essentielle pour satisfaire aux exigences de la LCDP à la BFC Gagetown et à la BFC Trenton, alors qu'il a retiré la demande visant l'USFC Ottawa, qui a été déposée en même temps que les deux autres et qui a subséquemment été retirée le 20 janvier 1998.*

Pour tous les motifs ci-dessus, l'Alliance soutient que la demande de l'employeur fondée sur le paragraphe 27(1) de la Loi devrait être rejetée.

Scrutin de représentation

Subsidiairement, si la Commission juge à propos d'autoriser la fusion des deux unités de négociation à la BFC Gagetown (PFNP), nous soutenons qu'un scrutin de représentation devrait être ordonné afin d'assurer que tous les membres de l'unité de négociation nouvellement créée aient leur mot à dire dans le choix du syndicat.

Par le passé, la Commission a jugé approprié d'ordonner un tel scrutin lorsqu'il était clair que les membres n'auraient pas été avisés d'une demande ayant des répercussions sur leurs droits de négociation. Dans BFC Cornwallis (dossier de la Commission 146-18-176), la Commission a ordonné un

scrutin parce que les fonctionnaires faisant partie d'une unité de négociation n'avaient pas reçu avis de la demande d'accréditation.

Avant de nous pencher sur le nombre d'employés compris dans l'unité de négociation par rapport à la preuve d'adhésion présentée par la requérante, nous voudrions souligner que l'unité que la Commission a jugé habile à négocier collectivement compte plus de membres que celle pour laquelle la requérante a demandé l'accréditation. C'est donc dire que ladite unité compte des employés qui n'ont pas reçu d'avis de la demande. Dans ces circonstances, même si la preuve d'adhésion présentée par la requérante était suffisante pour lui permettre d'être accréditée d'office, la Commission devrait ordonner la tenue d'un scrutin de représentation de façon que tous les membres de l'unité puissent indiquer s'ils désirent que la requérante les représente.

En l'occurrence nous croyons savoir que la demande n'a pas été affichée puisqu'il ne s'agit pas d'une demande d'accréditation nouvelle, mais une demande de révision présentée en vertu du paragraphe 27(1). Selon l'Alliance, la décision de fusionner créera une nouvelle unité de négociation et les membres de cette unité devraient avoir le droit d'exprimer leur volonté et de choisir l'agent négociateur qu'ils estiment le mieux placé pour représenter leurs intérêts.

Répliques

Les parties ont en outre présenté les répliques écrites suivantes.

Pour le requérant

La présente est en réponse aux arguments écrits des défenderesses et en réponse à la requête de la Commission, qui a demandé que la réplique soit présentée par écrit.

L'employeur a présenté sa position dans son exposé introductif, durant les témoignages et dans ses conclusions finales. Je n'ai pas l'intention de réitérer les points de droit principaux ni les arguments déjà avancés. Toutefois, avant d'aborder les deux points principaux que les défenderesses ont soulevés dans leurs conclusions finales, je tiens à signaler ce qui suit. Parce qu'elles s'appuient presque exclusivement sur des décisions rendues en vertu du Code canadien du travail et qu'elles n'invoquent pas les dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique qui sont

entrées en vigueur après 1993³, les défenderesses n'ont présenté aucun argument sur la seule vraie question qui est en litige en l'espèce.

Les défenderesses n'ont pas soutenu que l'unité proposée ne constituerait pas une unité habile à négocier collectivement au motif qu'elle ne permettrait une représentation adéquate des fonctionnaires qui en font partie. À la lumière de la preuve de l'employeur et compte tenu du fait que le même type d'unité fonctionne avec succès à d'autres bases d'un bout à l'autre du pays, sans compter le témoignage du négociateur de l'Alliance Mike Tynes, il est clair que l'unité de négociation proposée permettrait en fait de représenter plus qu'adéquatement les intérêts de tous les fonctionnaires.

Il y a deux nouveaux points qui découlent des conclusions finales des défenderesses⁴. Premièrement, l'argument voulant que la Loi canadienne sur les droits de la personne ne soit pas reliée aux relations du travail et n'a donc aucun rapport avec la présente demande. Deuxièmement, la tentative de banaliser les exigences effectives de la LCDP afin de soulever, à titre de solution, la possibilité de négociations communes.

1. La Loi canadienne sur les droits de la personne

Les défenderesses ont tort de conclure que les exigences de la LCDP ne constituent pas en soi une justification suffisante pour la présente demande⁵. Plus précisément, l'Union soutient qu'il doit exister un « problème de relations du travail fondamental » pour présenter ce type de demande et que les

³ Le fait que l'employeur n'a pu citer une décision antérieure ayant pour effet de fusionner deux unités de négociation en vue de satisfaire à la législation sur la parité salariale résulte de deux faits : a) les autres fusions connexes ont été faites avec le consentement des agents négociateurs et b) la législation sur la parité salariale est récente et il n'y a pas de jurisprudence relative à cette question. La jurisprudence arbitrale et juridique citée par les agents négociateurs n'est d'aucune utilité pour trancher le présent litige puisque dans aucune affaire il n'a été tenu compte des devoirs et obligations qu'impose à l'employeur la LCDP ou toute autre loi semblable. Il importe de signaler que le témoignage de M. Gérard Étienne n'a pas été contesté en ce qui concerne l'importance et la portée des obligations juridiques que la législation sur la parité salariale impose à l'employeur. Les défenderesses n'ont pas contesté l'obligation légale qui incombe à l'employeur parce qu'elles ne disposent d'aucune jurisprudence sur laquelle s'appuyer.

⁴ L'employeur tient à soulever un point additionnel à titre de clarification. M. Piché, dans ses arguments écrits, affirme que la position de l'employeur a été « sérieusement compromise » par le présumé retrait de sa demande de fusion des unités de négociation à l'USFC Ottawa. Tel qu'il a été signalé à M. Piché à l'audience, toutes les demandes de fusion d'unités de négociation pour les besoins de mettre en œuvre la parité salariale demeurent en suspens devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique, et elles n'ont à aucun moment été retirées par l'employeur.

⁵ Cependant, tel qu'il a été précédemment signalé, l'employeur a un objectif secondaire d'associé à la présente demande, à savoir l'efficience administrative.

exigences de la LCDP ne répondent pas à ce critère. Cependant, la présente demande est fondée sur le droit et la responsabilité de l'employeur aux termes de l'article 7 de la LRTP :

7. La présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte au droit ou à l'autorité de l'employeur quant à l'organisation de la fonction publique, à l'attribution des fonctions aux postes et à la classification de ces derniers.

Le fait que l'employeur exerce ses droits et responsabilités afin d'assurer que l'organisation de la fonction publique concorde avec ses obligations aux termes de la législation sur la parité salariale n'enlève rien au fait qu'il s'agit d'une question de « relations du travail » ; les deux questions sont intimement liées.

Il ne faut pas oublier que la LCDP est une loi fondamentale d'application générale. Bien qu'elle ne soit pas de nature constitutionnelle, les tribunaux ont clairement affirmé qu'elle a préséance sur toute législation allant à l'encontre de ses principes, à moins que le législateur n'ait prévu des dispositions contraires claires⁶. Comme telles, les obligations qui incombent à l'employeur en vertu de la LCDP sont primordiales.

Comme l'a fait remarquer M. Gérard Étienne, l'employeur fait **actuellement** face à l'obligation de se conformer à la LCDP. L'employeur a le droit et la responsabilité d'organiser l'établissement en question afin de se conformer à cette exigence. Il est tout à fait déraisonnable d'affirmer que l'employeur devrait être privé du rôle qui lui revient aux termes de l'article 7 ou qu'il ne devrait pas avoir à satisfaire aux exigences de la LCDP du fait que la présente demande ne satisfait pas au critère que les défenderesses ont elles-mêmes défini, c'est-à-dire qu'il doit s'agir d'un « problème de relations du travail ».

La LCDP est clairement une loi fondamentale d'application générale. L'employeur est tenu de satisfaire aux exigences de cette loi en exerçant les fonctions et responsabilités qui lui incombent aux termes de l'article 7 de la LRTP. Comme nous

⁶ *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, (1985) 2 R.C.S. 150, à la p. 156; *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, (1985) 2 R.C.S. 536, à la p. 547; *Robichaud c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84, aux p. 89-90; *Insurance Corp. of B.C. c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145, aux p. 157-158; *Canada (Procureur général) c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24, à la p. 31 (C.A.). Il convient de signaler que la LCDP est une loi qui énonce une politique générale et à laquelle on ne saurait déroger par contrat privé : *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, (1985) 2 R.C.S. 150, à la p. 154.

l'expliquerons ci-dessous, cela oblige l'employeur à fusionner les deux unités en question.

2. Les exigences de la LCDP

La proposition des défenderesses de renvoyer cette affaire aux parties pour qu'elles « trouvent une solution » passe sous silence le fait que ces deux agents négociateurs entretiennent une relation acrimonieuse depuis fort longtemps. L'Union, dans ses conclusions finales, reconnaît que ces difficultés existent depuis plus de quinze ans, en dépit de son argument incohérent comme quoi cela ne nuira pas à sa capacité de négocier des conventions collectives identiques pour les deux unités.

Le témoignage de M^{me} Brenda Dagenais et de M. Gérard Étienne confirme les tensions qui ont toujours existé, et qui continuent d'exister, entre ces deux syndicats. Les éléments de preuve historiques montrent qu'il n'y a pas eu de rapports, et qu'il n'y a pratiquement eu aucune communication, entre les agents négociateurs jusqu'à présent. Leur « conversion » pratique lors de l'audience est intéressée et ne repose sur aucune preuve; elle vise manifestement à tenter de faire échouer la demande de l'employeur. En effet, l'employeur a produit des éléments de preuve non contredits selon lesquels les représentants de l'Alliance ont refusé catégoriquement de s'asseoir à la même table que les représentants de l'Union afin de discuter du processus d'évaluation des emplois, encore moins pour essayer de le mettre en œuvre ou de finaliser les questions contractuelles complexes.

Il est clair d'après la preuve que la seule expérience réelle que les agents négociateurs ont eu à travailler ensemble a été à la suite de démarches récentes prises par l'employeur en vue d'établir un comité national de consultation et de collaboration sur l'équité en matière d'emploi, tel que l'exige la législation appropriée. Les agents négociateurs sont en fait légalement tenus de participer à ce processus particulier en vertu des paragraphes 15(2) et (3) de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, LRC 1995, ch. 44, dans sa forme modifiée, et ils n'avaient donc pratiquement pas le choix de participer ou non aux mêmes réunions lorsque l'employeur les a invités à le faire.

Bien que les agents négociateurs soient maintenant fiers de souligner vivement le fait que le comité national s'est mis d'accord sur le libellé d'une déclaration conjointe à l'appui de l'équité en matière d'emploi pour prouver leur présumée capacité de travailler efficacement ensemble, cette perception, pensons-nous, est trompeuse. La déclaration conjointe, dont

on a produit une ébauche en preuve à l'audience, est un document non controversé et non litigieux qui comprend des déclarations générales au sujet de la nécessité de l'équité en matière d'emploi et qui prévoit les premières étapes de sa mise en œuvre au travail, des principes auxquels aucune personne raisonnable ne saurait s'opposer. Tel qu'il est expliqué dans les documents déposés, la déclaration a été essentiellement rédigée par les représentants de l'employeur et la version finale représente le rassemblement des commentaires reçus de tous les participants à la réunion.

Le requérant estime que l'interaction et la coopération réelles qui ont pu avoir lieu entre les agents négociateurs à la suite des réunions sur l'équité en matière d'emploi, si tant est qu'il y en ait eu, étaient minimes. Tant ce processus particulier que son produit final ne sont d'aucune façon semblables au niveau de collaboration et de coopération que nécessiterait la négociation conjointe de dispositions critiques de la convention collective, d'avantages sociaux et d'échelles de salaires. Le fait qu'après quinze ans de non-communication les agents négociateurs se soient récemment assis à la même table avec l'employeur afin de discuter d'équité en matière d'emploi ne devrait d'aucune façon nous amener à conclure qu'ils seraient capables de s'asseoir et de négocier un ensemble commun de conditions salariales et d'avantages sociaux et de mettre en œuvre conjointement le plan d'évaluation des emplois de l'employeur.

La preuve qui a été présentée pendant le contre-interrogatoire de MM. Murphy et Tynes reflète les difficultés insurmontables auxquelles il faudrait faire face pour tenter de résoudre ces questions sur une base consensuelle. Bien que M. Murphy, par exemple, ait témoigné que « tout était possible » et que les parties pourraient s'entendre sur une méthode de mise en œuvre de la parité salariale et sur la fusion de leurs unités, il n'a avancé aucun élément factuel dans son témoignage à l'appui de cette affirmation. En dépit de ses sentiments et intentions admirables, il était manifestement incapable de fournir une preuve convaincante de la volonté de l'Alliance ou de l'UEDN de faire des compromis, voire même de modifier les dates d'effet de leurs conventions collectives actuelles à la BFC Gagetown. L'Union n'a produit aucune preuve directe à l'appui de sa présumée volonté de coopérer, ni aucune preuve à l'appui de son affirmation comme quoi elle serait prête à travailler conjointement avec l'Alliance.

En dépit du fait que, dans son argumentation initiale, l'Union a affirmé que l'employeur n'avait pas discuté du règlement éventuel de cette affaire avec les agents négociateurs, l'employeur a produit des preuves contraires. Tel que l'ont

signalé M. Étienne et M^{me} Dagenais dans leur témoignage, les représentants de l'employeur ont tenté en vain de régler cette question avec M. Murphy et M^{me} Tyska, la représentante régionale de l'Union. Il n'a jamais été question avant l'audience que l'employeur pouvait remplir ses obligations légales concernant la parité salariale autrement qu'en demandant la fusion des unités de négociation en question. À la lumière de tous les éléments de preuve produits il est clair que toute autre tentative déployée par l'employeur en vue de mettre en œuvre son plan d'évaluation des emplois à la BFC Gagetown aurait été futile et aurait entraîné d'autres obstacles l'empêchant d'atteindre ses objectifs juridiques. Le requérant soutient qu'aucune preuve factuelle convaincante n'a été produite à l'audience à l'appui du contraire.

En dépit du fait qu'il n'y a aucune chance réaliste que ces deux agents négociateurs puissent travailler ensemble de façon coopérative, il demeure que l'employeur ne peut s'acquitter de ses obligations aux termes de la LCDP s'il y a deux unités de négociation représentées par deux agents négociateurs, pour la même classe d'employés au même établissement. Pour répondre à la question « pourquoi », il suffit d'examiner le sens très large que la LCDP, dans les extraits suivants, donne au terme « salaire » :

11. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

(2) Le critère permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par des salariés dans le même établissement est le dosage de qualifications, d'efforts et de responsabilités nécessaire pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail.

[...]

(7) Pour l'application du présent article, « salaire » s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment :

- a) des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement et des primes;
- b) de la juste valeur des prestations en repas, loyers, logement et hébergement;
- c) des rétributions en nature;

- d) *des cotisations de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature;*
- e) *des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.*

À la lumière de ce libellé, et compte tenu des faits qui ont été présentés, la LCDP exige de toute évidence l'établissement d'une unité de négociation. Le témoignage de M. Étienne n'a pas été contesté sur ce point. On ne devrait pas empêcher l'employeur de se conformer à la LCDP pour ce qui équivaut à rien de plus que le propre intérêt des deux agents négociateurs.

*En outre, l'employeur s'oppose à tout délai qu'entraînerait une ordonnance obligeant les parties à « trouver une solution ». Une telle ordonnance empêcherait en fait l'employeur d'exercer ses droits et responsabilités aux termes de l'article 7 de la LRTFP pour se conformer aux exigences **courantes** de la LCDP. L'obligation qu'impose la Loi à l'employeur de mettre en œuvre son plan de parité salariale est claire et inévitable. La situation actuelle expose l'employeur à des plaintes éventuelles de disparité salariale, à des litiges ainsi qu'à des amendes et peines sévères découlant de la législation appropriée. D'après la preuve présentée, nous estimons que toute ordonnance qui n'aurait pas pour effet soit de fusionner les unités de négociation ou d'ordonner que les conditions, les échelles salariales et les avantages sociaux négociés avec un agent négociateur **lient intégralement** les membres de l'autre unité de négociation et s'appliquent à eux tels quels équivaldrait en fait à une ordonnance enjoignant à l'employeur de manquer aux obligations que lui impose la LCDP.*

Bien que la Commission puisse être tentée d'ordonner aux parties d'essayer de mettre en œuvre le plan de parité salariale de l'employeur ainsi que les questions soulevées dans la présente demande sur une base consensuelle comme le réclament les agents négociateurs, l'employeur l'incite fortement à ne pas le faire. Une telle ordonnance, si elle peut paraître indiquée dans les circonstances, ne réussirait malheureusement pas à régler les différends actuels qui opposent les parties ni la question dont la Commission est saisie. Il est certain qu'une telle ordonnance obligerait les parties à revenir devant la Commission à un moment ou l'autre dans l'avenir, afin de demander une fois de plus que l'on tranche la question de fond soulevée dans la demande.

L'employeur demande à la Commission de rendre une décision sur le fond de la présente demande dès maintenant, afin de lui permettre de respecter les obligations que lui impose la Loi et d'instaurer le plus rapidement possible son plan de parité salariale, tel qu'il a été dûment approuvé par la Commission canadienne des droits de la personne.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Pour L'UTTUAC, défenderesse

L'UTTUAC [l'Union] n'est pas d'accord que l'article 33 est la disposition prédominante dont il faille tenir compte en l'espèce. Il ne fait aucun doute que, dans la demande d'accréditation initiale, l'unité de négociation qui était proposée par l'employeur constituerait effectivement une unité habile à négocier collectivement. En fait, il se peut que ce soit l'unité de négociation la plus habile à négocier collectivement. Toutefois, ce n'est pas sur l'habilité à négocier que la Commission doit se prononcer en l'espèce.

La Commission des relations de travail dans la fonction publique doit forcément se pencher sur le redressement important que constitue la modification des unités de négociation existantes. L'Union estime que les critères qui ont été avancés dans la jurisprudence de la Commission à propos de l'habilité à négocier des unités de négociation ne sont pas les critères qu'il convient d'appliquer ici. L'Union n'a rien à redire au sujet d'aucune des affaires citées, à savoir AFPC et ONE et AFPC et Commission de la Capitale nationale, entre autres.

L'Union rejette tout fardeau de la preuve qu'on veut lui imposer en l'espèce. À la p. 7 de ses arguments, le requérant soutient que les syndicats doivent produire des preuves contestant l'habilité à négocier de l'unité proposée. De toute évidence il s'agit là d'une interprétation erronée de la Loi.

Le requérant n'a fait valoir aucun motif dans son argumentation ou dans sa preuve pour justifier que l'on ait recours en l'espèce au remède extraordinaire que constitue la modification de l'unité de négociation. La charge de la preuve à cet égard incombe exclusivement au requérant. Ce dernier doit convaincre la Commission qu'il y a des motifs convaincants de modifier la structure de négociation existante. Tout requérant peut à tout moment invoquer les dispositions de l'article 27 de la LRTFP. Cependant, avant que la Commission puisse examiner une telle demande, le

requérant doit néanmoins montrer qu'il a des motifs suffisants à l'appui de sa demande.

L'Union maintient sa position initiale, à savoir qu'il incombe une lourde charge au requérant, soit celle de prouver qu'il y a des motifs valables pour que la Commission se penche sur la demande, et pour qu'elle accepte par la suite de modifier le statu quo.

Selon l'Union, l'employeur n'a pas déployé les efforts voulus pour trouver un correctif interne avant de rechercher des redressements externes.

L'Union s'appuie sur les arguments qu'elle a déjà présentés.

Le tout respectueusement soumis.

Pour l'AFPC, défenderesse

*Dans sa réplique du 15 juillet 1998, M. Fader affirme à titre de clarification que j'ai **allégué** que l'employeur avait retiré sa demande de fusion des unités de négociation de l'administration et de l'exploitation à l'USFC Ottawa.*

Il ne s'agit pas là d'une allégation mais d'une question de fait. Je joins à la présente une copie de la lettre datée du 20 janvier 1998 que l'employeur a envoyée à la CRTFP, et dans laquelle il précise qu'il retire à cette date la demande de fusion visant l'USFC.

L'Alliance maintient son affirmation à savoir que la décision de l'employeur à l'égard de l'USFC Ottawa compromet son argument voulant que la LCDP oblige en quelque sorte la Commission à fusionner les unités de négociation Soutien administratif et Exploitation à la BFC Gagetown et à la BFC Trenton.

À notre avis l'employeur fait preuve à l'égard de l'USFC d'une latitude différente de celle qu'il applique aux deux autres emplacements, et qu'il pourrait en fait exercer la même latitude à l'égard des BFC Gagetown et Trenton.

Motifs de la décision

Le PFNP, un employeur distinct figurant à la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, a demandé à la Commission de réviser les certificats qui ont été accordés aux défenderesses pour les unités de négociation de la BFC Gagetown.

L'UTTUAC, section locale 864, a été accréditée par la Commission le 17 juin 1981 à titre d'agent négociateur pour les fonctionnaires de la BFC Gagetown de la catégorie Exploitation. L'Alliance a reçu son accréditation pour les fonctionnaires membres de la catégorie Soutien administratif au même établissement le 26 novembre 1984.

L'employeur demande la fusion de ces deux unités de négociation censément pour satisfaire à l'obligation que lui impose la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de faire en sorte qu'il n'y ait pas de disparité salariale fondée sur le sexe à l'établissement de Gagetown. Le PFNP soutient que la fusion des deux unités de négociation est devenue nécessaire à la suite de l'instauration d'un nouveau plan de classification non sexiste (pièce E-1) qu'il a été obligé d'adopter par la Commission canadienne des droits de la personne, à la suite du règlement d'une plainte de parité salariale déposée par l'Alliance en 1987. Le PFNP maintient qu'il lui serait difficile de négocier les structures de rémunération qui respecteraient le plan de classification avec deux agents négociateurs qui, historiquement, n'ont pas eu les meilleures des relations, à tout le moins à la BFC Gagetown.

Les deux défenderesses s'opposent à cette demande de révision et soutiennent que, étant donné les nouvelles réalités de la situation à la BFC Gagetown, elles pourraient facilement trouver des solutions de négociation afin d'alléger les craintes de l'employeur et travailler ensemble de façon constructive en vue d'instaurer le nouveau plan de classification.

La Commission n'a pas eu l'occasion d'élaborer une jurisprudence à l'égard de questions semblables. Les affaires antérieures semblables ont soit été tranchées avec le consentement des parties ou réglées par la délivrance de certificats nouveaux, à la suite du transfert de certaines parties de la fonction publique de la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* à la partie II de la même annexe.

Le paragraphe 33(2) de la *Loi* doit s'appliquer de façon stricte uniquement à l'égard des nouvelles demandes d'accréditation présentées en vertu de l'article 28. Les demandes de révision telle la présente visant la fusion d'unités de négociation établies de longue date doivent être abordées avec précaution.

En pareil cas, on doit présenter une preuve solide et probante afin de justifier la modification de la structure de négociation existante, qui semble avoir bien fonctionné pendant nombre d'années. En bref, la Commission estime que l'on doit établir une distinction entre les demandes d'accréditation présentées en vertu de l'article 28 de la *Loi* et les demandes de révision d'une structure de négociation établie de longue date fondées sur l'article 27. Je ne suis pas persuadé que le requérant a présenté une telle preuve en l'occurrence. En fait, la demande de révision du PFNP est prématurée. L'employeur n'a pas cherché de bonne foi, en faisant preuve de la diligence voulue, à surmonter avec les défenderesses les obstacles qui semblent se dresser sur leur chemin.

La demande de révision est donc rejetée.

**Le président,
Yvon Tarte**

OTTAWA, le 4 novembre 1998.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau