

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

**L'UNION INTERNATIONALE DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES UNIS DE
L'ALIMENTATION ET DU COMMERCE, SECTION LOCALE 175**

Requérante/plaignante

et

**SA MAJESTÉ DU CHEF DU CANADA REPRÉSENTÉE PAR
LE PERSONNEL DES FONDS NON PUBLICS**

Partie défenderesse

AFFAIRE: Demande fondée sur l'article 34 et plainte fondée sur l'article 23 de la
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

Devant: P. Chodos, président suppléant

Pour la requérante/plaignante: Georgina Watts, avocate, et Wendy Zych,
Représentante syndicale, Union internationale des
travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation
et du commerce, section locale 175

Pour la partie défenderesse: Harvey Newman, avocat

DÉCISION

Dans la demande fondée sur l'article 34 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, l'organisation syndicale demande que la Commission détermine si les employés qui travaillent à l'heure actuelle dans les mess au centre-ville d'Ottawa (Ontario) sont membres de l'unité de négociation de l'organisation syndicale requérante (paragraphe 20, annexe «A» de la demande). L'organisation syndicale a également déposé une plainte fondée sur l'article 23 alléguant que l'employeur défendeur et ses représentants ont enfreint les articles 8 et 9 de la Loi (voir les paragraphes 14 à 19 de l'annexe «A»).

Essentiellement, la demande et la plainte portent sur le refus de l'employeur de reconnaître l'organisation syndicale plaignante comme l'agent négociateur pour les employés qui travaillent à l'heure actuelle dans les mess au centre-ville d'Ottawa (voir le paragraphe 14 de l'annexe «A» de la demande et de la plainte). La requérante/plaignante demande, entre autres, que la Commission ordonne à la partie défenderesse de reconnaître l'organisation syndicale requérante comme étant l'agent négociateur exclusif des employés de l'unité de négociation qui travaillent à l'heure actuelle au mess des caporaux et soldats (annexe «B», paragraphe 3 de la plainte). Fait à souligner: conformément aux décisions de la Commission portant les numéros de dossier 146-18-223 et 140-18-7, une accréditation a été délivrée le 18 juin 1987 reconnaissant la requérante/plaignante comme étant l'agent négociateur exclusif pour «tous les employés de l'employeur compris dans la catégorie de l'exploitation qui travaillent à la Base des Forces canadiennes à Ottawa (Ontario)».

La preuve a démontré ce qui suit. Avant 1991, le ministère de la Défense nationale utilisait un immeuble connu sous le nom de Beaver Barracks pour les membres des Forces armées. Cet immeuble comprenait, entre autres, un mess des caporaux et soldats où travaillaient des employés non syndiqués. L'installation Beaver Barracks était située sur la rue Catherine près du coeur du centre-ville et visait à offrir des services au personnel militaire oeuvrant à l'extérieur du Quartier général de la Défense nationale. En 1991, l'immeuble a été condamné et par la suite démoli; les membres des Forces armées qui fréquentaient le mess des caporaux et soldats se sont vus accorder des privilèges de membre, comme mesure de rechange à l'installation Beaver Barracks, dans les mess qui faisaient partie de la Base des Forces canadiennes (BFC) d'Ottawa. À l'origine, la BFC d'Ottawa consistait principalement en des

opérations et des installations situées à l'extrémité nord de la ville, connue sous le nom de BFC de Rockcliffe, et en une autre opération située à l'extrémité sud de la ville, la BFC d'Uplands. De plus, il y avait plusieurs opérations satellites situées ailleurs, y compris une marina sur la promenade Riverside et le club de golf de Hylands. Les emplacements à Rockcliffe et à Uplands avaient leurs propres mess. En 1993, un certain nombre d'installations à Rockcliffe ont été fermées, y compris le mess des caporaux et soldats; tous les membres ont alors été affectés au mess situé à Uplands, qui était en activité depuis de nombreuses années. Selon le major Robert Webb, qui a témoigné au nom de l'employeur, de 400 à 600 membres ont été affectés au mess d'Uplands, dont le total des membres s'élevait à 1 800.

Le major Webb a mentionné que, depuis 1992, les forces armées envisageaient de remplacer le mess Beaver Barracks par une autre installation au centre-ville. Il a fait état que dans le cadre de ses responsabilités, à l'automne 1993, il avait examiné la possibilité d'utiliser des immeubles du Ministère pour abriter un nouveau mess des caporaux et soldats pour le personnel du Quartier général. Un des immeubles particulièrement intéressant était l'entrepôt situé derrière la salle d'exercice au Cartier Square au centre-ville d'Ottawa. Pour des raisons d'entretien, la BFC d'Ottawa s'est vu confier la responsabilité de cet immeuble. Le major Webb a déclaré que, au moment où les forces armées songeaient au Cartier Square comme emplacement pour un nouveau mess pour le personnel du Quartier général, elles ne savaient pas que la BFC d'Ottawa pourrait être fermée. En 1993, la BFC d'Ottawa a été affectée au 7^e Escadre Ottawa; les parties s'entendent sur le fait que cette nouvelle affectation n'influe en rien sur le statut de l'unité de négociation. En fait, dans la convention collective conclue par les parties et expirant le 31 mars 1995 (voir l'annexe 2), l'unité de négociation est identifiée comme étant 7^e Escadre Ottawa.

Dans le budget fédéral de février 1994, on a annoncé que la BFC d'Ottawa serait fermée. Compte tenu de la fermeture proposée de la BFC d'Ottawa, la responsabilité administrative liée à la prestation de services de soutien aux membres des forces armées touchés a été transférée au commandant de l'Unité de soutien des Forces canadiennes. Cette unité est notamment responsable de l'opération des divers mess. Conformément à la convention collective, un avis de fermeture du mess des caporaux et soldats a été envoyé aux employés touchés. Le mess des caporaux et soldats d'Uplands, qui constituait le seul mess pour les membres des forces armées de ce

grade dans la région d'Ottawa, a été fermé le 26 février 1996. M. Greg Fontaine, superviseur du mess (non syndiqué), a affiché un avis à cet effet sur les portes conduisant au mess. Sur l'avis, on pouvait également lire qu'une réouverture au centre-ville était prévue pour le 7 mars 1996. En fait, le mess des caporaux et soldats du Cartier Square est entré en activité le 7 mars 1996. Certaines des opérations de la BFC d'Ottawa n'ont toutefois pas été fermées, y compris le terrain de golf et les clubs de curling situés à Rockcliffe et à Uplands. Il n'est aucunement contesté que les employés de ces opérations continuent d'être membres de l'unité de négociation en question et sont dûment représentés par la plaignante. Un protocole d'entente entre le Personnel des Fonds non publics, 7^e Escadre Ottawa, et l'Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce a été conclu au sujet de la catégorie de l'exploitation par les parties en février 1996 (sous réserve d'une ratification). Le mess des caporaux et soldats a été identifié comme l'une des diverses installations auxquelles l'entente s'appliquait. Cette entente est en vigueur du 1^{er} avril 1995, soit la date d'expiration de l'entente précédente, au 30 novembre 1998. M^{me} Fabienne Gaudreau, gestionnaire du Personnel des Fonds non publics, a expliqué qu'au 14 février 1996, date à laquelle le protocole d'entente a été conclu, des membres travaillaient toujours au mess des caporaux et soldats d'Uplands, étant donné que le mess n'a été fermé qu'à la fin février. Selon M^{me} Gaudreau, c'est pour cette raison que le protocole d'entente précisait que le mess des caporaux et soldats était une des installations visées par la convention collective.

Le major Webb a expliqué que lorsqu'il était question que Cartier Square abrite le mess des caporaux et soldats, Cartier Square servait déjà de mess pour deux unités de réserve, le *Governor General's Footguards* et le *Cameron Highlanders*. Le Ministère a autorisé l'unification des mess des caporaux et soldats et des mess de réserve; il en a résulté que le mess des caporaux et soldats, qui est entré en activité en mars 1996, est au service des 262 membres des forces de réserve, de même que de 1 550 membres des forces régulières, dont environ 800 proviennent du Quartier général de la Défense nationale. Le major Webb a également déclaré que, bien que les cotisations du personnel militaire du Quartier général de la Défense nationale pour le mess aient été transférées en 1993 à Uplands, la BFC d'Ottawa n'avait pas le mandat de fournir des services administratifs, y compris des mess, au QGDN. Après la fermeture du mess des caporaux et soldats d'Uplands en février 1996, le fonds en fiducie qui était détenu en son nom par les Fonds non publics a été transféré au fonds central des forces

canadiennes au QGDN; une partie du fonds a été attribué au mess de Cartier Square pour les unités qui y avaient été affectées. M. Webb a mentionné que conformément à l'O AFC 27-1 (pièce 6), tous les membres des Forces armées sont tenus de devenir membres d'un mess selon leur grade, et que chaque base n'a droit pour chaque catégorie qu'à une installation et à une organisation.

M^{me} Wendy Zych, représentante syndicale de la requérante/plaignante, a signalé qu'au cours des négociations en vue du protocole d'entente (pièce 9), l'employeur n'a jamais soutenu que la requérante/plaignante n'avait pas le droit de représenter les employés aux autres installations de la BFC d'Ottawa, y compris le mess des caporaux et soldats. Elle a reconnu que la requérante/plaignante n'avait jamais représenté les employés qui avaient travaillé à Beaver Barracks au centre-ville d'Ottawa. L'employeur a confirmé qu'il continue de reconnaître le droit de la requérante/plaignante de représenter les employés aux autres installations officiellement associées au 7^e Escadre Ottawa, comme le terrain de golf et les clubs de curling. M^{me} Zych a également fait état que trois employés à temps partiel à la BFC d'Ottawa, M. George Langile, M. Kevin Calvert et M. Rob Bowbrick, avaient été mis en disponibilité; ils ont reçu une indemnité de départ et on leur a accordé des droits au rappel conformément à la convention collective. On ne leur a pas offert d'emploi au mess de Cartier Square. M. Jacques McNicoll, un employé à temps plein qui a travaillé au mess des caporaux et soldats d'Uplands à titre de superviseur du bar pendant dix-huit ans, a eu le choix d'accepter une indemnité de départ ou d'exercer ses droits de supplantation pour un poste au Curling Club North. M. McNicoll a fait état qu'il était intéressé à travailler comme superviseur de bar au mess des caporaux et soldats de Cartier Square; on lui a, de fait, offert un poste à Cartier Square à un salaire supérieur à celui qu'il reçoit à l'heure actuelle au Curling Club; toutefois, on l'a informé que s'il acceptait le poste à Cartier Square, il ne serait pas protégé par la convention collective. Le fait de ne pas avoir de protection syndicale l'inquiétait, ce qui l'a incité à exercer ses droits de supplantation plutôt que d'accepter l'offre qu'on lui avait faite (voir pièce 4). M. McNicoll a également fait état qu'à l'heure actuelle le seul mess des caporaux et soldats dans la région d'Ottawa est celui de l'installation Cartier Square et que les cartes de membre délivrées par le mess d'Uplands sont acceptées au mess de Cartier Square.

ARGUMENTATION

L'avocate de la requérante/plaignante a mentionné qu'il ne s'agissait pas ici d'élargir le champ de compétence, mais plutôt de préserver les acquis. M^{me} Watts a prétendu que si un nouveau mess avait été ouvert à Cartier Square et que si le mess d'Uplands était demeuré en activité, l'agent négociateur ne serait pas ici aujourd'hui. Toutefois, les faits dans cette cause sont que l'installation de Cartier Square a remplacé le mess de la base d'Uplands. Elle a souligné que par le passé lorsque la clientèle des mess augmentait, comme cela fut le cas en 1991 pour Rockcliffe en raison de la fermeture de Beaver Barracks, les droits de négociation de l'agent négociateur accrédité n'étaient nullement remis en cause. Dans le présent cas, il ne s'agissait que d'une réinstallation de l'opération et du transfert de la responsabilité de gestion du commandant de la BFC d'Ottawa au commandant de l'Unité de soutien des Forces canadiennes. M^{me} Watts a prétendu que ce changement de gestion n'annule pas l'accréditation syndicale; en fait, l'employeur lui-même l'a acceptée implicitement en continuant de reconnaître le droit de la requérante/plaignante à représenter les employés au club de curling et au terrain de golf, entre autres lieux.

L'avocate a également souligné que dans le protocole d'entente daté du 14 février 1996, les parties avaient précisément modifié la clause 13.01 pour reconnaître la diminution du nombre des installations en raison des fermetures; toutefois, l'entente renvoyait toujours au mess des caporaux et soldats. Elle a souligné que le protocole d'entente en question avait été signé par les parties moins de trois semaines avant la fermeture du mess des caporaux et soldats et sa réouverture au Cartier Square. L'avocate a prétendu que la requérante/plaignante n'était pas accréditée sur la base de l'emplacement géographique, mais plutôt pour les services offerts.

L'avocate de la requérante/plaignante s'est reportée à la décision de la Commission dans l'affaire *L'Union internationale des employés de commerce, section locale 1973, de l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce et Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le Personnel des fonds publics* (dossier de la Commission: 146-18-176) où la Commission s'était appuyée sur l'affaire très connue Usarco Ltd. [1967] OLRB. Rep. Sept. 526. M^{me} Watts a soutenu que les quatre facteurs énumérés dans la cause Usarco, à savoir, la communauté des

intérêts, la centralisation du pouvoir de gestion, les facteurs économiques et la source du travail, s'appliquent tout autant aujourd'hui que lorsque l'agent négociateur a été accrédité en 1987. En conséquence, l'avocate a demandé que l'on ordonne à l'employeur de respecter les dispositions de la convention collective et d'indemniser tous les employés qui ont été touchés par son refus de se conformer à la convention.

L'avocat de la partie défenderesse a admis que l'employeur a enfreint la loi s'il est conclu que le mess des caporaux et soldats continue de faire partie de l'unité de négociation. M^e Newman a également reconnu que le fait d'avoir transféré la responsabilité administrative du commandant de la base au commandant de l'Unité de soutien des Forces canadiennes n'influeait en rien sur l'unité de négociation. Il a souligné que l'employeur continue de reconnaître la requérante/plaignante comme l'agent négociateur accrédité pour les installations relevant de la BFC d'Ottawa qui n'ont pas été fermées. M^e Newman a soutenu que la question est de savoir si la requérante/plaignante a établi qu'il n'y avait pas eu fermeture, mais plutôt réinstallation au Cartier Square. La partie défenderesse prétend que le mess n'a pas été réinstallé mais plutôt fermé, ce qui fait qu'il n'existe plus.

L'avocat de la partie défenderesse a souligné que, peu après la fermeture de Beaver Barracks, des mesures avaient été prises pour rétablir le mess du centre-ville en 1992. Ce qui s'est passé, en fait, c'est qu'en 1996 l'emplacement Beaver Barracks a été rétabli au Cartier Square. Toutefois, en raison d'un événement, soit la fermeture de la BFC d'Ottawa, le nouveau mess a été mis au service des membres des Forces armées de la BFC d'Ottawa et des membres du QGDN. Selon M^e Newman, il n'y a pas eu rétablissement de la BFC d'Ottawa, il s'agit plutôt de la mise sur pied d'un nouveau mess qui était prévue depuis des années avant la fermeture de la BFC d'Ottawa. M^e Newman a fait remarquer que le nouveau protocole d'entente, entré en vigueur le 31 mars 1995, faisait mention du mess des caporaux et soldats uniquement dans le but de procurer aux employés de ce mess des avantages sur une base rétroactive. M^e Newman a prétendu que l'avis affiché par le superviseur indiquant la réinstallation du mess avait pour but d'informer les membres qu'ils devraient fréquenter un autre mess; cela n'avait aucune conséquence sur la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. En conclusion, l'avocat de la partie défenderesse a allégué qu'il n'y avait eu aucun changement d'emplacement; en conséquence, la requérante/plaignante

ne s'est pas acquittée du fardeau de prouver que le nouveau mess de Cartier Square est en fait le mess des caporaux et soldats de la BFC d'Ottawa.

MOTIFS DE DÉCISION

Les dispositions pertinentes de la Loi se lisent comme suit:

8.(1) Il est interdit à quiconque occupant un poste de direction ou de confiance, qu'il agisse ou non pour le compte de l'employeur, de participer à la formation ou à l'administration d'une organisation syndicale, ou d'intervenir dans la représentation des fonctionnaires par une telle organisation ou dans les affaires en général de celle-ci.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), il est interdit:

a) de refuser d'employer ou de continuer à employer une personne, ou encore de faire des distinctions injustes fondées, en ce qui concerne l'emploi ou l'une quelconque des conditions d'emploi d'une personne, sur l'appartenance de celle-ci à une organisation syndicale ou sur l'exercice d'un droit que lui accorde la présente loi;

b) d'imposer - ou de proposer d'imposer -, à l'occasion d'une nomination ou d'un contrat de travail, une condition visant à empêcher un fonctionnaire ou une personne cherchant un emploi d'adhérer à une organisation syndicale ou d'exercer un droit que lui accorde la présente loi;

c) de chercher, notamment par intimidation, par menace de destitution ou par l'imposition de sanctions pécuniaires ou autres, à obliger un fonctionnaire:

(i) à adhérer - ou s'abstenir ou cesser d'adhérer -, ou encore, sauf disposition contraire dans une convention collective, à continuer d'adhérer à une organisation syndicale,

(ii) à s'abstenir d'exercer tout autre droit que lui accorde la présente loi.

(3) Toute action ou omission à l'égard d'une personne occupant un poste de direction ou de confiance, ou proposée pour un tel poste, ne saurait constituer un manquement aux dispositions du paragraphe (2).

9.(1) Sauf dans les conditions et cas prévus par la présente loi, un règlement, une convention collective ou une décision arbitrale, il est interdit à une personne occupant un poste de direction ou de confiance, qu'elle agisse ou non pour le

compte de l'employeur, de faire des distinctions injustes à l'égard d'une organisation syndicale.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'empêcher une personne occupant un poste de direction ou de confiance de recevoir les observations des représentants d'une organisation syndicale ou d'avoir des discussions avec eux.

23.(1) La Commission instruit toute plainte dont elle est saisie et selon laquelle l'employeur ou une organisation syndicale ou une personne agissant pour le compte de celui-là ou de celle-ci n'a pas, selon le cas:

- a) observé les interdictions énoncées aux articles 8, 9 ou 10;*
- b) mis à effet une disposition d'une décision arbitrale;*
- c) mis à effet une décision d'un arbitre sur un grief;*
- d) respecté l'un des règlements pris en matière de griefs par la Commission conformément à l'article 100.*

(2) Dans les cas où, en application du paragraphe (1), elle juge l'employeur, une organisation syndicale ou une personne coupable d'un des manquements qui y sont énoncés, la Commission peut, par ordonnance, lui enjoindre d'y remédier ou de prendre toute mesure nécessaire à cet effet dans le délai qu'elle estime approprié.

(3) L'ordonnance visant une personne est en outre adressée:

- a) lorsque l'auteur du manquement a agi ou prétendu agir pour le compte de l'employeur, au premier dirigeant concerné, dans le cas d'un employeur distinct, ou au Conseil du Trésor;*
- b) lorsqu'il a agi ou prétendu agir pour le compte d'une organisation syndicale, au dirigeant attitré de celle-ci.*

34. À la demande de l'employeur ou de l'organisation syndicale concernée, la Commission se prononce sur l'appartenance ou non d'un fonctionnaire ou d'une classe de fonctionnaires à une unité de négociation qu'elle a préalablement définie, ou sur leur appartenance à une autre unité.

En gros, les parties conviennent que, dans la présente cause, la décision porte sur une question restreinte: il s'agit de déterminer si le mess des caporaux et soldats de Cartier Square constitue en fait la continuation de l'activité du mess des caporaux

et soldats d'Uplands ou plutôt, comme la partie défenderesse le soutient, une nouvelle installation qui remplace les opérations de Beaver Barracks non syndiquées. Après avoir étudié attentivement la preuve, je suis d'avis que la prétention de la requérante/plaignante doit l'emporter sur celle de la partie défenderesse.

Les arguments de la partie défenderesse s'appuient en grande partie sur la prétention que le ministère de la Défense nationale avait l'intention depuis longtemps de remplacer l'installation Beaver Barracks par un nouvel emplacement au centre-ville, et que l'ouverture de l'installation Cartier Square en constituait l'aboutissement et la manifestation. Toutefois, l'étude d'un certain nombre de faits importants joue en faveur du point de vue de la requérante/plaignante:

- 1) l'installation Beaver Barracks a effectivement cessé ses activités en 1991, soit cinq ans avant l'ouverture de l'installation Cartier Square;
- 2) les membres des Forces armées de Beaver Barracks ont été affectés aux installations syndiquées de la BFC d'Ottawa (7^e Escadre) et, à partir de 1993, l'installation à Uplands était le seul mess des caporaux et soldats dans la région d'Ottawa;
- 3) très peu de temps sépare la fermeture du mess des caporaux et soldats d'Uplands le 26 février 1996 et le début des activités du mess des caporaux et soldats de Cartier Square le 7 mars 1996;
- 4) l'installation Cartier Square est au service des mêmes membres des Forces armées, en plus des forces de réserve;
- 5) il faut également mentionner que (voir la pièce 8 de l'employeur) pendant des années les parties ont considéré que le mess des caporaux et soldats d'Uplands faisait partie de la description de l'unité de négociation et ont reconnu l'opération comme telle dans plusieurs conventions collectives successives, y compris le plus récent protocole d'entente conclu en février cette année.

À la lumière de ces faits, il est logique de conclure que le mess des caporaux et soldats a été tout simplement déplacé d'Uplands au Cartier Square en mars 1996. En fait, d'après la logique, le bon sens et de bonnes relations de travail, le mess des caporaux et soldats de Cartier Square doit être considéré comme faisant partie de la

description de l'unité de négociation actuelle. Comme M^e Newman l'admet, puisque telle est ma conclusion, il s'ensuit que l'installation de Cartier Square fait partie de l'unité de négociation représentée par la requérante/plaignante. En conséquence, la Commission fait droit à la demande fondée sur l'article 34 de la Loi et décrète que les employés de la partie défenderesse de la catégorie de l'exploitation qui travaillent au mess des caporaux et soldats de Cartier Square font et continuent de faire partie de l'unité de négociation pour laquelle la requérante/plaignante est l'agent négociateur accrédité. Les parties m'ont fait savoir que, si je conclus que le mess des caporaux et soldats continue de faire partie de l'unité de négociation en question, elles se chargeraient de corriger la situation. En conséquence, je remets à plus tard le prononcé d'une décision sur la plainte en espérant que les parties seront en mesure d'exécuter ma décision en vertu de l'article 34 de la Loi.

**P. Chodos,
président suppléant**

OTTAWA, le 28 août 1996.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau