

Date: 20010411

Dossier: 161-2-1015

Référence: 2001 CRTFP 35



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

RICHARD QUESNEL

plaignant

et

**ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA ET SYNDICAT DES EMPLOYÉS
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

défendeurs

AFFAIRE : Plainte fondée sur l'article 23 de la Loi sur les
relations de travail dans la fonction publique

Devant : [Yvon Tarte, président](#)

Pour le plaignant : [Richard Quesnel](#)

Pour le défendeur : [Jean Ouellette et Rachel Dugas, Alliance de la Fonction publique
du Canada](#)

(Décision rendue sans audience)

DÉCISION

[1] La présente décision traite de la question de savoir si la Commission a compétence pour instruire une plainte déposée en vertu de l'alinéa 23(1)a) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la Loi) et qui allègue que l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'Alliance) et le Syndicat des employés du Solliciteur général (le Syndicat), un des éléments de l'Alliance, n'ont pas respecté les interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c)(i) et (ii) de la Loi. En d'autres termes, ces interdictions s'appliquent-elles à une organisation syndicale ou à l'un de ses éléments? Les interdictions en question stipulent ce qui suit :

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

[...]

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.

[2] Des délais importants surviennent dans le traitement de la plainte en l'espèce. Ceux-ci sont le résultat des facteurs suivants : deux demandes de remise d'audience présentées par l'Alliance et le Syndicat (les défendeurs) pour des raisons reliées à la santé de leurs témoins et d'un de leurs représentants; la disponibilité des parties; et une exception déclinatoire de compétence soulevée par les défendeurs une semaine et demie avant la date prévue au troisième avis d'audience.

Faits

[3] Le 14 mai 1999, M. Richard Quesnel dépose la plainte dans la présente affaire. À cette date, M. Quesnel est un agent de correction employé au Service correctionnel du Canada. Il fait partie de l'unité de négociation du groupe Services correctionnels (CX), dont l'Alliance est l'agent négociateur. Le Syndicat est l'élément de l'Alliance attiré des agents de correction. M. Quesnel est un membre de l'Alliance.

[4] À cette même époque, le UNION OF CANADIAN CORRECTIONAL OFFICERS - SYNDICAT DES AGENTS CORRECTIONNELS DU CANADA - CSN tente d'obtenir le

soutien d'un nombre suffisant d'agents de correction pour devenir l'agent négociateur de l'unité de négociation du groupe Services correctionnels (CX).

[5] Dans sa plainte, M. Quesnel allègue que les défendeurs n'ont pas respecté les interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c(i) et (ii) de la Loi. Plus particulièrement, M. Quesnel allègue qu'un représentant de l'Alliance lui a laissé entendre que, s'il ne signait pas une nouvelle carte d'adhésion auprès de l'Alliance, il ne pourrait plus : participer à un cours de formation syndicale offert par l'Alliance, toucher des prestations de grève, participer aux conférences et réunions des défendeurs, assister aux réunions « des sections locales », être membre « de l'exécutif syndical ou d'un comité local », faire partie des comités des défendeurs, voter lors d'un vote de grève, participer aux conférences sur la négociation collective ou voter sur les « revendications contractuelles ».

[6] Les défendeurs nient toute violation des interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c(i) et (ii) de la Loi (*supra*). Ils soulèvent aussi plusieurs exceptions déclinatoires de compétence. L'une d'elles est libellée comme suit :

[...]

6. Nous souleverons une objection quant à la plainte [...] à savoir que Monsieur Jean Morin n'a pas observé les interdictions énoncées à l'article 8. La Commission a établi dans sa jurisprudence que l'article 8 traite de l'interdiction de l'employeur d'intervenir dans les affaires syndicales et de l'interdiction d'agir de façon discriminatoire à l'égard d'un syndicat. Cet article n'a aucune application en l'espèce. Pour plus de précision, l'article 8. 2) c) n'a aucune pertinence puisqu'il traite de gestes posés par l'employeur.

[...]

[7] En vertu de l'alinéa 8(2)a des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. (1993)* (le Règlement), la Commission demande aux parties de lui soumettre des représentations écrites sur la question suivante :

La Commission a-t-elle la compétence pour entendre une plainte présentée en vertu de l'alinéa 23(2)a de la Loi, alléguant que l'Alliance de la Fonction publique du Canada n'a pas observé les interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c(i) et (ii) de la Loi?

Représentations des parties

[8] Les défendeurs déposent les représentations écrites qui suivent :

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Plainte fondée sur l'article 23 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique</u></p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

[...]

Question en litige

En date du 31 août 2000, la Commission a avisé les parties qu'elle entendait décider de l'objection ci-haut sur la base de représentations écrites et de traiter de la question en litige suivante:

“La Commission a-t-elle la compétence voulue pour entendre une plainte présentée en vertu de l'alinéa 23(2)a de la Loi, alléguant que l'Alliance de la Fonction publique du Canada n'a pas observé les interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c(i) et (ii) de la Loi?”

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC) est d'avis que la Commission n'a pas compétence pour entendre une plainte déposée en vertu de l'alinéa 23(2)a de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, selon les interdictions précitées.

Les interdictions prévues aux sous-alinéas 8(2)c(i) et (ii) se lisent comme suit:

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

(...)

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.”

Faits

Les plaignants travaillent dans divers pénitenciers au Québec à titre d'agents de correction. Ils font partie de l'unité de

négociation du groupe CX, dont l'AFPC est l'agent négociateur.

Le 11 avril 1997, l'AFPC a envoyé un avis de négociation au Conseil du trésor relativement à l'unité de négociation CX. Les représentants du Conseil du trésor ont identifié les postes qui devaient être désignés selon les articles 78 à 78.5 de la LRTP. Plusieurs centaines de postes n'ont pas été désignés conformément à la LRTP. Conséquemment, plusieurs membres ont pu participer à la grève.

Le 19 mars 1999, le bureau de conciliation a déposé son rapport selon l'article 87 de la LRTP à l'effet que les membres occupant des postes non-désignés [sic] pouvaient participer à la grève à partir du 26 mars 1999.

Le 19 mars 1999, le Conseil du trésor et l'AFPC ont convenu qu'approximativement 728 postes dans l'unité de négociation des CX ne seraient pas désignés conformément à la procédure de désignation établie sous la LRTP.

Le 22 mars 1999, le Conseil du trésor et l'AFPC ont ratifié l'entente relativement aux désignations des CX.

Le 22 mars 1999, le projet de loi C-76, soit la Loi prévoyant la reprise et le maintien des services gouvernementaux de 1999, a été déposé.

Le 26 mars 1999, les membres CX occupant les 728 postes ont commencé la grève.

Le 29 mars 1999, la partie II de la Loi prévoyant la reprise et le maintien des services gouvernementaux de 1999 est entrée en vigueur par décret du gouverneur en conseil. La partie II de cette Loi traite expressément des employés des services correctionnels. Les articles 16 et 17 de cette Loi imposaient aux membres le retour au travail et leur interdisait de poursuivre la grève. Cette Loi prolonge la convention collective et impose de nouvelles conditions de travail par l'entremise d'une nouvelle convention collective.

Le 30 mars 1999, la nouvelle convention collective des CX entre en vigueur et ce, jusqu'au 31 mai 2000.

Le 30 mars 1999, la fin de la grève est déclarée.

À la mi-avril 1999, les chèques de prestations de grève sont envoyés aux membres qui ont participé à la grève.

Le ou vers le 22 avril 1999, Penny Bertrand, Directrice des bureaux régionaux de l'AFPC, Steve Jelly, Adjoint exécutif du CNA, et Daryl Bean, Président national de l'AFPC, se rencontrent afin de déterminer dans quels cas les membres

CX devront signer à nouveau une carte d'adhésion, tout en tenant compte des exigences légales, des Statuts de l'AFPC ainsi que de la pratique passée.

*Le 22 avril 1999, Penny Bertrand envoie [sic] une note de service à tous les représentants régionaux assignés au groupe des CX (**Annexe 1**). Dans sa note de service, Penny Bertrand, suite à sa rencontre avec Steve Jelly et Daryl Bean, clarifie que les CX ont droit d'être représentés par l'AFPC selon la convention collective imposée. Elle indique qu'il est inapproprié que les membres signent à nouveau une carte d'adhésion avant de poursuivre un grief ou un appel.*

Toutefois, Penny Bertrand précise qu'il est approprié de demander de signer à nouveau une carte d'adhésion dans les cas suivants:

- participer à un cours de formation syndicale*
- toucher des prestations de grève*
- être un représentant aux appels*
- participer aux conférences/réunions de l'AFPC/SESG*
- assister aux réunions des sections locales*
- être un membre de l'exécutif syndical ou membre d'un comité local*
- participer aux comités de l'AFPC/SESG*
- voter lors d'un vote de grève*
- voter lors d'un vote de ratification*
- participer aux conférences sur la négociation et voter sur les revendications contractuelles.*

*Le 26 avril 1999, Jean Morin, Coordonnateur régional du bureau de Montréal, envoie [sic] une lettre à tous les agents de correction des services correctionnels du Québec et reprend le contenu de la lettre de Penny Bertrand (**Annexe 2**).*

*En avril ou mai 1999, la CSN fait parvenir aux agents de correction un document accusant l'AFPC de tactiques malhonnêtes à l'égard de ses membres (**Annexe 3**). De plus, la CSN accuse l'AFPC d'exiger "des membres de re-signer une carte d'adhésion avec l'AFPC afin d'obtenir leur prestation de grève et aussi avant d'être représenté devant l'employeur". Par ailleurs, la CSN accuse l'AFPC d'intimidation et de harcèlement à l'égard de ses membres. La CSN encourage donc les agents de correction à porter plainte selon l'ébauche qu'elle a préparé en indiquant que "la Commission de la fonction publique sera dans l'obligation de faire pression sur l'AFPC afin que celle-ci respecte vos droits fondamentaux".*

Entre le 5 mai 1999 et le 22 juillet 1999, les plaignants ont chacun déposé une plainte dans laquelle ils allèguent que l'AFPC n'a pas respecté les interdictions des sous-alinéas 8(2)

c)(i) et (ii) de la Loi. Plus particulièrement, les plaignants ont allégué que:

“Le 30 avril 1999 via une lettre, M. Jean Morin (agent à la syndicalisation AFPC/Québec) laisse entendre que si je ne re-signe pas une carte d’adhésion en faveur de l’AFPC,;

- Je ne pourrai plus participer à un cours de formation syndicale de l’AFPC,
- Je ne toucherais pas à des prestations de grève,
- Je ne pourrais plus participer aux conférences/réunions de l’AFPC/SESG,
- Je ne pourrais plus assister aux réunions des sections locales
- Je ne pourrais pas être membre de l’exécutif syndical ou membre d’un comité local
- Je ne pourrais plus faire partie des comités de l’AFPC/SESG
- Je ne pourrais plus voter lors d’un vote de grève
- Je ne pourrais plus participer aux conférences sur la négociation et voter sur les revendications contractuelles.

Et ce, même sans avoir reçu aucune démission de ma part et, que je continue à payer des cotisations syndicales à l’AFPC/SESG.”

En date du 25 août 2000, l’AFPC a allégué que la Commission n’avait pas compétence pour entendre les plaintes. L’objection à la compétence concerne l’application de l’alinéa 8(2)c) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique à une organisation syndicale. L’article 8 des Règlements [sic] et règles de procédure de la C.R.T.F.P. (1993) (le Règlement) est ainsi libellé:

“8. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et malgré toute autre disposition du présent règlement, la Commission peut rejeter une demande pour le motif qu’elle ne relève pas de sa compétence.

(2) En déterminant s’il y a lieu de rejeter une demande pour le motif visé au paragraphe (1), la Commission:

- a) soit demande aux parties de présenter un exposé écrit de leur arguments, dans le délai et de la manière qu’elle précise;
- b) soit tient une audience préliminaire.”

En vertu de l'alinéa 8(2) a) du Règlement, la Commission a demandé que les parties présentent un exposé écrit de leurs arguments au sujet de la question de sa compétence.

Argumentation

L'AFPC soutient que les interdictions prévues aux sous-alinéas 8(2) c) (i) et (ii) de la Loi ne s'appliquent pas à une organisation syndicale.

Les sous-alinéas 8(2) c) (i) et (ii) de la Loi doivent être replacés dans leur contexte, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être lus isolément du reste de l'article 8. En effet, l'article 8 stipule que:

“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)."

*Il apparaît clairement que l'article 8 de la Loi en son entier vise les personnes occupant des postes de direction ou de confiance. Plus particulièrement, l'article 8(2) c) vise à interdire de chercher à obliger un fonctionnaire à s'abstenir d'adhérer ou à cesser d'adhérer ou à l'empêcher d'exercer un droit que lui accorde la Loi. Des exemples sont fournis: intimidation, menace de destitution, imposition de sanctions pécuniaires... Ces exemples relèvent de l'autorité conférée à l'employeur tel que l'a statué la Commission dans la décision Lai, CRTFP, 161-34-1128, (2000-08-29), à la page 6 (**Annexe 4**):*

"Le pouvoir de destituer un fonctionnaire est conféré exclusivement à l'employeur. Une organisation syndicale n'a pas ce pouvoir. De ce fait, et compte tenu des autres dispositions de l'article 8 de la Loi, je conclus que l'alinéa 8(2) c) de la Loi ne saurait viser une organisation syndicale."

*La Commission a statué de la même manière dans la décision Tucci, CRTFP, 161-34-1129, (2000-08-29) (**Annexe 5**).*

*Par ailleurs, la Commission avait déjà annoncé sa position quant à l'article 8 dans la décision Jetté et als [sic], CRTFP, 161-2-631à [sic] 633, (1992-03-02), aux pages 5 et 6 (**Annexe 6**):*

"Il paraît évident que les paragraphes 8(1) et (3) et 9(1) et (2) n'ont aucune application en l'espèce. Les paragraphes traitent de l'interdiction de l'employeur d'intervenir dans les affaires syndicales et de l'interdiction d'agir de façon discriminatoire à l'égard d'un syndicat. (...)

Les alinéas 8(2)a) et b) non plus n'ont aucune pertinence puisqu'ils traitent de gestes posés par l'employeur. (...)"

*Enfin, dans la décision Bélanger, CRTFP, 161-2-105, (1974-07-10), aux pages 18 et 19 (**Annexe 7**), la Commission a décidé comme suit:*

"Compte tenu des termes même dudit article, il est évident que la lettre de l'article 8(1) interdit certaines choses à des personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles. Or l'interdiction vise des personnes physiques, non des associations d'employés en ce sens que la notion de personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles, telle qu'elle

apparaît à l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, ne vise la désignation et conséquemment l'exclusion pour fonctions de gestion ou confidentielles que de personnes physiques et ne saurait être appliquée à des associations d'employés, qu'elles aient acquis ou non la personnalité morale. L'interprétation contraire irait à l'encontre même des objets de la Loi. À ce titre, nous ne voyons absolument pas comment la plainte pourrait s'appliquer aux parties défenderesses nommément désignées que sont l'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Syndicat de l'Élément du ministère des Anciens Combattants, du moins en ce qui a trait aux interdictions prévues à l'article 8 paragraphe (1) (...).

Pour obtenir gain de cause dans la présente affaire, le plaignant doit prouver que les quatre personnes physiques qui sont parties défenderesses 1) [*sic*] sont des personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles, 2) qui ont enfreint l'interdiction prévue à l'article 8(1) de la Loi de participer à la formation ou l'administration d'une association d'employés ou à la représentation des employés par une telle association, ou de s'y immiscer. (...)." (*Nous soulignons*)

Il s'ensuit de la jurisprudence précitée que la Commission n'a pas compétence pour entendre la plainte déposée sous l'article 8 puisque l'article 8 vise l'ingérence par l'employeur dans les affaires syndicales. Les plaintes déposées émanent des membres de l'AFPC contre l'AFPC, ce qui n'est pas visé par l'article 8.

Redressement demandé:

Pour tous ces motifs, nous demandons respectueusement à la Commission d'accueillir l'objection préliminaire quant à la compétence de la Commission et ainsi, de rejeter la plainte.

Le tout soumis respectueusement.

[Les passages soulignés et ceux en caractères gras le sont dans l'original]

[9] Pour sa part, M. Quesnel ne répond pas aux représentations écrites déposées par les défendeurs.

Motifs de la décision

[10] La question que la Commission doit trancher dans la présente affaire est celle de savoir si elle a compétence pour entendre une plainte déposée en vertu de

l'alinéa 23(1)a) de la Loi et qui allègue que les défendeurs n'ont pas respecté les interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c)(i) et (ii) de la Loi. En d'autres termes, ces interdictions s'appliquent-elles à une organisation syndicale ou à l'un de ses éléments?

[11] La Commission a récemment examiné cette question dans les décisions *Lai c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2000 CRTFP 79 (161-34-1128), *Tucci c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2000 CRTFP 80 (161-34-1129), *Martel c. Veley*, 2000 CRTFP 89 (161-2-1126) et *Godin c. Alliance de la Fonction publique du Canada (Syndicat des employés du Solliciteur général)*, 2001 CRTFP 16 (161-2-1121). Dans ces décisions, la Commission a conclu que les interdictions énoncées à l'alinéa 8(2)c) de la Loi s'appliquent à un employeur, et non pas à une organisation syndicale ou à l'un de ses représentants.

[12] Les défendeurs plaident que la Commission n'a pas compétence pour traiter de la plainte de M. Quesnel et citent, entre autres, les décisions *Lai* et *Tucci* à l'appui de leur prétention. D'un autre côté, M. Quesnel n'a soumis à la Commission aucun argument selon lequel elle pouvait entendre la plainte qu'il a déposée. Dans ces circonstances, je ne vois aucune raison de m'éloigner du raisonnement développé dans les décisions *Lai*, *Tucci*, *Martel* et *Grondin (supra)*.

[13] Puisque M. Quesnel allègue que son agent négociateur et un élément de ce dernier n'ont pas respecté les interdictions énoncées aux sous-alinéas 8(2)c)(i) et (ii) de la Loi, et compte tenu des décisions *Lai*, *Tucci*, *Martel* et *Grondin (supra)*, je conclus que la Commission n'a pas compétence pour entendre la plainte de M. Quesnel.

[14] Pour ces motifs, la plainte de M. Quesnel est rejetée.

**Yvon Tarte,
président**

OTTAWA, le 11 avril 2001.