

Date : 20050505

Dossier : 161-20-1336

Référence : 2005 CRTFP 41



*Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique* édictée
par l'article 2 de la *Loi sur la
modernisation de la fonction publique*,
L.C. 2003, ch. 22

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

DANNY PALMER

plaignant

et

**ASSOCIATION DES EMPLOYÉS DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE
SÉCURITÉ**

défenderesse

Répertorié

Palmer c. Association des employés du service canadien du renseignement de sécurité

Affaire concernant une plainte logée en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations
de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35

MOTIFS DE DÉCISION

Devant : Sylvie Matteau, vice-présidente

Pour le plaignant : Lui-même et Gaétan Couturier, avocat

Pour la défenderesse : Louise di Stephano, de l'Association des employés du
Service canadien du renseignement de sécurité

Décision rendue sans audience.

(Traduction de la C.R.T.F.P.)

Plainte devant la Commission

[1] Le 28 septembre 2004, M. Danny Palmer, un ancien employé du Service canadien du renseignement de sécurité, a déposé une plainte fondée sur l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)* contre l'Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Il allègue que l'Association des employés a manqué au devoir de représentation équitable que lui impose le paragraphe 10(2) de la *LRTFP*.

[2] À la suite de la conférence préparatoire qui a eu lieu le 30 septembre 2004, la Commission a écrit aux parties le 25 novembre 2004, pour leur demander des observations écrites sur la question suivante :

[Traduction]

La Commission des relations de travail dans la fonction publique a-t-elle compétence pour entendre une plainte contre l'Association des employés du SCRS fondée sur les paragraphes 10(2) et 23(1) de la Loi?

[3] L'Association des employés a répondu en date du 6 décembre 2004. Les observations de l'employeur sont parvenues à la Commission le 15 décembre 2004, et elle a reçu la réponse du plaignant le 14 janvier 2005.

[4] Le paragraphe 10(2) et l'alinéa 23(1)a) de la *LRTFP* se lisent comme suit :

[...]

10. (2) Il est interdit à l'organisation syndicale, ainsi qu'à ses représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi en matière de représentation des fonctionnaires qui font partie de l'unité dont elle est l'agent négociateur.

[...]

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 celle-ci ou de celle-ci n'a pas, selon le cas

a) observé les interdictions énoncées aux articles 8, 9 ou 10;

[...]

[5] On trouve les définitions suivantes des expressions « agent négociateur » et « unité de négociation » à l'article 2 de la *LRTFP* :

[...]

« agent négociateur » Organisation syndicale accréditée par la Commission et représentant à ce titre une unité de négociation, et dont l'accréditation n'a pas été révoquée.

[...]

« unité de négociation » Groupe de fonctionnaires déclaré constituer, sous le régime de la présente loi, une unité habile à négocier collectivement.

[...]

[6] La *LRTFP* exclut de la définition de « fonctionnaire » les personnes :

...

f) employées par le Service canadien du renseignement de sécurité et n'exerçant pas des fonctions de commis ou de secrétaire.

[...]

[7] Le 1^{er} avril 2005, la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la nouvelle *Loi*), édictée par l'article 2 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, a été proclamée en vigueur. En vertu de l'article 39 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, la Commission demeure saisie de cette plainte.

Résumé de l'argumentation

[8] L'Association des employés a présenté l'argumentation suivante.

[Traduction]

Je renvoie la Commission aux alinéas d'interprétation de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique où figurent les définitions des concepts d'« agent négociateur » et de « fonctionnaire ». Dans le premier cas, il s'agit d'une organisation syndicale qui a été accréditée par la Commission, qui représente à ce titre une unité de négociation et dont l'accréditation n'a pas été révoquée. L'Association des employés du SCRS n'est pas un agent négociateur au sens de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, puisque la Commission ne l'a pas

accréditée pour représenter à ce titre une unité de négociation.

L'Association des employés est sanctionnée par l'employeur, le Service canadien du renseignement de sécurité, qui absorbe tous ses frais administratifs, incluant la rémunération des trois employés à temps plein du Bureau national de l'Association des employés, y compris moi-même. L'Association des employés n'a pas de représentation juridique ni de caisse pour appuyer les plaintes contre l'employeur que ses membres adressent à un organisme de l'extérieur. Elle peut toutefois leur venir en aide lorsqu'ils présentent leurs griefs à un organisme de l'extérieur, ce qui m'amène à la définition d'un « fonctionnaire » dans la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

La Loi dispose qu'un « fonctionnaire » est une personne employée dans la fonction publique, à l'exclusion des personnes :

- a) nommées par le gouverneur en conseil, en vertu d'une loi fédérale, à un poste prévu par cette loi;
- b) recrutées sur place à l'étranger;
- c) dont la rétribution pour l'exercice des fonctions normales de leur poste ou de leur charge consiste en honoraires ou dépend des recettes du bureau où elles sont employées;
- d) qui ne sont pas ordinairement astreintes à travailler plus du tiers du temps normalement exigé des personnes exécutant des tâches semblables;
- e) qui sont membres, ou gendarmes auxiliaires, de la Gendarmerie royale du Canada, ou y sont employées sensiblement aux mêmes conditions que les membres de la Gendarmerie;
- f) employées par le Service canadien du renseignement de sécurité et n'exerçant pas de fonctions de commis ou de secrétaire;

M. Palmer n'exerçait pas des fonctions de commis ou de secrétaire pendant qu'il était employé au SCRS. Par conséquent, il n'était pas un fonctionnaire syndiqué et n'était pas représenté par un agent négociateur. L'alinéa 92(1)c) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique dispose que les seuls griefs que les employés non syndiqués du SCRS peuvent renvoyer pour arbitrage à la Commission des relations de travail dans la fonction publique portent sur une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la suspension ou une sanction pécuniaire. En outre, le grief ne doit pas avoir été réglé à la satisfaction de l'intéressé.

J'aimerais signaler à la Commission les trois politiques des Ressources humaines du SCRS suivantes : la Politique relative au règlement des griefs (HUM-502), la Politique relative à l'arbitrage (HUM-504) et enfin le Mandat de l'Association des employés (HUM-110), que j'ai annexées.

Le paragraphe 3.4 de la Politique relative au règlement des griefs (HUM-502) stipule ce qui suit : « Pendant le processus de règlement des griefs, les employés non syndiqués ont le droit d'être représentés par l'Association des employés, et les employés syndiqués par l'agent négociateur ».

À ma connaissance, M. Palmer a été représenté par l'Association des employés quand il a présenté son grief au directeur du SCRS (troisième palier du processus de règlement des griefs) pour contester son renvoi du Service, en mai 2003. Mon prédécesseur, M. Dennis Richard était alors président de l'Association des employés, dont je n'ai été élue présidente qu'en septembre 2003; je suis entrée en fonctions le 25 de ce mois.

Dans la Politique relative à l'arbitrage du SCRS (HUM-504), l'alinéa 3.1.3 précise ce qui suit : « Les employés non syndiqués peuvent soumettre à l'arbitrage uniquement les griefs ayant trait à des mesures disciplinaires entraînant le congédiement, la suspension sans rémunération ou une sanction financière. » Le paragraphe 4.1 stipule ce qui suit : « Les employés qui ont le droit de soumettre des griefs à l'arbitrage (voir l'article 3) doivent le faire dans les 30 jours ouvrables suivant la réception de la décision du Directeur au troisième palier. »

Dans ce cas particulier, M. Palmer n'a pas renvoyé son grief à l'arbitrage dans les délais prescrits par la Politique du SCRS et par le Règlement et règles de procédure de la CRTFP. Il déclare que mon prédécesseur lui avait conseillé de soumettre un grief supplémentaire au SCRS après avoir reçu les documents qu'il avait réclamés dans une demande présentée au groupe d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels du SCRS. Si je ne me trompe, M. Palmer n'a reçu les renseignements demandés qu'au début de 2004. Il déclare aussi que M. Richard lui avait dit de soumettre ce grief supplémentaire s'il pouvait démontrer l'existence d'au moins six cas de mauvaise foi de la part du SCRS. M. Palmer a soumis son grief supplémentaire en mars ou avril 2004, en me demandant de le présenter au directeur; je l'ai fait, même s'il avait déjà épuisé tous les recours internes. Le directeur s'était déjà prononcé sur son grief initial. M. Palmer a plus tard été informé par le chef des Relations de travail que le Service n'entendrait pas son grief supplémentaire parce qu'il n'avait pas respecté le délai précisé dans la Politique. Il est malheureux que M. Palmer

n'ait pas soumis son grief à l'arbitrage dans les délais prescrits, parce que je me serais fait un plaisir de représenter l'ancien employé qu'il est devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique s'il l'avait fait.

Le paragraphe 3.5 de la Politique relative à l'arbitrage du SCRS prévoit aussi ce qui suit : « Les employés ont le droit de retenir les services d'un avocat indépendant durant le processus d'arbitrage. » Le paragraphe 3.6 prévoit ce qui suit : « Les employés doivent payer tous les frais engagés lorsqu'ils retiennent les services d'un avocat indépendant. » Le paragraphe 3.7 prévoit ce qui suit : « Les employés doivent s'assurer que les avocats indépendants dont ils retiennent les services ont une habilitation de sécurité au niveau requis. » Enfin, le paragraphe 3.7.1 stipule que, si les avocats n'ont pas l'habilitation voulue, les employés doivent en informer les Relations de travail, Services du personnel et la procédure énoncée au HUM-504-1 doit être suivie.

Je le répète, l'Association des employés n'a pas de représentation juridique. Par conséquent, ce sont les employés ou les anciens employés qui doivent payer les honoraires des avocats retenus pour les représenter devant les tribunaux administratifs.

Enfin, le Mandat de l'Association des employés (HUM-110) précise clairement, au paragraphe 1.1, que « [l']Association des employés est chargée d'apporter son soutien à tous les employés non syndiqués lorsque ceux-ci traitent avec la haute direction du Service ». On peut aussi y lire que l'Association des employés représente les employés pour les fins du règlement de leurs plaintes et de leurs griefs concernant notamment l'application des politiques des Ressources humaines et qu'elle aide ceux qui sont soumis à des mesures disciplinaires.

Bref, M. Palmer a reçu de l'Association des employés toute l'aide qu'il lui était possible de fournir, conformément aux politiques des Ressources humaines du SCRS. J'espère donc que la Commission va rejeter sa plainte contre nous, puisqu'elle n'a pas compétence pour l'entendre étant donné qu'il ne peut pas se fonder sur les paragraphes 10(2) et 23(1) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique pour porter plainte contre l'Association des employés du SCRS.

[9] Les observations de l'employeur figurent dans la lettre du 15 décembre 2004. Sans prendre expressément position pour ou contre l'Association des employés sur la question de compétence (et sans par ailleurs

connaître tous les faits allégués par celle-ci), l'employeur déclare souscrire globalement à son interprétation de la loi. En outre, il soutient ce qui suit :

[Traduction]

Il est clair, dans la Politique HUM-110 du Service, que l'Association des employés n'est pas une « organisation syndicale » au sens de l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. En tant qu'organisation créée par le Service lui-même, elle n'a pas pour objet « la réglementation des relations entre l'employeur et son personnel pour l'application de la Loi [sur les relations de travail dans la fonction publique] ».

Au Service, l'Alliance de la Fonction publique du Canada est le seul agent négociateur au sens de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (voir l'Appendice 1 du 36^e Rapport annuel (2002-2003) de la Commission des relations de travail dans la fonction publique); elle représente les employés faisant partie du groupe Soutien du renseignement, auquel M. Palmer n'appartenait pas.

Nous estimons donc que la Commission n'a pas compétence en la matière.

[10] Dans ses observations — dont le texte intégral a été versé au dossier de la Commission —, le plaignant a réfuté l'argumentation de l'Association des employés. À son avis, le fait que la nouvelle présidente était élue depuis peu et qu'elle n'était pas encore en fonction au moment de son renvoi n'est pas pertinent. En outre, le fait que l'Association des employés est financièrement tributaire de l'employeur n'est pas une excuse pour sa faute de soutien des droits de ses membres. Le coût de la représentation par un avocat indépendant ne devrait pas être un facteur à cet égard non plus.

[11] Fondamentalement, dans ses plaintes à la Commission, M. Palmer affirme qu'il s'est fié à l'avocat de l'Association des employés. S'il a tardé à soumettre son grief au dernier palier, c'est à cause des renseignements qu'il avait reçus d'elle. Il fait aussi valoir qu'on lui avait demandé de « censurer » ses griefs parce que l'Association des employés, qui est dominée par l'employeur, refusait de s'opposer à celui qui subvient à ses besoins financiers.

[12] Quant à la compétence de la Commission, le plaignant ne voit aucune différence entre son association et une organisation qui serait reconnue par la

celle-là, ni de la forme de sa reconnaissance. D'une part, la *LRTFP* n'a pas d'exigences formelles en matière d'accréditation, et d'autre part, le *Code canadien du travail* reconnaît par exemple les syndicats « authentiques ». L'Association des employés devrait par conséquent être reconnue pour toutes les fins de la *LRTFP*, sans plus de formalités.

[13] Qui plus est, le plaignant estime que la Commission est tenue de reconnaître une « association d'employés ». Les formalités prévues dans sa Loi et son Règlement ont pour but d'assurer le sérieux d'une telle association, mais ne restent justement que des formalités.

[14] Toutes les parties reconnaissent l'existence de l'Association des employés. De toute évidence, si la *LRTFP* autorise l'Association des employés à représenter l'intéressé dans un grief devant elle, elle reconnaît de fait son existence pour toutes les fins de la Loi. L'Association des employés est effectivement reconnue par la Commission en tant qu'organisation accréditée.

[15] Enfin, le plaignant déclare que l'interdiction de syndiquer les employés du SCRS que prévoit la Loi signifie seulement qu'ils ne peuvent pas adhérer à un syndicat « ordinaire ». Rien n'interdit l'existence d'une association d'employés reconnue.

Motifs

[16] À ce stade de la procédure, la question que la Commission doit trancher consiste à savoir si l'Association des employés est un « agent négociateur d'une unité de négociation » et si elle est par conséquent susceptible de faire l'objet d'une plainte visant à l'obliger à se conformer à son devoir légal de représentation équitable.

[17] L'Association des employés n'a pas été accréditée par la Commission à titre d'agent négociateur des employés du Service canadien du renseignement de sécurité et n'est donc pas assujettie à la Loi. De plus, le plaignant n'est pas un « fonctionnaire » au sens de la Loi, parce qu'il n'avait pas des fonctions de commis ou de secrétaire au Service canadien du renseignement de sécurité. Il s'ensuit qu'il ne pouvait pas être membre d'un syndicat qui serait réputé agent négociateur au sens de la Loi.

[18] Le droit du plaignant de renvoyer un grief à l'arbitrage devant la Commission ne peut absolument pas lui conférer — pas plus qu'à l'Association des employés — un statut que la Loi leur refuse autrement.

[19] Le processus d'accréditation d'un agent négociateur n'est pas une simple formalité, contrairement à la prétention du plaignant. Les règles en vigueur sont très importantes afin d'assurer la représentation réelle des fonctionnaires par un syndicat indépendant et représentatif. Elles assurent en outre une participation complète et indépendante des employés au processus d'accréditation. Une fois que la Commission lui accorde l'accréditation, l'association des employés a le droit exclusif de négocier collectivement au nom des membres de l'unité de négociation pour laquelle elle est accréditée et de représenter ces fonctionnaires en vertu de la Loi. Comme tel, ce processus est essentiel aux relations de travail et le devoir de représentation équitable est imposé à l'agent négociateur en contrepartie de son droit législatif exclusif de négocier collectivement au nom des fonctionnaires de l'unité de négociation. La Commission n'a pas le pouvoir de reconnaître un agent négociateur « de facto » sans se conformer au processus.

[20] L'Association des employés n'est pas et ne peut pas être un agent négociateur d'une unité de négociation aux termes de la Loi et c'est pourquoi la plainte ne peut être accueillie. Pour tous ces motifs, la Commission rend l'ordonnance suivante :

(L'ordonnance figure sur la page suivante)

Ordonnance

[21] La plainte est rejetée.

Le 5 mai 2005.

Traduction de la C.R.T.F.P.

**Sylvie Matteau,
vice-présidente**