

Date: 20171011

Dossiers: 542-02-12 et 13

Référence: 2017 CRTESPF 34

*Loi sur la Commission
des relations de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral et
Loi sur les relations de travail dans
le secteur public fédéral*



Devant une formation de la
Commission des relations
de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral

ENTRE

FÉDÉRATION DE LA POLICE NATIONALE

demanderesse

et

CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA

défendeur

et

ASSOCIATION DES MEMBRES DE LA POLICE MONTÉE DU QUÉBEC

et

ASSOCIATION CANADIENNE DES POLICIERS

intervenantes

Répertorié

Fédération de la police nationale c. Conseil du Trésor du Canada

Affaire concernant une demande d'accréditation prévue à l'article 54 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* et une requête visant à regrouper les dossiers 542-02-12 et 13

Devant : Catherine Ebbs, Stephan Bertrand et Marie-Claire Perrault, une formation de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral

Pour la demanderesse : Christopher Rootham, avocat

Pour le défendeur : Sean Kelly, avocat

Pour l'intervenante AMPMQ : Marco Gaggino, avocat

Pour l'intervenante ACP : Gabriel M. Somjen, avocat

Décision rendue sur la base d'arguments écrits
déposés les 22 juin, 28 juillet et les 2 et 11 août 2017.
(Traduction de la CRTESPF)

I. Requête devant la Commission

[1] Le 5 avril 2017, l'Association des membres de la police montée du Québec Inc. (AMPMQ) a déposé une demande d'accréditation en vertu de l'article 54 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (L.C., 2003, ch. 22, art. 2; *LRTFP*). Elle demande à représenter tous les membres réguliers de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) basés au Québec (hormis les officiers et les membres civils). Le 18 avril 2017, la Fédération de la police nationale (FPN), la demanderesse, a aussi déposé une demande d'accréditation en vertu de l'article 54 à titre d'agent négociateur pour l'ensemble des membres réguliers de la GRC (hormis les officiers et les membres civils) à l'échelle du Canada.

[2] Le 19 juin 2017, la *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, la Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et d'autres lois et comportant d'autres mesures* (L.C. 2017, ch. 9; le « loi C-7 ») a reçu la sanction royale et a modifié le nom de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et les titres de la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* et de la *LRTFP* pour qu'ils deviennent respectivement la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral, la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral* et la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (*LRTSPF*).

[3] Pour faciliter la lecture de la présente décision, le mot « Commission » renvoie à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral. De même, la désignation « *LRTSPF* » comprend la « *LRTFP* ».

[4] Les modifications apportées par la loi C-7 prévoient aussi un nouveau régime de négociation pour la GRC. La FPN fait valoir qu'en vertu du nouveau régime, la Commission ne peut accréditer qu'une unité de négociation unique et nationale pour représenter les membres réguliers de la GRC. Afin que la Commission traite les deux demandes de manière cohérente, la FPN a déposé une requête auprès de la Commission en vue de regrouper les dossiers et de trancher les questions restantes par écrit.

[5] Aux fins des deux demandes, la FPN et l'AMPMQ se sont toutes deux vu accorder le statut d'intervenante dans chacune des demandes de l'autre. L'Association canadienne des policiers (ACP) a aussi obtenu un statut d'intervenante dans les deux demandes.

[6] La présente décision porte sur la requête présentée par la FPN afin de regrouper les deux demandes, qui portent les numéros de dossier 542-02-12 (la demande présentée par l'AMPMQ) et 542-02-13 (la demande présentée par la FPN). La requête est formulée ainsi :

[Traduction]

La demanderesse, la Fédération nationale de police, demande le redressement suivant :

- 1. Une ordonnance selon laquelle la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission ») regroupe les deux demandes d'accréditation portant les numéros de dossier de la Commission 542-02-12 et 542-02-13.*
- 2. Une déclaration selon laquelle l'unité de négociation appropriée est celle définie à l'article 238.14 de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral (la « LRTSPF »).*
- 3. Une ordonnance visant à traiter les questions qui suivent par écrit, dès que la Commission pourra le faire :*
 - a. les demanderesses dans les deux demandes sont-elles des « organisations syndicales »?*
 - b. les demanderesses satisfont-elles aux exigences prévues à l'alinéa 63(1)b) de la Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, la Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et d'autres lois et comportant d'autres mesures, L.C., 2017, ch. 9?*
 - c. les personnes qui représentent les organisations syndicales ont-elles été dûment autorisées à présenter la demande?*
- 4. Que la Commission décide si les demanderesses dans les deux dossiers possèdent le niveau requis de soutien dans leur unité de négociation appropriée afin qu'elle puisse ordonner un scrutin de représentation.*

II. Résumé de l'argumentation

A. Pour la FPN

[7] Il est approprié de regrouper les deux demandes afin d'assurer le traitement rapide des questions qu'elles soulèvent. Elles portent sur la même matière, à savoir l'accréditation d'un agent négociateur pour les membres et les réservistes de la GRC. Les deux demandes soulèvent des questions juridiques et factuelles liées à la définition de l'unité de négociation appropriée, en vue de déterminer si les demandereses sont des « organisations syndicales » en vertu de la *LRTSPF* et de décider si elles représentent exclusivement les membres et les réservistes de la GRC.

[8] Enfin, et c'est le point le plus important, il est impossible d'accéder aux deux demandes – la résolution de l'une détermine la résolution de l'autre, parce que la loi C-7 crée un nouveau régime de négociation pour les membres de la GRC et impose à la Commission l'obligation de ne reconnaître qu'une unité de négociation unique et nationale pour les représenter.

[9] La loi C-7 ajoute les dispositions qui suivent à la *LRTSPF* :

238.13 (1) Sous réserve de l'article 55, toute organisation syndicale visée à l'alinéa b) de la définition de ce terme au paragraphe 2(1) peut solliciter son accréditation comme agent négociateur pour le groupe composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres de la GRC et des fonctionnaires qui sont des réservistes. Elle doit alors en faire la demande à la Commission en conformité avec les règlements et celle-ci avise sans délai l'employeur de la demande.

(2) La Commission peut accorder l'accréditation seulement si elle conclut que l'organisation syndicale — et, dans le cas d'un regroupement d'organisations syndicales, chacune de celles-ci — remplit les conditions suivantes :

a) avoir pour mission principale de représenter les fonctionnaires qui sont des membres de la GRC;

b) ne pas être affiliée à un agent négociateur ou à une autre association n'ayant pas pour mission principale de représenter des policiers;

c) n'être accréditée comme agent négociateur pour aucun autre groupe de fonctionnaires.

[...]

238.14 Saisie d'une demande d'accréditation conforme au paragraphe 238.13(1), la Commission définit l'unique unité nationale habile à négocier collectivement comme étant le groupe composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres de la GRC et des fonctionnaires qui sont des réservistes.

[10] La loi C-7 comprend aussi des dispositions transitoires. La disposition suivante est pertinente en ce qui concerne les demandes d'accréditation présentées en vertu de la *LRTSPF*, comme dans le cas des deux demandes en question :

63 (1) Lorsqu'avant la date d'entrée en vigueur de l'article 238.13 de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral, édicté par l'article 33, une organisation syndicale sollicite son accréditation en vertu de l'article 54 de l'ancienne loi comme agent négociateur pour un groupe composé notamment de fonctionnaires qui sont des membres nommés à un grade ou qui sont des réservistes, l'accréditation de l'organisation ne peut être accordée sauf si, à la fois :

a) le groupe est composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres nommés à un grade, à l'exclusion des officiers au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, et des fonctionnaires qui sont des réservistes;

b) cette organisation syndicale — et, dans le cas d'un regroupement d'organisations syndicales, chacune de celles-ci — remplit les conditions suivantes :

(i) avoir pour mission principale de représenter les fonctionnaires qui sont des membres nommés à un grade, à l'exclusion des officiers, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada,

(ii) ne pas être affiliée à un agent négociateur ou à une autre association n'ayant pas pour mission principale de représenter des policiers;

(iii) n'être accréditée comme agent négociateur pour aucun autre groupe de fonctionnaires.

[...]

(3) Dans le cas où l'organisation syndicale a été accréditée comme agent négociateur d'une unité de négociation contrairement au paragraphe (1), cette décision ou celle qui découle de sa révision est réputée n'avoir jamais pris effet.

[11] L'article 238.14 de la *LRTSPF* et l'alinéa 63(1)a) de la loi C-7 définissent ensemble l'unité de négociation appropriée et ne confèrent aucun pouvoir discrétionnaire à la Commission. Il ne reste que des déterminations factuelles, que la Commission peut traiter par écrit. La FPN énumère ainsi les questions à trancher :

- 1) l'une ou l'autre ou les deux demanderesse sont-elles des organisations syndicales?
- 2) chacune des demanderesse a-t-elle pour mandat principal de représenter les membres de la GRC?
- 3) chacune est-elle affiliée à une association non policière?
- 4) chacune a-t-elle déjà été accréditée en tant qu'agent négociateur pour une autre unité de fonctionnaires?
- 5) chacune a-t-elle été dûment autorisée à déposer sa demande?
- 6) chacune possède-t-elle le soutien requis de 40 % des membres?

[12] La FPN reconnaît que les deux demanderesse semblent satisfaire aux cinq premiers critères, ce qui pourrait être établi devant la Commission par la présentation de déclarations écrites sous serment et de copies des règlements administratifs respectifs des deux organisations syndicales. La Commission devrait trancher la question du soutien des membres à huis clos.

[13] La *Loi modifiant le Code canadien du travail, la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi de l'impôt sur le revenu* (L.C., 2017, ch. 12; la « loi C-4 ») a aussi été promulguée le 19 juin 2017. Ses dispositions transitoires prévoient ce qui suit :

16 Est régie par la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique dans sa version antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'article 8 toute demande prévue à l'alinéa 64(1.1)a) de cette loi ou présentée en vertu du paragraphe 94(1) de celle-ci dont la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique est saisie pendant la période qui commence le 16 juin 2015 et qui se termine à l'expiration du jour précédant cette date d'entrée en vigueur et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date d'entrée en vigueur.

[14] Cela signifie que la Commission doit respecter les procédures indiquées au paragraphe 64(1.1) de la *LRTFP*, qui précise ce qui suit :

64 (1.1) *La Commission, après avoir défini l'unité habile à négocier collectivement, ordonne la tenue d'un scrutin de représentation secret au sein de l'unité si elle est convaincue, à la fois :*

a) que, sur le fondement de la preuve du nombre de fonctionnaires membres de l'organisation syndicale, à la date du dépôt de la demande, au moins quarante pour cent des fonctionnaires de l'unité souhaitent que l'organisation syndicale les représente à titre d'agent négociateur;

b) que les personnes représentant l'organisation syndicale dans la procédure de demande ont été dûment autorisées à déposer celle-ci;

c) dans le cas de la demande présentée par un regroupement d'organisations syndicales, que chacune des organisations syndicales formant le regroupement a donné à celui-ci l'autorité suffisante pour lui permettre de remplir ses fonctions d'agent négociateur.

[15] Par conséquent, une fois que la Commission a déterminé que l'une des organisations syndicales dans ces demandes possède le soutien requis, elle doit ordonner la tenue d'un scrutin secret.

[16] Dans ses observations, la FPN répond sommairement aux arguments constitutionnels soulevés par l'AMPMQ, en indiquant que les dispositions législatives demeurent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été déclarées nulles. La Commission doit donc se conformer aux dispositions selon leur forme actuelle.

B. Pour le défendeur

[17] L'employeur, le Conseil du Trésor du Canada, convient qu'il faudrait regrouper les deux demandes d'accréditation. Il déclare également que l'unité de négociation appropriée est celle définie à l'article 238.14 de la *LRTSPF*. Le défendeur ne prend pas position sur les autres questions à trancher.

C. Pour l'AMPMQ

[18] L'AMPMQ reconnaît que la loi C-7 promulgue une unité de négociation unique pour l'ensemble des membres de la GRC à l'échelle du Canada. L'AMPMQ s'oppose à

cette loi, puisqu'elle la prive de l'occasion de représenter ses membres au Québec et de montrer la nature appropriée et nécessaire de l'unité de négociation qu'elle propose. La loi semble aller à l'encontre de l'intention de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, qui confirme que les employés sont libres de créer une association d'employés, d'en faire partie ou de la quitter.

[19] L'AMPMQ se réserve le droit de contester la validité constitutionnelle du nouveau régime créé par la loi C-7. Elle croit que les intérêts des membres du Québec risquent de ne pas être suffisamment représentés dans la structure actuelle de la FPN.

[20] L'AMPMQ est toutefois disposée à participer à une médiation, qui serait offerte par les services de médiation de la Commission, non seulement en tant que moyen pour résoudre les questions procédurales soulevées par la requête présentée par la FPN mais, plus important encore, en tant que moyen offrant la possibilité d'une meilleure représentation des membres francophones de la GRC au sein de l'organisation syndicale qui sera accréditée pour les représenter.

D. Pour l'ACP

[21] L'ACP présente de nouveau les exigences juridiques mises en place par la loi C-7 dans ses modifications à la *LRTSPF* et ses dispositions transitoires. Elle arrive ainsi à la conclusion suivante (paragraphe 10 de ses arguments) :

[Traduction]

Ces exigences indiquent clairement que le nouveau cadre législatif instauré par la loi C-7 n'envisage qu'une seule unité de négociation, de portée nationale et qui agit au nom de l'ensemble des membres et des réservistes de la GRC. Cela signifie nécessairement que les deux demandes ne peuvent pas être acceptées; la Commission ne peut accréditer qu'une seule unité de négociation nationale.

[22] Étant donné que les résultats des demandes sont mutuellement exclusifs, l'ACP fait valoir qu'ils devraient être regroupés et que la Commission devrait les étudier ensemble. L'ACP reconnaît les intérêts uniques de l'AMPMQ, mais elle croit qu'une unité nationale unique peut inclure tous les membres à l'échelle du Canada, tout en tenant compte des intérêts particuliers des membres et des réservistes de la GRC du Québec. Étant donné qu'il n'y a aucune question de fait à trancher, il est possible

de trancher les questions à partir d'arguments écrits.

III. Motifs

[23] Le but principal de la requête est de regrouper les deux demandes d'accréditation présentées en vue de représenter les membres et les réservistes de la GRC, hormis les officiers et les membres civils. L'AMPMQ ne s'est pas prononcée directement sur la requête en vue de regrouper les demandes. Ses arguments portent sur la représentation du groupe précis pour lequel elle veut être accréditée en tant qu'agent négociateur, soit les officiers et les réservistes de la GRC de la division « C » en fonction au Québec.

[24] La loi C-7 et le nouveau régime créé par le Parlement indiquent clairement qu'il ne peut y avoir qu'une unité de négociation unique et nationale pour les membres et les réservistes de la GRC. Par conséquent, la Commission doit étudier les deux demandes ensemble afin de régler cette question, puisqu'elles ne peuvent être accordées toutes les deux.

[25] Les dossiers 542-02-12 et 542-02-13 seront donc regroupés.

[26] La FPN a demandé une déclaration selon laquelle l'unité de négociation appropriée est celle définie à l'article 238.14 de la *LRTSPF*. Le libellé des nouvelles dispositions de la *LRTSPF* est clair, tout comme celui des dispositions transitoires. L'unité de négociation appropriée pour les membres et les réservistes de la GRC est définie dans la *LRTSPF* et la Commission n'a aucune marge de manœuvre pour déterminer si une autre unité de négociation pourrait être plus adéquate, comme cela serait le cas pour d'autres unités de négociation en vertu de l'article 57.

[27] Aux termes de l'article 238.14 de la *LRTSPF*: « [...] la Commission définit l'unique unité nationale habile à négocier collectivement comme étant le groupe composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres de la GRC et des fonctionnaires qui sont des réservistes » [nous soulignons].

[28] Par conséquent, la Commission déclare que le groupe composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres de la GRC et des fonctionnaires qui sont des réservistes constitue l'unique unité de négociation nationale apte à négocier collectivement.

[29] Avant de conclure sur l'accréditation des membres et des réservistes de la GRC, une occasion d'une importance capitale qui fera suite à une démarche juridique longue et ardue, la Commission est d'avis qu'il serait utile pour les deux demanderesse de discuter des mesures à prendre pour garantir la représentation optimale de tous les membres et réservistes de la GRC, au Québec et à l'échelle du Canada, étant donné la déclaration qui confirme une unité de négociation unique et nationale.

[30] Les dossiers seront regroupés et les demanderesse sont invitées à discuter de la meilleure façon de servir les intérêts des membres et des réservistes de la GRC. Bien entendu, les services de médiation de la Commission sont à leur disposition dans une telle entreprise.

[31] Les demanderesse peuvent communiquer avec la Commission en tout temps afin de poursuivre le processus d'accréditation.

[32] Pour ces motifs, la Commission rend l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

IV. Ordonnance

[33] Les dossiers 542-02-12 et 542-02-13 sont regroupés.

[34] L'unique unité de négociation nationale habile à négocier collectivement est le groupe composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres de la GRC (hormis les officiers et les membres civils) et des fonctionnaires qui sont des réservistes.

[35] Les demanderesses sont invitées à discuter des mesures qui assureront la représentation de l'ensemble des membres et des réservistes de la GRC à l'échelle du Canada.

Le 11 octobre, 2017.

Traduction de la CRTESPF

**Catherine Ebbs, Stephan Bertrand et Marie-Claire Perrault,
une formation de la Commission
des relations de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral**