

Date : 20171019

Dossiers : 542-02-00008, 542-02-00009 et 542-02-00011

Référence : 2017 FPSLREB 36

*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

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE

demandeur

et

**CONSEIL DU TRÉSOR
(Gendarmerie royale du Canada)**

défendeur

et

**ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA
ET INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

intervenants

Répertorié
*Syndicat canadien de la fonction publique c.
Conseil du Trésor (Gendarmerie royale du Canada)*

Affaire concernant une demande d'accréditation prévue par l'article 54 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*

Devant : Margaret T. A. Shannon, une formation de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral

Pour le demandeur : Christopher Rootham, avocat

Pour le défendeur : Sean Kelly, avocat

Pour les intervenants : Andrew Raven, avocat, Alliance de la Fonction publique du Canada et Colleen Bauman, avocate, Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Affaire entendue à Ottawa (Ontario)
du 26 au 28 juin 2017.
(Traduction de la CRTESPF)

I. Contexte

[1] La Gendarmerie royale du Canada (la « GRC ») est une institution unique dans la fonction publique. Il s'agit d'une force de police pour le Canada. En raison de la nature des fonctions à effectuer, le Parlement a déterminé dès le début des négociations collectives dans la fonction publique fédérale, en 1967, que les membres de la GRC et certaines personnes au service de la GRC n'auraient pas le droit de participer aux négociations collectives.

[2] Cette exclusion automatique a été contestée avec succès dans *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1 (« *Association de la police montée de l'Ontario* »). La Cour suprême du Canada a maintenu que l'exclusion des agents de la GRC de la négociation collective, conformément à l'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire », figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)* allait à l'encontre de la Charte. Le paragraphe fautif de la *LRTFP* est inopérant. La déclaration d'invalidité a été suspendue pour un total de 16 mois, afin d'envisager une nouvelle législation régissant la négociation collective à la GRC. Au 16 mai 2016, aucune législation de ce genre n'a été déposée ou n'est entrée en vigueur. Par conséquent, à partir de ce moment, les membres de la GRC sont devenus des « fonctionnaires » au sens de la *LRTFP* et il ne leur était plus interdit d'entamer des négociations collectives.

[3] Le 19 juin 2017, *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) (la « Loi modificative ») 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, de la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* pour, respectivement, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission »), 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* (la « Loi »).

[4] La *Loi* prévoyait une nouvelle définition de « fonctionnaire ». L'exclusion des membres de la GRC des négociations collectives était limitée à une exclusion des officiers, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

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*

(L.R.C. 1985, ch. R-10, art. 39; la « *Loi sur la GRC* »). En vertu de la décision de la Cour suprême, du 16 mai 2016 au 19 juin 2017, une organisation syndicale pouvait déposer une demande pour n'importe quel groupe de membres de la GRC. Dans le cas d'une demande d'accréditation présentée avant le 19 juin 2017, les dispositions transitoires de la *Loi modificative* encadrent l'exercice des pouvoirs de la Commission d'accréditer toute organisation syndicale lorsque l'organisation syndicale a présenté une demande pour un groupe qui comprend des membres de la GRC nommés à un grade (comme les officiers) ou les réservistes.

II. Demandes devant la Commission

[5] Le Syndicat canadien de la fonction publique (le « demandeur ») a déposé trois demandes en vertu de l'article 54 de la *Loi*, aux fins d'accréditation à titre d'agent négociateur pour trois unités de négociation distinctes :

i. une demande a été déposée le 9 décembre 2016, visant :

[Traduction]

Tous les membres civils de la Gendarmerie royale du Canada faisant partie du sous-groupe professionnel de soutien responsable de l'application de la loi - exploitation des télécommunications (LES-TO) (dossier de la Commission 542-02-0008);

ii. une demande a été déposée le 19 janvier 2017, visant :

[Traduction]

Tous les employés du Conseil du Trésor du Canada faisant partie du sous-groupe professionnel Soutien aux opérations policières - Opérations des télécommunications (PO-TCO). (dossier de la Commission 542-02-0009);

iii. une demande a été déposée le 28 mars 2017, visant :

[Traduction]

a. *Tous les membres civils de la Gendarmerie royale du Canada du sous-groupe professionnel de soutien responsable de l'application de la loi - préposés à l'écoute (LES-IM);*

b. *Tous les employés du Conseil du Trésor du Canada du sous-groupe*

professionnel Soutien aux opérations policières - Monitoring et analyse des interceptions (PO-IMA). (dossier de la Commission 542-02-0011)

[6] Le défendeur, le Secrétariat du Conseil du Trésor (l'employeur), a proposé qu'une seule unité de négociation soit accréditée plutôt que trois unités de négociation distinctes, comme l'a demandé le demandeur. L'unité de négociation accréditée comprendrait les sous-groupes suivants : LES-TO, PO-TCO, LES-IM et PO-IMA.

[7] En se fondant sur les faits et le cadre législatif communs qui sous-tendent chaque demande et puisque les parties et les intervenants de chaque demande étaient présents à l'audience, la Commission a déterminé qu'il serait approprié de regrouper ces trois dossiers.

[8] En se fondant sur les documents déposés à l'audience et avec l'accord de toutes les parties, la Commission a conclu que le demandeur est une organisation syndicale et que les demandes devant moi sont dûment autorisées. La question à trancher consiste à déterminer si les TO et les IM devraient faire partie de la même unité de négociation. Autrement dit, il s'agit de déterminer si les unités de négociations peuvent être accréditées en vertu de l'article 57 de la *Loi*.

III. Historique

[9] Conformément à la politique de la Commission, toutes les organisations syndicales qui auraient pu avoir un intérêt dans les demandes ont été informées des demandes d'accréditation, comme il a été mentionné ci-dessus.

[10] L'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'« AFPC »), l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (l'« IPFPC ») et l'Association canadienne des policiers ont déposé des formulaires auprès de la Commission pour demander une intervention dans le dossier de la Commission 542-02-0008; seule l'AFPC a demandé le statut d'intervenant dans les dossiers 542-2-0009 et 542-2-0011. La Commission a fixé une date de clôture à l'égard de chaque dossier.

[11] Tel qu'il est requis par le règlement, pour chaque procédure, l'employeur a reçu la directive d'afficher dans tous ses lieux de travail une copie de l'avis aux employés relatif à la demande d'accréditation.

[12] La Commission a accordé le statut d'intervenant à l'AFPC, à l'Association

canadienne des policiers et à l'IPFPC dans le dossier de la Commission 542-02-0008. Avant cette audience, l'Association canadienne des policiers a informé la Commission qu'elle n'avait plus d'intérêt dans le dossier de la Commission 542-02-0008 et elle a retiré sa demande d'intervention et ses précédentes observations.

[13] La Commission a également accordé le statut d'intervenant à l'AFPC dans le dossier de la Commission 542-02-0009. Elle n'a pas rendu de décision officielle à l'égard du statut d'intervenant de l'AFPC dans le dossier de la Commission 542-02-0011. Cependant, les trois dossiers (542-02-0008, -0009 et -0011) ont été consolidés et l'AFPC a assisté à l'audience et a présenté des observations.

[14] La Commission n'a reçu aucune déclaration d'opposition.

IV. Résumé de la preuve

[15] Les membres sont nommés à la GRC en vertu de la *Loi sur la GRC*. La *Loi sur la GRC* prévoit deux types de membres : ceux qui sont nommés à un grade, communément appelé « membres réguliers » et ceux qui sont nommés à un échelon, communément connus sous le nom de « membres civils ». La catégorie des membres civils comprend les LES-TO et les LES-IM. Il y a également d'autres personnes employées à la GRC qui ont été nommées conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 12, 13; « *LEFP* »), de la manière présentée ci-dessous, dont les PC-TCO et les PO-IMA.

[16] En 2014, conformément à l'[traduction]« Initiative des catégories d'employés », la GRC a décidé d'éliminer ou de restreindre la catégorie des membres civils. La *Loi sur la GRC* a été modifiée pour donner au Conseil du Trésor le droit de déterminer la catégorie des employés civils. En 2014, le Conseil du Trésor a créé le groupe professionnel Soutien aux opérations policières. Tous les membres de ce groupe ont été nommés en vertu de la *LEFP*. Par conséquent, la seule différence entre les personnes classifiées au sous-groupe LES-TO et les personnes classifiées au sous-groupe PO-TCO est le moment de leur nomination. Si leur nomination a eu lieu avant 2014, les personnes nommées étaient classifiées dans le sous-groupe LES-TO, après 2014, elles étaient classifiées dans le sous-groupe PO-TCO. Leur travail est identique et leurs modalités d'emploi, bien que dans des documents différents, se reflètent. En ce qui concerne les sous-groupes LES-IM et PO-IMA, seule leur date de nomination les distingue.

[17] À partir du 26 avril 2018, la catégorie des membres civils sera éliminée de la structure organisationnelle de la GRC en vertu d'un avis, en date du 3 février 2017 (l'« avis du Conseil du Trésor »), qui a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, le 11 février 2017. À partir du 26 avril 2018, tous les membres civils seront réputés avoir été nommés en vertu de la *LEFP*. Par conséquent, les sous-groupes LES-TO et LES-IM seront éliminés. Ces employés deviendront PO-TCO et PO-IMA ce jour-là.

[18] Par conséquent, le 26 avril 2018, la distinction entre les sous-groupes LES-TO et PC-TCO, et LES-IM et PO-IMA, fondée sur la date de nomination, n'existera plus. Cependant, selon le demandeur, les similarités entre les TO et les IM s'arrêtent là.

[19] Selon le représentant de l'employeur, l'unité de négociation globale proposée par l'employeur correspond à la structure de classification actuelle et à venir. Les quatre sous-groupes font un travail similaire : ils reçoivent de l'information, ils l'évaluent et ils la répartissent en conséquence. Tous les membres des sous-groupes ont présenté un témoignage devant un tribunal au sujet des questions qui ont été soulevées dans le cadre de leurs fonctions. Les taux de rémunération des employés des sous-groupes LES sont les mêmes que ceux de leurs homologues des sous-groupes POS, comme le sont les modalités d'emploi. Ils travaillent tous par quarts, sont exposés à des événements très stressants (y compris de la violence et un langage abusif), et ont un ensemble de compétences communes (grande attention auditive, capacité d'effectuer plusieurs tâches à la fois et d'évaluer l'information reçue et d'agir rapidement en fonction de ces renseignements). Les lieux de travail des TCO et des IM sont semblables, ils rendent compte aux membres de la GRC en uniforme (les membres réguliers) et remontent la chaîne de commandement jusqu'au commissaire de la GRC. L'éducation requise pour les deux types de travail est un diplôme d'étude secondaire et de la formation en cours d'emploi.

A. Kathleen Hippern

[20] Mme Hippern a présenté un témoignage à l'appui de la proposition voulant que les employés du sous-groupe LES-TO pourraient composer une unité de négociation appropriée et que les employés du sous-groupe IM devrait être dans une unité de négociation distincte. Au moment de la demande, le sous-groupe LES-TO était composé de 713 employés.

[21] Selon la preuve qu'elle a présentée, Mme Hippern a beaucoup collaboré au processus d'accréditation. Une page Facebook a été créée par les personnes responsables de la campagne de syndicalisation. Elle était uniquement ouverte aux TO. La question de savoir si les IM devraient être inclus dans l'unité de négociation a été soulevée. Selon Mme Hippern, les deux groupes devraient être dans des unités de négociation distinctes puisque les membres du sous-groupe TO sont les premiers intervenants et qu'ils traitent directement avec la police et le public, alors que les IM ne traitent pas directement avec le public. Le témoignage oral de Mme Hippern constitue la seule preuve de ce sondage Facebook. Elle n'a fourni aucune preuve quantifiable à l'appui de sa déclaration.

[22] Selon le témoignage de Mme Hippern, les TO travaillent dans 22 centres de communications opérationnelles à travers le pays. Ils soutiennent les opérations du gouvernement fédéral, les services de police provinciaux et les services de police contractuels municipaux. Les membres des sous-groupes LES-TO et PO-TCO travaillent côte à côte et effectuent le même travail; ils doivent connaître les procédures des tribunaux et sont appelés à témoigner devant les tribunaux. Ils sont tous deux exposés à des situations de stress élevé, à de la violence et à un langage abusif. Ils doivent tous deux avoir une bonne concentration auditive et porter des écouteurs en effectuant leurs fonctions. Les centres dans lesquels ils travaillent sont plutôt bruyants.

[23] Les appels au service téléphonique 911 dirigés aux centres de communications sont acheminés par la suite à la police autorisée de l'administration d'origine de l'appel. Le service 911 n'est pas la fonction centrale de tous les centres de communications; les fonctions varient selon le centre. Les TO qui travaillent dans les centres de communications auprès du service 911 répondent directement aux appels des membres du public. Ils parlent directement aux agents de police lorsqu'ils répartissent les appels aux fins de suivi. Ce faisant, les TO priorisent la manière et le moment auquel les renseignements sont donnés aux agents de police initialement et alors que la situation évolue. Au besoin, les TO voyagent à d'autres emplacements, comme le Nord canadien, pour prendre la relève. Une autre fonction des TO est le suivi des alarmes de sécurité et du consulat pour les personnes dans le programme de protection des témoins. Les TO accompagnent les équipes d'intervention tactique et d'urgence à titre d'opérateurs radio et de scribes dans les centres de communications mobiles.

[24] En 2012, le cours de base sur les télécommunications national a été élaboré. Il a remplacé la formation en cours d'emploi suivie auparavant par les TO. Un candidat a besoin d'un diplôme d'études secondaires et il doit terminer une formation de sept semaines, en classe et sur le terrain, après quoi il a six mois pour satisfaire aux normes établies par l'employeur. Les TO et les IM ne sont pas formés ensemble. Ils ne se trouvent pas dans le même immeuble ou dans les mêmes villes. Cette information ne concorde pas avec la preuve qu'elle a présentée ultérieurement selon laquelle il n'était pas inhabituel que les TO et les IM travaillent dans le même immeuble.

[25] Les TO travaillent selon un horaire de quatre jours de travail et quatre jours de congé, alors que les IM travaillent selon un horaire différent, en fonction des besoins. Selon Mme Hippert, les TO travaillent régulièrement des heures supplémentaires. Elle ne savait pas si les IM travaillaient des heures supplémentaires. En contre-interrogatoire, elle a reconnu qu'elle ne savait pas quelles étaient les fonctions des IM. Elle n'a jamais effectué de travail à titre de IM, pas plus qu'elle n'a travaillé avec l'un d'entre eux. Ce qu'elle pense de leur travail est fondé sur ce que d'autres personnes lui ont dit.

[26] Le sous-groupe des TO compte 4 échelons; les échelons 3 et 4 ont trait à la supervision. Un TO-4 est le commandant du centre de communications opérationnelles, mais il peut être un membre de la GRC en uniforme au grade de sergent ou de sergent d'état-major, en l'absence d'un TO-4. Un TO-4 relève de l'officier responsable, qui est un agent en uniforme au grade d'inspecteur qui rend compte à un surintendant. Le surintendant rend compte au surintendant en chef, qui rend compte au commandant de la division. Chaque commandant rend compte au commissaire de la GRC.

B. Sylvie Corriveau

[27] Mme Corriveau est responsable des politiques et des normes des centres de communications opérationnelles. Elle s'est jointe à la GRC en 1989 et elle a travaillé comme LES-TO-2 (échelon de travail des TO) partout au pays, y compris au Nunavut et au Yukon. Alors qu'elle était au Yukon, elle a également travaillé en tant qu'IM. Dans son rôle actuel, elle est responsable de la gouvernance, de la formation et des procédures opérationnelles normalisées pour tous les centres de communications opérationnelles à travers le pays. Elle est responsable de l'équipement utilisé dans les centres, de l'élaboration et de l'introduction des politiques et des pratiques et du

contrôle de la qualité.

[28] Elle a confirmé que les centres de communications opérationnelles fournissent des services 911 dans 8 des 10 provinces. Les centres de London, en Ontario, et de Montréal, au Québec, ne fournissent que des services de police fédéraux, puisque les provinces ont leur propre corps policier provincial. Le centre d'Ottawa, en Ontario, appuie la sécurité de la Colline Parlementaire et surveille les caméras de sécurité des ambassades. Le Centre de Montréal surveille l'intégrité de la frontière entre le Canada et les États-Unis au moyen de caméras et d'alarmes. Le centre de London fournit du soutien aux personnes qui travaillent auprès de l'immigration, des unités des stupéfiants et des ambassades.

[29] Les descriptions de poste présentées à la pièce 1, onglets 4 et 13, sont identiques sauf pour les identificateurs en première page. Le travail décrit dans les deux est identique. L'une des descriptions de travail vise la classification LES-TO, l'autre la classification PO-TCO. L'essentiel du travail d'un TO employé dans un centre de communications opérationnelles du gouvernement fédéral consiste à appuyer l'application des lois fédérales. Les intervenants sont des membres du public qui appellent parce qu'ils sont en crise ou qu'ils ont besoin d'une intervention policière.

[30] Parmi les 900 TO, environ 100 travaillent aux centres de commandement opérationnels fédéraux au sein de la direction générale ou dans les bâtiments indépendants. Les immeubles de la direction générale peuvent être nationaux ou de détachement. Il y a une direction générale de division dans chaque province et territoire; de plus, l'administration générale nationale et l'administration générale de la Division O sont dans la région de la Capitale nationale. Les TO travaillent dans les zones à haute sécurité de ces édifices. Les IM travaillent également dans ces édifices, dans les mêmes conditions de sécurité élevée.

[31] Mme Corriveau a décrit la formation des TO. Un TO-1 reçoit sept semaines de formation, soit quatre semaines à prendre des appels et trois semaines à titre de répartiteur des appels. De plus, les TO reçoivent entre 240 et 900 heures d'encadrement. Les TO et les IM sont formés séparément.

[32] L'exigence en matière d'étude pour un TO ou un IM est un diplôme d'études secondaires ou l'équivalent. Les TO doivent passer un examen médical; de plus, ils subissent un examen auditif annuel et un examen psychologique aux deux ans. Dans le

cadre du processus de recrutement, ils sont évalués sur leurs capacités de prise de décision, de jugement, d'écoute, de dactylographie et leur capacité à effectuer plusieurs tâches à la fois.

[33] Lorsqu'un candidat réussit l'examen initial, il assiste à une entrevue structurée, à l'issue de laquelle, s'il est retenu à l'étape de l'entrevue, il subit une évaluation médicale et psychologique. Le niveau de sa cote de sécurité dépend de la nature de son poste. La « cote de fiabilité approfondie » est la plus courante.

[34] L'écoute et la capacité d'interpréter ce qui est dit et la manière dont c'est dit sont la clé du succès des TO. Les TO transfèrent de tels renseignements dans un système de répartition assisté par ordinateur, qui exige qu'ils aient une aptitude à écrire. Il est essentiel que l'agent envoyé soit au courant de ce qui a été dit et du niveau d'urgence de l'appel.

[35] Les TO sont parfois assignés à témoigner en cour, généralement pour produire des fichiers audio en preuve. Autrement, leur travail demande généralement de s'asseoir et de surveiller les appels pour un quart complet, mis à part quand ils sont en pause, ce qui demande une concentration auditive et visuelle soutenue. Un TO peut être déployé avec une équipe d'intervention d'urgence afin de libérer un membre de l'équipe. Son rôle est d'enregistrer et de transcrire les décisions du commandant des interventions responsables de la scène et de noter le déroulement des événements.

[36] Selon le témoignage de Mme Corriveau, lorsqu'elle travaillait au Yukon, elle travaillait également comme IM après la fin de ses quarts de TO et les fins de semaine. Selon la preuve qu'elle a présentée, les TO qui deviennent fatigués du travail constant peuvent devenir des IM. Le travail IM est plus axé sur les projets, et lorsqu'une phase de suivi est terminée, un IM va transcrire les enregistrements, ce qui permet un quart de huit heures du lundi au vendredi. L'ensemble des compétences d'un IM comprend la capacité d'écouter des appels, de déterminer l'importance des appels, de déchiffrer ce qui est dit, et d'effectuer plusieurs tâches simultanément. La transition des TO aux IM se fait facilement, sans autre formation.

C. Sergent Pierre Gagnon

[37] Le Sergent Gagnon a géré les 60 IM dans les bureaux de Montréal de l'employeur au cours des 2,5 dernières années. Dans son témoignage, il a déclaré que les IM

effectuaient toute la surveillance électronique autorisée par ordonnance d'un tribunal. Ils écoutent les communications interceptées et préparent la transcription de ce qu'ils ont entendu. Ils transmettent ensuite ces informations aux enquêteurs.

[38] Selon le Sergent Gagnon, les candidats sont évalués en fonction de leur curriculum vitae. Ils sont mis à l'essai pour s'assurer qu'ils peuvent taper au moins 40 mots par minute. Ils doivent réussir un examen de transcription en transcrivant une conversation enregistrée mot pour mot. Si le candidat réussit ces examens, il doit alors passer une entrevue et un examen d'audition et être évalué aux fins de l'habilitation de sécurité.

[39] Une fois embauché, un IM reçoit une formation d'une semaine. Par la suite, un mentor lui est assigné, lequel aidera l'IM à se perfectionner. Le travail de l'IM est fait à l'ordinateur, à l'aide d'écouteurs et d'un téléphone. Les heures de travail varient en fonction du cas; souvent, le travail sera effectué la nuit, les fins de semaine et les jours fériés. Les IM travaillent dans une grande pièce dans laquelle un certain nombre de postes de travail sont installés. Ils travaillent en groupes en fonction de la pièce à laquelle ils sont affectés.

[40] Les communications sont interceptées et communiquées aux IM en temps réel. Ils doivent les analyser et transmettre les renseignements aux enquêteurs dès que possible. Les IM transmettent de l'information verbalement aux enquêteurs par un réseau de communication interne ou par téléphone. Ils doivent informer les enquêteurs instantanément de tout ce qu'ils interceptent qui pourrait présenter un danger pour l'agent ou un membre du public. Les IM sont tenus de témoigner devant la cour au sujet des communications qu'ils ont interceptées.

[41] La description de travail (pièce 1, onglet 15) décrit avec précision l'effort requis de la part des IM. Au cours d'une enquête, certaines situations peuvent faire en sorte que les IM soient obligés de travailler en dehors des heures normales. Ils sont exposés à des événements traumatisants dans le cadre de leurs fonctions, y compris le visionnement de photos sur Internet, comme de la pornographie juvénile, et entendre des combats et des menaces. Les IM interceptent les appels de téléphones et de téléphones cellulaires et écoutent les événements ayant lieu dans des maisons, surveillent l'utilisation d'Internet des personnes sous surveillance et surveillent les caméras de surveillance. Selon le sergent, il n'y a pas de différence entre les

sous-groupes LES-IM et PO-IMA.

[42] Les IM n'interagissent pas directement avec le public; ils traitent directement avec des membres de la GRC. Par l'intermédiaire d'un sergent, ils rendent compte à un sergent d'état-major, à un inspecteur de secteur et, éventuellement, à un surintendant, qui est également responsable des TO.

D. Dennis Duggan

[43] M. Duggan est un conseiller en relations de travail dans la section de la rémunération et des relations de travail du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Il fournit des avis et des conseils à l'employeur sur les politiques de rémunération et de relations de travail et sur les mesures législatives. Il a participé à l'exercice dans lequel des employés civils de la GRC autres que les TO et IM ont été appariés aux groupes de négociation de la fonction publique dans le cadre de la rationalisation de la fonction des ressources humaines par la GRC. Il a expliqué que, le 26 avril 2017, tous les employés des groupes professionnels, y compris les TO et les IM, étaient réputés avoir été nommés en vertu de la *LEFP*.

[44] Le groupe professionnel Soutien aux opérations policières a été créé en 2014 par le Conseil du Trésor. Les PO-TCO et les PO-IMA sont nommés en vertu de la *LEFP*. Le 26 avril 2018, les personnes embauchées avant 2014 dans les sous-groupes LES-TO et LES-IM seront réputées avoir été embauchées en vertu de la *LEFP*, moment auquel tous les taux de rémunération pour ces sous-groupes professionnels seront établis par le Conseil du Trésor. En ce moment, les sous-groupes LES-TO et LES-IM sont rémunérés selon les modalités d'emploi prévues dans le manuel de la rémunération de la GRC. La rémunération des LES-TO et des PO-TCO est la même que celle des LES-IM et des PO-IMA.

[45] Selon M. Duggan, il n'est pas rare que des unités de négociation de la fonction publique comprennent plus d'un groupe ou sous-groupe. Les modalités spécifiques à un groupe ou à un sous-groupe peuvent être négociées pendant le processus de négociation collective et sont précisées dans la convention collective particulière comme s'appliquant seulement à un certain sous-ensemble de l'unité de négociation. La période de gel imposé par l'application de la *Loi* s'appliquerait aux modalités du groupe LES, telles qu'énoncées dans le manuel de la rémunération et à celles qui sont établies par le Conseil du Trésor pour le groupe POS.

[46] M. Duggan était en accord avec la proposition qui lui a été présentée par le représentant de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), voulant que l'employeur ait le privilège d'établir des classifications et qu'il détermine à quel groupe ou sous-groupe appartient une classification. Selon M. Duggan, les normes de classification des TO et des IM ne comportent aucune ambiguïté; les deux sont des sous-groupes distincts au sein du groupe professionnel POS.

[47] Lorsque la négociation collective a commencé dans la fonction publique en 1967, des ordonnances d'accréditation distinctes ont été émises pour chaque groupe professionnel. Dans les années 1980, des groupes négociaient à des tables communes; des accords-cadres et spécifiques à certains accords ont été négociés. Les conditions d'application générale étaient incluses dans les conventions-cadres, alors que les modalités ayant une application limitée et s'appliquant à un groupe précis étaient incluses dans la convention propre au groupe, qui allait de pair avec la convention-cadre.

[48] En 1999, de nouveaux groupes professionnels ont été créés; d'après M. Duggan, il n'y a eu aucun changement dans l'affiliation aux fins de négociation. Les groupes professionnels non représentés n'ont jamais été forcés à se joindre à des groupes de négociation précis. Rien n'empêche les sous-groupes LES-TO et PO-TCO d'être inclus dans la même unité de négociation ou d'être inclus par ailleurs dans le même groupe de négociation que les sous-groupes LES-IM et PO-IMA.

V. Résumé de l'argumentation

A. Pour le demandeur

[49] Dans ces demandes, trois enjeux doivent être tranchés, dont deux qui ne sont pas contestés par le défendeur ou les intervenants. Ils ont tous reconnu que le demandeur est une organisation syndicale dûment autorisée à poursuivre l'accréditation des sous-groupes LES-TO, PO-TCO et PO-IMA. Ce qu'il convient de trancher est la définition du groupe approprié aux fins de la convention collective.

[50] L'unité de négociation proposée par le demandeur dans chaque demande est conforme à la fois au libellé de la *Loi* et aux facteurs habituels utilisés pour évaluer la pertinence d'une unité de négociation. Le paragraphe 57(3) de la *Loi* précise que la Commission est tenue d'accepter une unité de négociation qui correspond au sous-groupe professionnel établi par l'employeur. C'est le cas des unités de

négociation du demandeur. La Commission doit accepter que chaque unité est appropriée aux fins de la négociation collective. Selon les principes d'interprétation législative, une unité de négociation composée d'un sous-groupe professionnel est réputée acceptable.

[51] La principale règle d'interprétation législative veut que les mots d'une loi soient interprétés dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical, en harmonie avec l'esprit de la *Loi* et l'intention du législateur (voir *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, et *Conseil du Trésor c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2010 CRTFP 60). Selon la simple lecture du paragraphe 57(3) de la *Loi*, la Commission doit accueillir une proposition d'unité de négociation correspondant aux groupes ou aux sous-groupes professionnels du défendeur.

[52] Le choix de l'unité de négociation concerne également l'exercice du choix, par les employés touchés, de la façon de structurer leur relation de négociation collective avec leur employeur. La restriction de ce choix n'est justifiée que s'il est nécessaire de le faire afin de permettre au régime de relations de travail de fonctionner de manière adéquate (voir *Syndicat des employés professionnels-les et de bureau, section locale 574 (SEPB) CTC-FTQ c. Association syndicale des employés(es) de production et de services (ASEPS)*, 2017 QCCA 737). Une interprétation du paragraphe 57(3) de la *Loi* qui permet aux membres d'une organisation syndicale de choisir de s'affilier par groupe ou sous-groupe professionnel correspond mieux à l'objet de la *Loi* et au droit constitutionnel de la liberté d'association des employés.

[53] La version actuelle de l'article 57 de la *Loi* n'exige pas uniquement une unité de négociation fondée sur les groupes professionnels, comme elle le faisait dans le passé. Lorsque l'article est lu à la lumière de son historique, à commencer par l'ancienne *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (L.R.C., 1985, ch. P-35), laquelle prévoyait que la Commission tienne compte de la classification et des régimes de rémunération de l'employeur (modifié en 1992 afin d'exiger que l'unité de négociation correspond aux classes, groupes ou sous-groupes établis par le régime de classification), il est clair que le Parlement privilégiait les unités de négociation fondée sur des sous-groupes puisqu'il n'y avait pas de préférence pour les unités de négociation fondée sur des groupes professionnels. De plus, l'unité de négociation proposée est conforme à d'autres principes établis en relations de travail.

[54] La Commission doit également envisager d'autres facteurs pour déterminer si une unité est habile à négocier collectivement, notamment : la communauté d'intérêts, la viabilité de l'unité, la volonté des employés, les pratiques de l'industrie, et la structure organisationnelle de l'employeur. Le critère permettant d'établir la communauté d'intérêts est d'évaluer la nature des travaux effectués, les conditions d'emploi et les compétences des employés, de même que l'administration, la situation géographique et la cohérence fonctionnelle et l'interdépendance (voir *Servisair Inc. c. Servisair Deicing Services Inc.*, 2013 CCRI 692; *Association des chefs d'équipe des chantiers maritimes du gouvernement fédéral et le Conseil du Trésor*, dossier de la Cour 146-02-278 (1988020[1988], C.R.T.F.P.C. no 26(QL).

[55] Une partie qui cherche à réfuter cette présomption doit s'acquitter du fardeau de démontrer que l'accréditation d'un sous-groupe ne permet pas une représentation adéquate des employés. En l'espèce, l'employeur ne s'est pas acquitté de ce fardeau. Il n'y a qu'une façon pour le défendeur de s'opposer à une unité de négociation qui correspond aux groupes professionnels ou aux sous-groupes; il doit démontrer que l'accréditation d'une unité de négociation composée de LES-PE nuirait d'une quelconque manière à leur droit à la représentation. L'exception ne constitue qu'un moyen de protéger le droit des employés à la représentation et non d'un outil pour le défendeur de s'opposer à leur choix d'unité de négociation.

B. Pour le défendeur

[56] Une unité de négociation généralisée composée de tous les employés dans le groupe professionnel PO (PO-TCO et PO-IMA) et de ceux des sous-groupes LES-TO et LES-IM est compatible avec le système de classification de l'employeur. Elle correspond au groupe professionnel et aux sous-groupes de l'employeur et permet la représentation satisfaisante des employés. Le rôle de la Commission est de choisir l'unité de négociation la plus appropriée plutôt que de simplement évaluer le caractère approprié de l'unité de négociation proposée par un demandeur (voir *Agence Parcs Canada c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2000 CRTFP 109).

[57] Pour évaluer le caractère approprié de chacune des unités de négociation proposée par le demandeur, la Commission doit se conformer au cadre législatif prévu par la *Loi*, de la manière prévue par l'article 57. La *Loi* exige que la Commission établisse une unité de négociation qui correspond aux groupes ou aux sous-groupes professionnels établis par l'employeur. Néanmoins, ces considérations peuvent être

réfutéées si l'unité de négociation proposée ne permet pas une représentation satisfaisante.

[58] Pour évaluer ce qui constitue une représentation satisfaisante au sens du paragraphe 57(3) de la *Loi*, la Commission a tenu compte de sa pratique bien établie visant à établir des unités de négociation généralisées plutôt que de les multiplier ou de les fragmenter. La communauté d'intérêts dans le groupe proposé doit être prise en compte, y compris la nature du travail, les conditions d'emploi, les compétences des employés, les outils utilisés, la situation géographique et les exigences en matière d'éducation. La nature spécialisée et la mission des opérations de l'employeur doivent être prises en compte. Enfin, la décision doit être prise à la lumière du contexte historique, y compris les décisions de classification à venir (voir *Alliance de la Fonction publique du Canada et l'Office national de l'énergie*, dossiers de la Cour 142-26-297 à 301 (19931108), [1993] C.R.T.F.P.C. no 183 (QL); *Agence Parcs Canada*; *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Personnel des Fonds non publics, Forces canadiennes*, 2012 CRTFP 116).

[59] Par le passé, la Commission a maintenu que des relations de travail saines nécessitent des unités de négociation généralisées et, par conséquent, elle condamne la multiplication des unités de négociation, en particulier lorsque la nature du travail est très semblable, comme c'est le cas en l'espèce. Moins il y a d'unités de négociation, moins grand est le risque d'impasses dans les négociations, d'interruptions de travail et de conflits de compétence. Cette question est particulièrement préoccupante dans le contexte de la négociation collective dans le secteur public, où l'intérêt public et la sécurité sont en jeu (voir *Association des juristes du ministère de la Justice et al. c. Conseil du Trésor du Canada et al.*, 2006 CRTFP 45; *Agence Parcs Canada*; *Agence des douanes et du revenu du Canada*, *Institut professionnel de la fonction publique du Canada et Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2001 CRTFP 127; *Syndicat des contrôleurs aériens du Québec et Canada (Conseil du Trésor) (Groupe des contrôleurs aériens - Catégorie technique)*, dossier de la CRTFP 143-02-164 (19780926), [1978] C.R.T.F.P.C. No 9 (QL); *Fraternité internationale des ouvriers en électricité, local 222 c. Conseil du Trésor*, 2000 CRTFP 52; *Association des agents financiers de l'Agence canadienne d'inspection des aliments c. Agence canadienne d'inspection des aliments*, 2015 CRTEFP 68).

[60] La Commission a démontré une tendance vers des unités de négociation plus

grandes et inclusives dans la fonction publique fédérale (voir *Alliance de la fonction publique du Canada et la Commission de la Capitale nationale*, dossiers de la CRTFP 142-29-312 et 313 (19940824) [1994] C.R.T.F.P.C. no 112 (QL); *Centre de la sécurité des télécommunications, Ministère de la Défense nationale c. Alliance de la Fonction Publique du Canada*, 2001 CRTFP 14; *Agence Parcs Canada*; *Association des Juristes de Justice*; *Agence des douanes et du revenu du Canada*; *Association des agents financiers de l'Agence canadienne d'inspection des aliments*; *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, 2010 CRTFP 57).

[61] Dans *Agence des douanes et du revenu du Canada*, la Commission a réaffirmé sa politique de longue date de promouvoir des unités de négociation généralisées puisque, moins il y a d'unités de négociation, moins il y a de risques d'impasse dans les négociations, d'interruptions de travail et de conflits de compétence, ce qui est particulièrement préoccupant lorsque l'intérêt public est en jeu.

[62] Dans *Agence Parcs Canada*, la Commission a choisi l'unité de négociation la plus appropriée et elle a confirmé sa politique de privilégier les unités de négociation généralisées. La Commission a déclaré qu'elle avait toujours cru qu'il ne devrait pas y avoir de fragmentation ou de multiplication des unités de négociation dans le lieu de travail et qu'elle continuait de le penser (voir *Labour and Employment Law in the Federal Public Service*, Christopher Rootham, 2007).

[63] La preuve non contestée révèle que l'employeur négocie régulièrement des conventions collectives qui comprennent des conditions d'emploi uniques pour des groupes d'employés au sein d'une unité plus grande. La Commission n'est pas tenue d'accepter une unité de négociation proposée même si elle correspond à celle du groupe et des sous-groupes professionnels de l'employeur si le groupe de négociation proposé, de l'avis de la Commission, ne permet pas une représentation adéquate des employés. Il incombe à la partie qui propose une unité de négociation non conforme à l'article 57 de la *Loi* de démontrer que sa proposition garantit le mieux la représentation des employés. Dans les situations où les deux propositions correspondent aux groupes professionnels de l'employeur, la Commission décide laquelle des deux est appropriée, compte tenu de la nature spécialisée de l'employeur.

[64] En l'espèce, la proposition de l'employeur visant une unité de négociation généralisée est non seulement conforme au système de classification de l'employeur;

elle correspond également à l'organisation du groupe PO et des sous-groupes LES-TO et LES-IM de l'employeur. De plus, toute l'unité correspondra à celle du groupe professionnel PO à partir du 26 avril 2018, lorsque tous les sous-groupes LES-TO et LES-IM deviendront des sous-groupes du groupe PO. De plus, il n'y a aucune raison de croire que la vaste unité de négociation de l'employeur ne permettrait pas une représentation satisfaisante.

[65] La preuve non contestée démontre que la proposition de l'employeur permettrait une représentation satisfaisante parce qu'elle est compatible avec les préférences de la Commission et assurerait l'uniformité des conditions d'emploi des employés qui partagent une forte communauté d'intérêts, y compris la nature du travail effectué, les conditions d'emploi, les compétences et l'éducation nécessaires, les outils utilisés, et la situation géographique. La nature spécialisée de la GRC, avec sa mission spécialisée, doit être envisagée. Une unité de négociation généralisée reconnaît l'intention du Parlement d'exclure les LES-TO et les LES-IM d'une unité de négociation nationale unique des autres sous-groupes LES composée de tous les membres de la GRC (régulier et auxiliaire) nommés à un grade.

[66] Un groupe de négociation unique, tel qu'il est proposé par l'employeur, n'est pas seulement conforme à l'avis de la Commission selon laquelle la multiplicité doit être évitée; il assure également l'uniformité des conditions d'emploi des employés qui partagent une forte communauté d'intérêts. De plus, l'unité de négociation proposée du demandeur, dans la présentation de l'employeur, n'est pas satisfaisante à des fins de représentation. Elle crée des contraintes multiples, elle ne parvient pas à englober tous les employés qui partagent une forte communauté d'intérêts, elle néglige de tenir compte de la nature et de la mission spécialisées de la GRC, elle ne tient pas compte de l'effet de l'avis du Conseil du Trésor qui intègre les sous-groupes LES-TO et LES-IM dans le groupe PO le 26 avril 2018, et elle ne tient pas compte du fait que le demandeur a demandé l'accréditation de tous ces employés dans trois demandes distinctes. Aucun élément de preuve ne démontre que les intérêts des LES-TO peuvent être protégés uniquement s'ils appartiennent à une unité de négociation séparée et distincte.

C. Pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada

[67] Historiquement, les unités de négociation de la fonction publique ont été liées à la structure de classification de l'employeur. Selon la *Loi* actuelle, la connexion est

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

rendue explicite par l'application du critère de correspondance exprimé au paragraphe 57(3). Contrairement à la législation antérieure, qui exigeait simplement que la Commission tienne compte du régime de classification de l'employeur, le paragraphe 57(3) crée une présomption obligatoire en faveur des unités de négociation qui correspondent à celle des groupes professionnels ou des sous-groupes établis par l'employeur.

[68] L'intégration entre les unités de négociation et la structure de l'employeur en ce qui concerne les groupes et les sous-groupes est particulièrement remarquable étant donné le contrôle exclusif de l'employeur sur la structure de classification de la fonction publique. Les articles 7 et 11.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, (L.R.C. (1985), ch. F-11; la *LGFP*) indiquent clairement que le Conseil du Trésor est responsable de déterminer la structure organisationnelle et de classification de la fonction publique, ce qui comprend la mise sur pieds de groupes et de sous-groupes professionnels. L'article 7 garantit que ce pouvoir reste sous le contrôle exclusif de l'employeur.

[69] Avant même le dépôt d'une demande d'accréditation, l'employeur a la possibilité d'exprimer son avis sur la communauté d'intérêts partagée par un ensemble particulier d'employés en ce qui concerne leur rémunération, les responsabilités, la formation, l'expérience et les compétences en établissant de groupes et des sous-groupes professionnels. Ces regroupements deviennent par présomption des unités habiles à négocier, à moins qu'une partie s'opposant à la présomption d'unités de négociation correspondante démontre que le groupe existant ne permettait pas une représentation adéquate des employés (voir *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Public Service Staff Relations Board*, [1982] 1 F.C. 584).

[70] Le pouvoir de l'employeur de diviser un groupe professionnel en sous-groupes doit être considéré comme important. Une telle division correspond à plus qu'une distinction entre les taux de rémunération; plutôt, les sous-groupes doivent refléter les divisions additionnelles des familles d'emplois pour des fonctions similaires. Ainsi, la décision de l'employeur de diviser un groupe professionnel en sous-groupes indique en soi une reconnaissance qu'il existe certaines distinctions suffisantes dans les fonctions justifiant la création de sous-groupes (voir *Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Commission canadienne de sûreté nucléaire*, 2004 CRTEFP 19; *Association des juristes de justice*).

[71] Il convient d'appliquer la présomption correspondante au profit d'une unité de négociation défini conformément aux sous-groupes lorsque l'organisation syndicale demande l'accréditation au nom des employés de ce sous-groupe. Agir comme tel attribue un effet à la reconnaissance de l'employeur d'une distinction entre les sous-groupes professionnels dans son plan de classification ainsi qu'à la décision du Parlement de renvoyer explicitement aux sous-groupes prévus au paragraphe 57(3) de la *Loi*.

[72] Lorsqu'un employeur ou une autre partie souhaite réfuter la présomption correspondante, il doit s'acquitter du fardeau de la preuve d'établir que le sous-groupe de l'unité de négociation ne permettrait pas une représentation adéquate des employés. Ce fardeau exige davantage que l'existence d'une structure d'unité de négociation alternative proposée par une partie (voir *L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor*, dossier de la Cour [1988] C.R.T.F.P.C. no 3 (QL) (« *Examineurs de brevets* »); *Assn. des Experts Maritimes, des Inspecteurs et des Enquêteurs de Marine de la Fonction publique du Canada et Conseil du Trésor*, dossier de la Cour 142-02-321 (19980608) [1998] C.R.T.F.P.C. no 47 (QL)).

[73] L'accréditation d'une unité de négociation en fonction d'un sous-groupe n'ouvre pas la porte à la fragmentation des unités de négociation existantes en fonction des sous-groupes ou de l'instabilité du travail en général. Le critère associé à la fragmentation d'une unité de négociation existante est différent du critère applicable à l'accréditation initiale puisqu'il exige que la Commission effectue un réexamen d'une ordonnance antérieure en vertu de l'article 43 de la *Loi*. Pour avoir gain de cause, il incombera toujours à une organisation syndicale qui demande une nouvelle détermination d'une ordonnance d'accréditation en vertu de l'article 43 de s'acquitter du fardeau de la preuve de démontrer qu'il existe une nouvelle preuve incontestable que les employés ne peuvent pas être correctement représentés (voir *Association des agents financiers de l'Agence canadienne d'inspection des aliments* et *Examineurs de brevets*).

[74] Une telle interprétation du paragraphe 57(3) de la *Loi* est conforme au principe que le droit de négocier collectivement est protégé par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, ch 11; la « *Charte* »). Dans *Association de la police montée de l'Ontario*, la Cour suprême du Canada a conclu que la négociation

collective et le choix de l'employé dans les procédures de négociation collective sont des aspects fondamentaux du droit à la liberté d'association.

[75] La législation devrait être interprétée d'une manière compatible avec la *Charte*. En l'espèce, cela signifie d'interpréter le critère de correspondance d'une manière qui donne davantage d'effets à la capacité des employés de se rassembler afin de poursuivre la négociation collective et d'exercer leur droit de choisir la manière de poursuivre leurs intérêts collectifs. La Commission devrait accepter que l'unité proposée est appropriée. Elle respecte à la fois le régime de classification de l'employeur et les choix des employés.

D. L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada

[76] La question à trancher est celle de savoir si les membres civils de la GRC et les fonctionnaires peuvent faire partie de la même unité de négociation, malgré le fait que l'avis du Conseil du Trésor qui prévoit que les membres civils sont réputés être des fonctionnaires n'entre pas en vigueur avant avril 2018. L'article 57 de la *Loi* exige que la Commission aille au-delà de ce genre de détail technique. La Commission doit répondre à la question de savoir si les membres des sous-groupes LES remplissent la définition de « fonctionnaires » prévue par la *Loi*.

[77] À partir de la date d'émission de la décision *Association de la police montée de l'Ontario*, il a clairement été établi que les membres civils de la GRC sont des fonctionnaires au sens de la *Loi* et que le Conseil du Trésor est l'employeur. La GRC a été inscrite à l'annexe IV de la *LGFP*. L'ordonnance du Conseil du Trésor supprimant la distinction entre des membres civils et les fonctionnaires démontre clairement que la distinction entre les groupes professionnels LES et PO n'existe plus. La Commission doit regarder vers l'avenir pour garantir le succès des négociations collectives dans ce nouveau monde.

[78] Les sous-groupes LES-TO et PO-TCO sont semblables en pratique, même s'ils sont techniquement différents et qu'ils le seront jusqu'en avril 2018. La réalité est qu'ils fonctionnent comme un seul groupe et que leur accréditation distincte ne servirait aucune fin pratique. Il n'existe aucune logique en termes de relations de travail d'agir comme tel étant donné que nous savons déjà que le groupe LES n'existera plus dans moins d'un an et que le Conseil du Trésor est l'employeur à la fois des groupes LES et PO. Les parties doivent négocier collectivement à l'avenir.

VI. Motifs

[79] La Commission et ses prédécesseurs ont toujours indiqué, et la Commission continue de la croire, qu'il ne devrait pas y avoir de fragmentation ou de multiplicité des unités de négociation dans le lieu de travail (voir *Agence Parcs Canada*, au paragraphe 127). Il s'agit d'un point encore plus important à considérer à la lumière de l'ère nouvelle dans laquelle la GRC et ses employés s'engagent, alors que les négociations collectives en sont à leurs débuts et que le potentiel de conflits de travail est grand compte tenu du manque d'expérience des parties à cet égard dans le contexte du maintien de l'ordre national. Ses effets se feront ressentir partout au pays et tout potentiel d'effet négatif devra être limité.

[80] Les demandes devant moi ont été déposées en vertu de la nouvelle *LRTFP*, qui a depuis été renommée *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*. L'article 57 est inchangé et prévoit que lors de la détermination de la composition d'une unité de négociation, la Commission doit tenir compte des groupes professionnels ou des sous-groupes professionnels de l'employeur à moins que cela ne permette pas une représentation adéquate des employés. Agir comme tel accorde également à la Commission le pouvoir discrétionnaire d'établir un groupe de négociation avec une composition qui n'est pas identique à ce qui a été proposé par le demandeur. L'article 57 est libellé comme suit :

Détermination des unités habiles à négocier

Définition d'une unité

57 (1) *Saisie d'une demande d'accréditation conforme à l'article 54, la Commission définit le groupe de fonctionnaires qui constitue une unité habile à négocier collectivement.*

Prise en considération de la classification

(2) *Pour décider si le groupe de fonctionnaires constitue une unité habile à négocier collectivement, la Commission tient compte de la classification des postes établis par l'employeur et des personnes qu'il emploie, notamment des groupes ou sous-groupes professionnels qu'il a établis.*

Unités correspondant aux groupes professionnels

(3) *La Commission est tenue de définir des unités correspondant aux groupes et sous-groupes professionnels établis par l'employeur, sauf dans le cas où elles ne constitueraient pas des unités habiles à négocier*

collectivement au motif qu'elles ne permettraient pas une représentation adéquate des fonctionnaires qui en font partie.

Unité définie et unité visée par la demande d'accréditation

(4) L'unité de négociation définie par la Commission ne coïncide pas nécessairement avec le groupe de fonctionnaires visé par la demande d'accréditation.

[Je souligne]

[81] La situation factuelle en l'espèce est très simple. Le demandeur a demandé l'accréditation des deux sous-groupes des groupes professionnels LES et PO; essentiellement, il demande l'établissement de trois unités de négociations. Il convient de noter que les demandes ont toutes été déposées après l'entrée en vigueur de la déclaration d'invalidité de la Cour suprême dans *Association de la police montée*, mais avant l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi*; sans aucun doute, l'ensemble des unités de négociation sont composées de personnes qui sont des « fonctionnaires » aux fins de la négociation collective. Aucune des unités de négociation proposées par le demandeur ne contient d'employés qui ont été nommés à un grade ou qui sont des réservistes. Par conséquent, les dispositions transitoires de la *Loi modificative* ne s'appliquent pas à cette question. Finalement, comme la GRC est inscrite à l'annexe IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'employeur pour l'ensemble des employés de chacune des unités de négociation proposée est le Conseil du Trésor, peu importe qu'ils aient été nommés en vertu de la *Loi sur la GRC* ou de la *LEFP*.

[82] Il a précisé que chaque unité de négociation proposée est conforme à la fois avec le libellé de la *Loi* et les facteurs normalisés utilisés pour évaluer si une unité de négociation est appropriée. Par conséquent, le demandeur souligne que le paragraphe 57(3) de la *Loi* exige que la Commission accepte une unité de négociation proposée qui est compatible avec le sous-groupe professionnel que l'employeur a établi. Chacune des unités de négociation proposée par le demandeur le fait et la Commission doit les accepter comme étant appropriées aux fins de la négociation collective. Selon les principes d'interprétation législative, une unité de négociation composée d'un sous-groupe professionnel est présumée acceptable.

[83] D'autre part, l'employeur a proposé un groupe de négociation généralisé tout inclus qui combinerait les sous-groupes LES et PO en une seule unité de négociation.

Il s'agit, selon lui, d'une proposition conforme à la législation et à la préférence de la Commission pour des unités de négociation plus grandes.

[84] Si j'accepte l'argument du demandeur, j'ignorerais la disposition expresse du paragraphe 57(4), qui donne à la Commission le pouvoir discrétionnaire d'établir une unité de négociation dont la composition diffère de celle proposée dans la demande. Même si je suis d'accord avec l'exposé de droit du demandeur en ce qui concerne l'interprétation des lois, à mon avis, il ne s'agit pas d'un exposé complet de droit. Je ne peux ignorer l'ensemble de l'article 57, y compris le paragraphe 57(4). Je ne peux pas non plus ignorer le préambule de la *Loi*, qui est libellé en partie comme suit :

Préambule

Attendu

que le régime de relations patronales-syndicales de la fonction publique doit s'appliquer dans un environnement où la protection de l'intérêt public revêt une importance primordiale;

que des relations patronales-syndicales fructueuses sont à la base d'une saine gestion des ressources humaines, et que la collaboration, grâce à des communications et à un dialogue soutenu, accroît les capacités de la fonction publique de bien servir et de bien protéger l'intérêt public;

que la négociation collective assure l'expression de divers points de vue dans l'établissement des conditions d'emploi;

que le gouvernement du Canada s'engage à résoudre de façon juste, crédible et efficace les problèmes liés aux conditions d'emploi;

que le gouvernement du Canada reconnaît que les agents négociateurs de la fonction publique représentent les intérêts des fonctionnaires lors des négociations collectives, et qu'ils ont un rôle à jouer dans la résolution des problèmes en milieu de travail et des conflits de droits;

que l'engagement de l'employeur et des agents négociateurs à l'égard du respect mutuel et de l'établissement de relations harmonieuses est un élément indispensable pour ériger une fonction publique performante et productive;

[...]

[85] Il y a une autre question qui découle de l'argument du demandeur. Le demandeur a soutenu que l'article 57 exige que la Commission « accepte » l'unité de négociation proposée dans la demande si elle est conforme aux groupes ou sous-groupes professionnels du défendeur; en réalité, l'objectif du libellé utilisé par les législateurs n'est pas que la Commission « accepte » une unité de négociation proposée. Conformément à l'article 57, le libellé utilisé par les législateurs prévoit que la Commission « détermine » le groupe de fonctionnaires qui constitue une unité appropriée aux fins de la négociation collective. Comme il est mentionné dans *Parcs*, au paragraphe 131, la Commission estime que, lors de l'examen de plusieurs unités appropriées, elle devrait viser l'unité la plus appropriée et, au besoin, dans l'intérêt de toutes les parties, elle doit favoriser la plus appropriée.

[86] Entre autres, lorsqu'on agit dans l'intérêt supérieur du public, en particulier dans l'environnement spécialisé de la GRC, il faut tenir compte de la cohérence et de l'harmonie et de la stabilité des relations de travail. La création d'unités de négociation distinctes pour les sous-groupes LES-TO, PO-TCO, LES-IM et PO-IMA serait contre-productive et contraire à l'intention du préambule de la *Loi* en créant une situation dans laquelle les parties pourraient être dans un état de négociation collective infinie et où le potentiel de conflits de travail serait plus grand, ce qui, par conséquent, menacerait les opérations de police et la sécurité publique. À mon avis, il est nécessaire de créer une unité de négociation unique plutôt que de multiples unités de négociation, afin d'assurer la protection du public et le bon fonctionnement de ce nouveau régime de relations de travail (voir le Syndicat des employés professionnels-les et de bureau, section locale 574 (SEPB) CTC-FTQ). *Syndicat des employés professionnels-les et de bureau, section locale 574 (SEPB) CTC-FTQ*.

[87] La preuve a clairement établi que les TO et les IM ont davantage d'intérêts communs que de différences. Bien qu'ils desservent différentes parties prenantes, puisque les TO servent le public et que les IM servent des clients internes, la nature de leurs fonctions démontre la communauté d'intérêts et l'objectif commun. Dans ces circonstances, ils travaillent conjointement afin de veiller à ce que le mandat de base de l'employeur soit satisfait. La communauté d'intérêts existe dans l'objectif commun. Le demandeur ne m'a pas convaincu que les TO et les IM ne partagent pas une communauté d'intérêts. Il y a une communauté d'intérêts suffisante, puisque chaque rouage de la [traduction] « machine » est essentiel à sa viabilité globale. (Voir

Association des agents financiers de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, au paragraphe 77).

[88] L'éducation, les compétences, les fonctions en général, les outils, les rapports hiérarchiques et les conditions d'emploi sont essentiellement les mêmes. Les différences, lorsqu'il y en a, sont mineures et n'empêchent pas les parties aux négociations de les traiter. Le demandeur a présenté une preuve limitée concernant une page Facebook sur laquelle les TO ont commenté l'inclusion des IM dans leurs groupes de négociations proposés. Cette preuve n'est pas suffisante pour démontrer qu'un groupe de négociation fondé sur un groupe professionnel, au lieu de sous-groupes, ne permettrait pas au demandeur de représenter adéquatement les employés. Je note également, comme il est indiqué dans *Parcs Canada*, au paragraphe 129, qu'« [...] une unité de négociation de taille trop modeste n'aura pas de réelle influence sur l'issue des questions qui se posent à l'échelle de la fonction publique et sur la définition des paramètres en matière de rémunération et d'avantages sociaux ».

[89] Le représentant de l'AFPC a fait valoir que, parce que l'appartenance à une organisation syndicale est un droit constitutionnel, la Commission doit accrédi-ter l'unité de négociation proposée étant donné que le demandeur est une organisation d'employés autorisée à demander une accréditation. Il est vrai que dans *Association de la Police montée de l'Ontario*, la Cour suprême du Canada a établi que le droit d'appartenir à une organisation syndicale était un droit constitutionnel. Cependant, cette décision n'a pas éliminé l'article 57 de la *Loi*, qui établit clairement les critères d'accréditation dans la fonction publique fédérale et qui, plus particulièrement, accorde à la Commission un pouvoir discrétionnaire relatif au paragraphe 57(4). *Association de la Police montée de l'Ontario* n'a pas non plus effacé la jurisprudence de cette Commission et de ses prédécesseurs dans laquelle cette dernière privilégie les groupes de négociation plus importants.

[90] En outre, depuis cet arrêt de la Cour suprême du Canada, le Parlement a porté attention aux négociations collectives au sein de la GRC et a modifié la *Loi* et la *Loi sur la GRC*, qui établissent clairement la préférence pour un seul groupe national de négociation pour les membres nommés à un grade et les réservistes. Bien qu'il ait effectué des modifications en ce qui concerne la syndicalisation au sein de la GRC, l'article 57 demeure inchangé, ce qui indique clairement l'intention du Parlement que

l'accréditation des unités de négociation soit considérée à la lumière de la loi habilitante de la Commission et des pratiques antérieures.

[91] Les parties m'ont présenté de nombreuses décisions à l'appui de leurs arguments, dont plusieurs ont été présentées par toutes les parties en cause. Même si je les ai tous lues, j'ai uniquement mentionné celles ayant une importance primaire.

[92] La création d'unités de négociation n'est pas une science. Je suis d'accord avec le représentant de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, qui a préconisé une approche fondée sur le bon sens en reconnaissance de l'avis du Conseil du Trésor, selon lequel tous les agents civils de la GRC sont réputés avoir été embauchés en vertu de la *LEFP* et être membres du groupe professionnel POS. J'irai encore plus loin et j'ordonne que, à la lumière de la communauté d'intérêts qui existe, tous les employés des groupes professionnels LES et PO, qu'ils soient des sous-groupes TO ou TCO, IM ou IMA, soient inclus dans la même unité de négociation. Après la publication de la présente décision, les parties et les intervenants seront contactés par la Commission afin de discuter des prochaines étapes du processus d'accréditation.

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

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[94] J'ordonne que tous les employés des sous-groupes LES-TO et LES-IM, et du groupe professionnel PO soient inclus dans la même unité de négociation.

[95] J'ordonne qu'une unité de négociation définie de la manière suivante soit créée :

[Traduction]

*Tous les employés des sous-groupes professionnels
Monitoring des interceptions et Opérations des
télécommunications faisant partie du groupe professionnel
Soutien responsable de l'application de la loi et du groupe
professionnel Soutien aux opérations policières, définis dans
la Partie I de la Gazette du Canada du 26 juillet 2014.*

[96] Je demeurerai saisie de la compétence pendant 180 jours afin de traiter toutes questions soulevées par cette ordonnance.

Le 19 octobre 2017.

Traduction de la CRTESPF

**Margaret T. A. Shannon,
une formation de la Commission des
relations de travail et de l'emploi dans le
secteur public fédéral**