

Date: 20180423

Dossier: 542-02-00010

Référence: 2018 CRTESPF 33

*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 DES AGENTS DE RENSEIGNEMENT DU CANADA**

demandeur

et

**CONSEIL DU TRÉSOR  
(SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA)**

défendeur

et

**ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

intervenante

Répertorié

*Syndicat des agents de renseignement du Canada c. Conseil du Trésor (Service  
correctionnel 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*

**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 :** Marc Langlois, Syndicat des agents de renseignement du  
Canada

**Pour le défendeur :** Karl Chemsî, avocat

**Pour l'intervenante :** Andrew Raven et Morgan Rowe, avocats de l'Alliance de la  
fonction publique du Canada

---

Affaire entendue à Ottawa (Ontario)  
le 29 janvier 2018.  
(Traduction de la CRTESPF)

## I. Demande devant la Commission

[1] Le 4 avril 2017, le Syndicat des agents de renseignement du Canada (le « demandeur ») a présenté une demande à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique afin d'être accrédité en tant qu'agent négociateur pour le groupe de négociation défini comme « tout agent de renseignement travaillant présentement pour le Service correctionnel du Canada » 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* »).

[2] Ce groupe était représenté auparavant par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, l'intervenante en l'espèce, dans le cadre du groupe Services des programmes et de l'administration (PA) qu'elle représente, jusqu'à ce qu'en vertu de la décision rendue par l'ancienne Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) dans *Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2012 CRTFP 46 (la « décision relative aux ASR »), les agents de sécurité et du renseignement (ASR) employés par le Service correctionnel du Canada soient exclus de ce groupe en vertu de l'alinéa 59(1)g) de la *LRTFP* telle qu'elle était rédigée à ce moment.

[3] Au début de l'audience, on a demandé au demandeur s'il entendait mener un examen de l'ordonnance rendue par la CRTFP en vertu de l'article 43 de la *LRTFP*, qui est maintenant la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (la « *Loi* »). Il a répondu par la négative et, pour ce motif, aucune demande en vertu de cet article n'a été incluse au dossier.

[4] 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. 7, ch. 9) a reçu la sanction royale et a modifié le nom de la CRTFP et le titre 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 « Commission »), la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral* et la *Loi*).

## **II. Résumé de l'objection préliminaire**

[5] Au début de l'audience, l'employeur a soulevé une objection à la compétence de la Commission pour se pencher sur la présente demande. Pour faire une demande d'accréditation en vertu de la *Loi*, les membres de l'unité de négociation doivent correspondre à la définition du terme « fonctionnaire ». Étant donné que les membres du groupe proposé ne sont pas des fonctionnaires au sens de cette définition, la Commission n'a pas compétence pour examiner la demande ou l'accueillir.

## **III. Résumé de l'argumentation**

### **A. Pour l'employeur**

[6] Les employés exclus en vertu de l'alinéa 59(1)g) de la *Loi* ne sont pas des fonctionnaires visés par la définition de ce terme au paragraphe 2(1) puisqu'ils occupent des postes de nature confidentielle.

[7] L'article 54 de la *Loi* confère le droit aux organisations syndicales de demander l'accréditation. Un agent négociateur présente une demande afin d'être reconnu comme agent négociateur exclusif pour un groupe de fonctionnaires. En vertu de l'article 57, la Commission peut reconnaître qu'un groupe d'employés est habile à négocier collectivement si les employés correspondent à la définition du terme « fonctionnaire » établi au paragraphe 2(1) de la *Loi*. Toutefois, dans la décision relative aux ASR, la CRTFP a déterminé qu'il fallait exclure le poste d'ASR du groupe PA en raison de sa nature confidentielle. Les ordonnances émises par la Commission à la suite de cette décision excluaient tous les ASR d'une appartenance au groupe PA en raison de la nature confidentielle de leurs fonctions, ce qui rend impossible pour eux de correspondre à la définition du terme « fonctionnaire ».

[8] Depuis que cette décision a été rendue, rien n'a changé. Les tâches qu'accomplissent les ASR, leur description de travail et leur rôle dans l'organisation de l'employeur demeurent les mêmes. Rien de nouveau ne modifierait leur emploi au point de les faire correspondre à la définition du terme « fonctionnaire ». La décision n'a pas fait l'objet d'un contrôle judiciaire, ce qui fait en sorte que l'ordonnance demeure en vigueur.

[9] En 1999, l'Alliance de la Fonction publique du Canada a été confirmée en tant qu'agent négociateur pour le groupe des Services correctionnels, qui à ce moment comprenait la classification d'ASR au groupe et au niveau AS-05. En 2012, la CRTFP

---

*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*

s'est penchée sur la substance du poste d'ASR et elle a conclu qu'il se trouvait en conflit d'intérêts avec tous les autres employés en raison de la nature de ses tâches et responsabilités. Ainsi, la CRTFP a exclu les ASR du groupe de négociation au motif de ce conflit d'intérêts et de sa responsabilité pour l'employeur. Ce problème demeurerait, peu importe l'unité de négociation qui comprendrait les ASR. Le législateur avait manifestement l'intention d'exclure les travailleurs dans cette situation des négociations collectives.

[10] La *Loi* n'est pas ambiguë. Les travailleurs qui occupent des postes confidentiels ne correspondent pas à la définition du terme « fonctionnaire » prévu dans la *Loi* et ils n'ont pas le droit de demander une accréditation en tant que groupe de négociation. La Commission peut rejeter la présente demande sans que soit tenue une audience. Le demandeur n'a pas contesté la décision relative aux ASR; le travail qu'effectuent les ASR n'a pas changé non plus. Il n'y a rien de nouveau qui permette au demandeur d'établir que les ASR sont des fonctionnaires en date de la demande et de l'audience.

[11] Qui plus est, lorsqu'il n'y a aucune contestation de la *Loi* en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, ch. 11 (la « *Charte canadienne des droits et libertés* » ou la « *Charte* ») et que la *Loi* est claire, la Commission ne peut ignorer l'intention législative de la loi (voir *Association des juristes du ministère de la Justice c. Conseil du Trésor*, 2009 CRTFP 20, au paragraphe 27). Le demandeur ne conteste aucunement la constitutionnalité de la *Loi* dans la demande présentée à la Commission, par conséquent, à première vue, la Commission n'a pas compétence pour être saisie de la présente demande.

[12] Le fait que les conseillers juridiques employés du ministère de la Justice et les membres de la Gendarmerie royale du Canada peuvent désormais se syndiquer est attribuable à un changement apporté à la *Loi* qui ne s'applique pas au demandeur. Il tente d'être accrédité en tant qu'unité de négociation des travailleurs qui ont été exclus des négociations collectives en vertu d'une ordonnance de la Commission. À moins que les modifications législatives n'éliminent le régime d'exclusions, ce qu'elles n'ont pas fait, ces travailleurs ne peuvent pas profiter de ces changements. Il demeure un fait que les employés exclus ne peuvent pas se syndiquer.

**B. Pour le demandeur**

[13] Le demandeur ne conteste pas l'ordonnance d'exclusion et ne demande pas à ce qu'elle soit levée. Il demande plutôt à la Commission de la rendre moins restrictive. La Cour suprême du Canada, dans *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, a indiqué qu'il ne devrait qu'y avoir une entrave limitée au droit des citoyens de s'associer. Les préoccupations de l'employeur relatives aux conflits d'intérêts et à la confidentialité dans le cadre du rôle de l'ASR seront atténuées par la création d'une unité de négociation distincte formée uniquement d'ASR.

[14] Au paragraphe 81 de la décision relative aux ASR, qui excluait ces derniers de l'unité du groupe PA, la CRTFP a privé les ASR de leurs droits conférés par la *Charte*. Le demandeur suppose que si la Commission a le pouvoir d'exclure des personnes de négociations collectives, elle a aussi le pouvoir d'examiner son ordonnance et l'effet de celle-ci. L'ordonnance rendue par la Commission a comme effet de laisser les ASR sans un régime de relations de travail qui fonctionne, ce à quoi ils ont droit en vertu de la *Charte*.

[15] Le demandeur indique expressément qu'il ne s'agit pas d'une demande d'examen d'une ordonnance de la Commission, ce qui explique pourquoi il n'a pas présenté une telle demande en vertu de l'article 43 de la *Loi*. Le demandeur a aussi indiqué expressément qu'il ne s'agit pas d'une contestation de la *Loi* en vertu de la *Charte* et qu'aucun des avis requis dans un tel cas en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales* (L.R.C. (1985), ch. F-7) n'a été signifié. Qui plus est, le demandeur ne conteste pas le fait que les ASR devraient être exclus du groupe PA.

**C. Pour l'intervenante**

[16] Dans la demande présentée en tant que pièce 1, onglet 1, à l'annexe B, le demandeur cite l'alinéa 2d) de la *Charte* et l'atteinte minimale en vertu de l'article 1. La Commission ne peut pas procéder étant donné que les avis appropriés n'ont pas été signifiés en vertu de l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

**IV. La réponse du défendeur au demandeur et à l'intervenante**

[17] Le demandeur a renvoyé à la décision rendue dans *Association de la police montée de l'Ontario*, mais ce cas est considérablement différent de celui dont la Commission est saisie en l'espèce. Dans ce cas, on contestait la loi. En l'espèce et dans *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*

les arguments avancés par le demandeur à cette objection préliminaire, il est évident que la loi n'est pas contestée. Comme l'avocat de l'intervenante l'a dit, s'il s'agissait d'une contestation, le processus ne pourrait suivre son cours sans la signification de l'avis approprié en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il s'agit tout simplement d'une demande d'accréditation qui ne soulève aucune question liée à la *Charte*. Le demandeur tente de soulever des questions liées à la *Charte* sans contester la loi, ce qui ne peut être fait.

[18] Dans *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, au paragraphe 36, la Cour suprême du Canada a tranché qu'en l'absence de contestation en vertu de la *Charte*, la loi doit être mise en application telle qu'elle a été rédigée. Cette conclusion a été confirmée depuis dans *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, et *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15. Le demandeur a indiqué qu'il n'avait aucunement l'intention de contester la loi ou l'ordonnance de la CRTFP dans ses arguments d'ouverture et ses commentaires sur l'objection préliminaire; il est évident que la Commission n'a pas compétence. L'intervenante ne peut soulever de questions liées à la *Charte* au nom du demandeur.

#### **V. La réponse du demandeur à l'intervenante**

[19] Le demandeur ne conteste pas la loi proprement dite, mais plutôt sa mise en œuvre. Il ne s'agit pas d'une contestation faite en vertu de la *Charte*. Le cas *Association de la police montée de l'Ontario* indique qu'il est uniquement possible de porter une atteinte minimale aux droits conférés à une personne en vertu de la *Charte*. La seule façon de le faire consiste à créer une unité de négociation distincte pour les ASR.

#### **VI. Motifs**

[20] L'avocat de l'employeur a déterminé à juste titre que la Commission tire sa compétence de la *Loi* et que, lorsqu'il n'y a aucune ambiguïté ou aucune contestation en vertu de la *Charte*, il convient d'appliquer le sens clair de la loi (voir *Association des juristes du ministère de la Justice; Mossop; Bell ExpressVu; et Rodgers*). Le demandeur a indiqué à maintes reprises dans les arguments oraux qu'il a présentés à la Commission qu'il reconnaissait que les ASR étaient exclus à juste titre du groupe de négociation PA. Il a aussi mentionné à répétition qu'il n'avait pas l'intention de contester la *Loi* en vertu de la *Charte*, dont la preuve se trouve dans l'absence de la signification de l'avis requis au procureur général en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. Enfin, le demandeur a

indiqué clairement qu'il n'entendait pas demander le contrôle, en vertu de l'article 43 de la *Loi*, de l'ordonnance rendue par la Commission dans la décision relative aux ASR. Pour ce motif, le demandeur n'a présenté aucune demande de contrôle de ce genre dans sa demande d'accréditation ou à tout moment par la suite.

[21] Je ne suis donc saisie que d'une simple demande d'accréditation par une organisation, qui, à ce jour, n'est pas reconnue comme conforme à l'exigence de la *Loi* selon laquelle elle doit être une organisation syndicale. Avant que cela ne se produise, il faut d'abord déterminer si la Commission a compétence, ne serait-ce que pour se pencher sur la demande. Si le groupe de personnes pour lequel une accréditation est demandée ne correspond pas à la définition du terme « fonctionnaire » dans la *Loi*, la Commission n'a donc pas compétence pour rendre une décision sur la demande *ab initio*.

[22] Selon l'article 54 de la *Loi*, pour avoir le droit de présenter une demande en vertu de la *Loi*, l'organisation syndicale doit être formée d'un groupe de fonctionnaires qui correspondent à la définition du terme « fonctionnaire » tel qu'il est défini au paragraphe 2(1) de la *Loi*, comme suit :

***Droit de demander l'accréditation***

***54*** Sous réserve de l'article 55, toute organisation syndicale, au sens de l'alinéa a) de la définition de ce terme au paragraphe 2(1), peut solliciter son accréditation comme agent négociateur pour un ***groupe de fonctionnaires*** qui, selon elle, constitue une unité habile à négocier collectivement. Elle doit alors faire la demande à la Commission en conformité avec les règlements et celle-ci avise l'employeur de la demande sans délai.

[Je souligne]

[23] Le terme « fonctionnaire » est défini ainsi au paragraphe 2(1) de la *Loi* :

***fonctionnaire Sauf à la partie 2, personne employée dans la fonction publique, à l'exclusion de toute personne :***

***a)*** nommée par le gouverneur en conseil, en vertu d'une loi fédérale, à un poste prévu par cette loi;

***b)*** recrutée sur place à l'étranger;

***c)*** qui n'est pas ordinairement astreinte à travailler plus du tiers du temps normalement exigé des personnes exécutant

*des tâches semblables;*

*d) qui est un officier, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada;*

*e) employée par le Service canadien du renseignement de sécurité et n'exerçant pas des fonctions de commis ou de secrétaire;*

*f) employée à titre occasionnel;*

*g) employée pour une durée déterminée de moins de trois mois ou ayant travaillé à ce titre pendant moins de trois mois;*

*h) qui est membre du personnel du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs et fournit, exclusivement à la Commission, l'un ou l'autre des services suivants :*

*(i) des services de médiation ou de résolution de conflits,*

*(ii) des services juridiques,*

*(iii) des conseils portant sur l'exercice des attributions de celle-ci;*

***i) occupant un poste de direction ou de confiance;***

*j) employée dans le cadre d'un programme désigné par l'employeur comme un programme d'embauche des étudiants. (employee)*

[Je souligne]

[24] Le paragraphe 2(1) de la *Loi* définit ainsi un « poste de direction ou de confiance » :

*Poste déclaré tel par la Commission aux termes du paragraphe 62(1), de l'article 63, du paragraphe 74(1) ou de l'article 75.*

[25] En vertu de la décision relative aux ASR, tous les membres de l'unité de négociation proposée, les ASR, occupent des postes ayant été désignés comme des postes de direction ou de confiance; la Commission a déterminé que le titulaire d'un poste d'ASR ne doit pas être inclus dans une unité de négociation pour des motifs de conflit d'intérêts. Par conséquent, aucun des membres de l'unité de négociation proposée ne correspond à la définition du terme « fonctionnaire » comme l'exige l'article 54. Le représentant du demandeur a reconnu que les ASR étaient exclus à juste

titre du groupe de négociation PA pour ce motif.

[26] Au moment de trancher une demande d'accréditation, la loi est claire - la Commission peut uniquement accréditer une organisation syndicale afin qu'elle soit l'agent négociateur d'un groupe de **fonctionnaires**. Le demandeur a toutefois présenté une demande en vue d'être accrédité en tant qu'agent négociateur pour une unité de négociation formée uniquement de personnes exclues des négociations collectives en vertu d'une ordonnance de la Cour. La Commission a demandé à plusieurs reprises au demandeur s'il demandait aussi le contrôle de l'ordonnance rendue par la Commission dans laquelle elle déclare que ces postes sont des postes de direction ou de confiance; chaque fois, le demandeur a indiqué qu'il ne contestait pas l'ordonnance.

[27] Sans une demande connexe présentée en vertu de l'article 43 de la *Loi* afin que la Commission se penche sur son ordonnance dans laquelle elle déclare que les postes d'ASR sont des postes de direction ou de confiance, la Commission n'a pas compétence pour se pencher sur une demande d'accréditation pour ce groupe de personnes puisqu'elles ne sont pas considérées comme des fonctionnaires en vertu de la *Loi*. Le demandeur a indiqué qu'il ne souhaite pas contester l'ordonnance qui déclare que leurs postes sont des postes de direction ou de confiance et qu'il ne cherche pas non plus à contester la *Loi* en soi. Dans cette situation, la Commission n'examinera pas, de sa propre initiative, son ordonnance déclarant que les postes en question sont des postes de direction ou de confiance.

[28] Les articles qui portent sur les fonctionnaires exclus n'ont pas été modifiés dans le cadre des modifications législatives récentes apportées à la *Loi* en 2017. Comme il est indiqué dans *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil du Trésor (Gendarmerie royale du Canada)*, 2017 CRTESPF 36, au paragraphe 90 :

*[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.*

[29] La décision *Association de la police montée de l'Ontario* ne donne pas carte blanche au demandeur afin de contourner toutes les autres exigences législatives, que le législateur avait clairement à l'esprit quand il a reconnu le droit des fonctionnaires de négocier collectivement dans le secteur public. Si le demandeur est d'avis que l'on fait entrave indûment à ces droits, un processus est en place pour le contester; cependant, il n'a pas choisi de recourir à ce processus. L'objection du défendeur est accueillie. La Commission n'a pas compétence pour trancher ces questions sous la forme dans laquelle la présente demande a été présentée, puisque l'unité de négociation proposée ne sera pas formée de fonctionnaires au sens de la *Loi*.

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

*(L'ordonnance apparaît à la page suivante)*

**VII. Ordonnance**

[31] La demande est rejetée.

Le 23 avril 2018.

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**