

AUDIENCES DU SÉNAT

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

**MÉMOIRE DU FONDS DE RECOURS JURIDIQUE
DES MEMBRES DE LA GENDARMERIE**

Mémoire du Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie sur le projet de loi C-7

Le 6 juin 2016

Résumé

- Le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie entretient de sérieuses réserves quant au projet de loi C-7 :
 - (1) le projet de loi C-7 n'aborde pas les mesures unilatérales que prend en ce moment la direction de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et qui ont des répercussions négatives appréciables sur les membres de la GRC;
 - (2) le projet de loi C-7 exclura du processus de négociation collective, une fois qu'un agent négociateur aura été accrédité, un certain nombre de questions très importantes.

Mesures unilatérales prises par la direction de la GRC

- Depuis le 31 mars 2016, par suite d'une mesure unilatérale prise par la direction de la GRC, le système de cotisation volontaire au Fonds de recours juridique grâce auquel celui-ci avait les ressources nécessaires pour accomplir sa mission à l'égard des membres de la GRC est dissous. Cette mesure, dans les faits, met entièrement fin au versement des cotisations d'appartenance au Fonds de recours juridique.
- Depuis le 16 mai 2016, par suite d'une mesure unilatérale prise par la direction de la GRC, le Programme des représentants des relations fonctionnelles (PRRF) n'existe plus; il est remplacé par le Programme des conseillers en services en milieu de travail pour les membres (PCSMTM). Dans le cadre de ce nouveau programme, les membres de la GRC n'ont plus accès à aucune forme de représentation collective sur les questions relatives au milieu de travail ou sur d'autres questions influant sur leur dignité et sur leur bien-être.

- **Partant de cette assise, le Fonds de recours juridique prie le Sénat de modifier le projet de loi C-7 ou de prendre d'autres mesures pour faire en sorte que le système volontaire, établi de longue date, de retenue automatique à la source des cotisations au Fonds de recours juridique soit rétabli.**

Restrictions injustes présentes dans le projet de loi C-7

- Le projet de loi C-7 impose, dans la nouvelle structure des relations de travail, d'importantes restrictions au processus de négociation collective. Ces restrictions sont à l'origine d'un déséquilibre injuste, favorable à la direction de la GRC, face à toute association accréditée en vertu du projet de loi C-7, s'opposant en cela au jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*.
- **Pour ce motif, le Fonds de recours juridique prie le Sénat de modifier le projet de loi C-7 de telle manière que les points suivants soient soumis à la négociation collective :**
 - **transferts d'un poste à un autre et nominations;**
 - **niveaux de dotation en personnel;**
 - **évaluations;**
 - **congédiements ou rétrogradations;**
 - **conduite, y compris le harcèlement;**
 - **matériel;**
 - **normes, procédures et processus concernant ces points.**

Introduction

Le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie (« Fonds de recours juridique ») représente les intérêts des quelque 16 500 membres de la GRC qui ont choisi d'y adhérer. À l'heure actuelle, le Fonds de recours juridique est la plus grande et la plus représentative des associations volontaires de membres de la GRC.

Le Fonds de recours juridique a d'importantes réserves face au projet de loi C-7, le texte de loi déposé par le gouvernement pour réformer le régime de relations de travail de la GRC

conformément au jugement prononcé en janvier 2015 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Association de la police montée de l'Ontario (APMO) c. Canada*¹.

Premièrement, le projet de loi C-7 *n'aborde pas* les mesures que la direction de la GRC prend en ce moment, qui ont des répercussions lourdes et négatives sur les membres de la GRC, notamment au chapitre de leur capacité actuelle d'accéder à une quelconque forme de représentation collective quant aux questions touchant le milieu de travail. En effet, l'absence actuelle de cadre légiféré de relations de travail a entraîné un déséquilibre marqué du pouvoir entre la direction et les membres de la GRC. En ce moment, la direction de la GRC profite de cette situation au détriment des membres de la GRC.

Deuxièmement, le projet de loi C-7 exclurait du processus de négociation collective, dès l'accréditation d'un agent négociateur, un certain nombre de questions très importantes, notamment les transferts et nominations, les niveaux de dotation en personnel, les évaluations du rendement, les formes graves de mesures disciplinaires (congédiements et rétrogradations), le matériel et les questions de conduite, comme le harcèlement.

L'exclusion de ces domaines du processus de négociation collective exacerbera davantage le grave déséquilibre des pouvoirs qui existe déjà entre la direction et les membres de la GRC.

Comme nous l'expliquons en de plus amples détails ci-dessous, le Fonds de recours juridique est d'avis que ces aspects du projet de loi C-7 sont en opposition totale avec le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire APMO et avec les intérêts des membres de la GRC. Il est essentiel que des modifications soient apportées au projet de loi C-7 pour assurer le respect du jugement APMO et pour éviter un nouveau cycle de contestations fondées sur la *Charte*.

Contexte : le Fonds de recours juridique et le régime de relations de travail de la GRC

Le Fonds de recours juridique, une société sans but lucratif entièrement indépendante de la GRC, a été établi en 1997.

¹ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1.

Tous les membres et officiers brevetés de la GRC sont admissibles à l'adhésion au Fonds de recours juridique qui, à l'heure actuelle, compte à l'échelle nationale quelque 16 500 membres. Les membres du Fonds de recours juridique s'y joignent de leur propre chef et, jusqu'à tout récemment, s'inscrivaient à la retenue automatique à la source de leur cotisation, qui est en ce moment de 4 \$ par paye ou de 104 \$ par an.

Le Fonds de recours juridique a pour mandat d'assurer le soutien financier et autre des membres de la GRC afin qu'ils puissent défendre leurs intérêts sur des questions touchant leur bien-être et leur dignité, qu'ils le fassent au moyen de poursuites juridiques ou par d'autres avenues.

Si le Fonds de recours juridique n'existait pas, ou s'il n'était pas accessible à tous ses membres, ceux d'entre eux qui demandent son aide seraient acculés à la faillite ou à la destruction de leur réputation et de leur carrière.

Mesures unilatérales de la direction de la GRC à l'encontre des membres de la GRC

La direction de la GRC prend en ce moment des mesures qui ont un effet négatif important sur les membres de la GRC. Deux de ces modes d'action sont particulièrement dignes de mention.

D'abord, le commissaire de la GRC a unilatéralement mis fin au système de retenue automatique à la source grâce auquel les membres du Fonds de recours juridique lui versent leur cotisation volontaire. Le commissaire a, dans les faits, entièrement coupé le versement des cotisations d'appartenance des membres au Fonds de recours juridique.

D'autre part, le commissaire a mis fin au Programme des représentants des relations fonctionnelles (SRRP) et mis sur pied un Programme des conseillers en services en milieu de travail pour les membres (PCSMTM). Les membres de la GRC, en vertu de ce programme, n'ont pas accès à une quelconque forme de représentation collective quant aux problèmes du milieu de travail ou quant à d'autres questions susceptibles de se répercuter sur leur dignité ou sur leur bien-être.

Des renseignements supplémentaires sur chacun de ces modes d'action figurent ci-dessous.

Fin des retenues volontaires à la source

Comme nous le disions plus haut, depuis la mise sur pied du Fonds de recours juridique, ses ressources sont constituées des cotisations de ses membres. Plus exactement, les membres du Fonds de recours juridique choisissaient de leur plein gré de faire retenir à la source, par la GRC, leur cotisation de 4 \$ qui était par la suite remise au Fonds de recours juridique. Philip Murray, commissaire de la GRC, a accepté d'instaurer ce système en 1997 et cet accord a été confirmé en 2008 par le commissaire William Elliott.

Toutefois, le 18 février 2016, Bob Paulson, commissaire de la GRC, informait le Fonds de recours juridique que ce système de retenue à la source prendrait fin le 30 mars 2016. Cet avis n'a été précédé d'aucune discussion ni consultation entre la direction de la GRC et le Fonds de recours juridique. Qui plus est, l'avis est tombé tout juste trois heures avant que la direction de la GRC expédie à tous les membres de la GRC un bulletin les informant de cette importante modification.

Le Fonds de recours juridique a tenté d'engager un dialogue avec le commissaire sur cette question, notamment en proposant des solutions possibles d'étude de toute préoccupation que pouvait présenter pour la direction le système de retenue à la source. Le commissaire, cependant, n'a jamais daigné répondre au Fonds de recours juridique. De fait, le 31 mars 2016, un commissaire adjoint a expédié une note de service au Fonds de recours juridique, déclarant que la direction n'envisagerait pas d'approche autre que la cessation des retenues automatiques à la source.

Finalement, à compter du 31 mars 2016, la direction de la GRC a mis fin au système volontaire, établi de longue date, de retenue à la source qui avait procuré au Fonds de recours juridique les ressources dont il se sert pour accomplir sa mission pour le compte des membres de la GRC.

Ce geste a un impact lourd sur le Fonds de recours juridique. Il pourrait, en effet, mener à la dissolution du Fonds, car celui-ci dépend exclusivement du processus de retenue automatique à la source pour financer le travail qu'il réalise pour le compte des membres de la GRC. Le Fonds de recours juridique s'efforce présentement de monter un processus substitutif, mais il rencontre d'importantes difficultés à cet égard en raison, notamment, du fait que ses membres sont éparpillés dans tout le Canada et à l'étranger et font l'objet de transferts fréquents.

Quoi qu'il en soit, le financement et les activités du Fonds de recours juridique ont été minés par la résiliation unilatérale de son système, établi de longue date, de retenue automatique à la source et cela a eu, par conséquent, un effet négatif sur l'aptitude des membres de la GRC à faire progresser leurs intérêts individuels et collectifs dans le milieu de travail et dans d'autres dossiers. La décision unilatérale de la direction de la GRC a, entre autres choses, beaucoup affaibli le Fonds de recours juridique en réduisant les ressources dont il dispose pour faire son travail au profit de ses membres. Cela a exacerbé le déséquilibre du pouvoir qui existe entre la direction de la GRC et les membres de la GRC, en plus de donner à la GRC une capacité encore plus grande d'exercer son pouvoir à l'encontre des droits et intérêts des membres.

Création du Programme de conseillers en services en milieu de travail pour les membres (PCSMTM)

Le 16 mai 2016, la direction de la GRC a mis fin, unilatéralement, au Programme des représentants des relations fonctionnelles (PRRF) pour le remplacer par le Programme des conseillers en services en milieu de travail pour les membres (PCSMTM), en vertu duquel les membres de la GRC n'ont plus accès à aucune forme de représentation collective concernant les problèmes du milieu de travail ou d'autres problèmes qui influent sur leur dignité et sur leur bien-être. Les membres de la GRC n'ont plus accès, en fait, qu'à des « conseillers » qui n'ont pas le mandat de les représenter; ces « conseillers » n'ont d'autre rôle que de fournir des avis et une orientation aux membres sur la manière de régler les problèmes du milieu de travail (et ceci se limite aux questions liées au Code de déontologie, aux griefs, au congédiement et à d'autres questions graves [p. ex., des coups de feu dont un policier aurait été l'auteur ou la cible]). Cela contraste très nettement avec le système du PRRF, dans le cadre duquel les membres de la GRC avaient accès à des représentants des relations fonctionnelles (RRF) qui les représentaient et les défendaient dans les dossiers de problèmes du milieu de travail.

L'effet, donc, de l'établissement du PCSMTM consiste à empêcher les membres de la GRC d'obtenir quelque forme de représentation significative que ce soit quant à des questions importantes concernant le milieu de travail. Qui plus est, il aura cet effet jusqu'à ce qu'un agent négociateur soit accrédité en vertu du nouveau cadre législatif, ce qui peut être à des années d'ici.

Le mode d'action de la direction de la GRC enfreint le droit à la liberté d'association

En plus d'avoir un effet négatif sur les membres de la GRC, le train de mesures décrit ci-dessus est entièrement incompatible avec le raisonnement et les conclusions de la Cour suprême dans l'affaire APMO.

Dans ce dossier, la Cour suprême a conclu que le régime de relations de travail de la GRC nuisait substantiellement à la liberté d'association des membres de la GRC, ce qui va à l'encontre de l'alinéa 2(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La Cour, cependant, soutenait également que le régime n'entraînait pas le déni total de la liberté constitutionnelle d'association.

La conclusion de la Cour suprême à cet égard est renforcée par les constatations du juge de première instance, qui concluait :

- qu'il existe une grande collaboration entre les RRF et la direction, le tout dans un climat de bonne foi de la part de chacun;
- que la direction de la GRC écoute attentivement et avec un esprit ouvert les opinions exprimées par les RRF au cours du processus de consultation établi par le PRRF.

Il est intéressant de noter que la Cour d'appel de l'Ontario a formulé les commentaires suivants au sujet du Fonds de recours juridique :

« Le troisième motif qui m'amène à conclure que l'exercice de la liberté fondamentale d'association par les membres de la GRC n'est pas « effectivement impossible » est l'existence du Fonds de recours juridique. Comme je le disais plus haut, le Fonds de recours juridique est une société sans but lucratif à laquelle les membres adhèrent volontairement. Quelque 14 000 membres de la GRC se sont joints au Fonds et, chaque mois, il s'y ajoute encore une centaine d'adhérents. Il a été mis sur pied pour aider ses membres à régler différents problèmes liés à l'emploi. Il vient en aide aux membres de la GRC en agissant pour faire progresser leur dignité et leur bien-être relativement à des problèmes issus des politiques et directives de la GRC. Il est entièrement financé par ses membres, complètement autorégi, indépendant et autonome; ses administrateurs et représentants, eux aussi indépendants, sont élus démocratiquement. Le Fonds de recours

juridique joue un rôle complémentaire au PRRF, qu'il soutient². »
 [TRADUCTION]

La Cour suprême n'a pas infirmé ces conclusions.

Ainsi, bien que la Cour suprême ait conclu que le système de relations de travail de la GRC ne satisfait pas à la norme constitutionnelle applicable, elle n'a certainement pas conclu pour autant que l'activité d'association connexe, au chapitre des problèmes du milieu de travail, est impossible ou entièrement absente.

Qui plus est, rien, dans le jugement de la Cour suprême, n'appuie l'élimination totale du régime actuel du travail de la GRC – et, avec lui, de l'unique forum dont disposent les membres de la GRC au chapitre de la représentation collective – avant la mise en œuvre complète d'un nouveau régime de négociation collective. Bien au contraire, les décisions, prises par la direction de la GRC, d'éliminer le PRRF et de « définancer » le Fonds de recours juridique ne sont appuyées d'aucune manière par le jugement prononcé dans l'affaire APMO et ne peuvent qu'aggraver l'infraction à la liberté d'association relevée dans cette affaire en rendant la situation du régime du travail bien pire pour les membres de la GRC.

Pour résumer, plutôt que d'*améliorer* la capacité des membres de la GRC d'exercer leur liberté d'association, le mode d'action actuel de la direction de la GRC *élimine* totalement la représentation collective au sein de la GRC.

Pour ce motif, le Fonds de recours collectif de la GRC prie le Sénat de modifier le projet de loi C-7 ou de prendre d'autres mesures de rétablissement du système volontaire, établi de longue date, de retenues à la source visant les cotisations des membres au Fonds de recours juridique.

Les restrictions figurant au projet de loi C-7 doivent être éliminées

Le Fonds de recours juridique s'inquiète fortement, d'autre part, des importantes restrictions qu'imposerait le projet de loi C-7 au processus de négociation collective dans le nouveau modèle de relations de travail, créant par là un déséquilibre injuste et grave en faveur de la

² *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2012 ONCA 364, par. 132.

direction de la GRC relativement à toute association accréditée en vertu du projet de loi C-7. Cette notion est entièrement inacceptable quand on sait que la Cour suprême du Canada, dans l'affaire APMO (celle-là même qui a mené au projet de loi C-7) soutenait qu'une loi du travail enfreindra l'alinéa 2(d) de la *Charte* si elle perturbe gravement l'équilibre de la négociation entre les employés et leur employeur : « Ainsi, le mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés ne respecte pas la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d)³. »

Deux jugements récents de la Cour supérieure de justice (de l'Ontario), les affaires *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Canada*⁴ et *Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario c. Canada*⁵, ont invalidé des lois du travail en vertu de la *Charte*, car ces lois créaient un déséquilibre grave qui empêchait les employés de s'engager dans une démarche équitable de négociation collective. Les deux jugements rendus ont montré à l'évidence que l'alinéa 2(d) exige des lois du travail qu'elles respectent le besoin d'un équilibre juste entre un employeur et une association représentative.

Gardant à l'esprit l'exigence juridique d'assurer l'équilibre des relations de travail à la GRC, le Fonds de recours juridique fait valoir que les points suivants devraient constituer des modalités négociables d'emploi en vertu du nouveau mécanisme de négociation :

- les transferts d'un poste à un autre et les nominations;
- les niveaux de dotation en personnel;
- les évaluations;
- les congédiements ou les rétrogradations;
- la conduite, y compris le harcèlement;
- le matériel;
- les normes, procédures et processus concernant ces points.

Le Fonds de recours juridique fait également valoir qu'il ne devrait pas être nécessaire de recourir à un arbitre des intérêts pour envisager les critères établis au paragraphe 148(1) de

³ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, par. 71.

⁴ 2016 ONSC 418, selon J. Firestone, au par. 192 de la version anglaise : « [Il faut se] rappeler que le concept d'équilibre est essentiel à la détermination d'ingérence substantielle » [TRADUCTION].

⁵ 2016 ONSC 2197, selon J. Lederer, au par. 274 : « Comme le donne à penser la jurisprudence [...] nous étudions l'équilibre du pouvoir dans la relation entre les employeurs et les employés. » [TRADUCTION].

la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* au moment de prendre une décision arbitrale sur des membres de la GRC.

Ainsi que nous l'avons décrit plus haut, il existe un déséquilibre important entre la direction et les membres de la GRC. Pour corriger ce déséquilibre du pouvoir, le projet de loi C-7 doit égaliser les règles du jeu entre la direction et les membres en exigeant des parties qu'elles s'engagent de bonne foi dans des négociations concernant les conditions d'emploi des membres et, par la suite, dans un processus juste et équilibré d'arbitrage des intérêts en l'absence d'entente négociée.

Cependant, en imposant les restrictions susmentionnées au processus de négociation collective, le projet de loi C-7 a pour effet d'*enchâsser* la capacité de la direction de prendre des mesures unilatérales quant aux conditions d'emploi des membres de la GRC.

Il faut souligner que les points abordés ci-dessus sont très importants pour les membres de la GRC. Il est fréquent, par exemple, que des détachements et bureaux de la GRC soient en sous-effectif, particulièrement dans les petites régions ou les régions éloignées. Il résulte de ce fait des préoccupations incessantes, pour nombre de policiers, quant à leur sécurité et quant à leur risque d'épuisement professionnel. Les niveaux de dotation en personnel et les transferts, toutefois, sont exclus de la négociation collective en vertu du projet de loi C-7.

Le Fonds de recours juridique ne voit pas en quoi ces restrictions sont appropriées ou nécessaires. En réalité, aucune autre force policière, au Canada, n'est assujettie à de telles restrictions à la négociation collective. Le Fonds de recours collectif est d'avis que le fait d'exclure ces domaines de la négociation collective enchâsse le déséquilibre déjà présent du pouvoir au sein de la GRC et que les membres de la GRC continueront de se voir nié le droit d'association que leur garantit la *Charte*.

Pour ces motifs, le Fonds de recours collectif soutient que les restrictions susmentionnées à la négociation collective qui font présentement partie du projet de loi C-7 doivent être éliminées.

Conclusion

Les relations de travail, au sein de la GRC, sont depuis de nombreuses années une source de controverse et de contentieux. Le jugement APMO donne l'occasion de régler la question

une fois pour toutes par l'instauration d'un régime juste et équilibré de négociation collective qui protège et promeut la liberté d'association des membres de la GRC. Le projet de loi C-7, dans sa forme actuelle, dissipe cette possibilité en créant un système profondément et injustement favorable à la direction et en n'assurant aucune protection immédiate contre les mesures, unilatéralement prises par la direction de la GRC, qui nuisent aux droits et aux intérêts des membres de la GRC. Le Fonds de recours juridique croit que le projet de loi C-7, dans sa forme actuelle, ne sera qu'un déclencheur de controverses et de contestations supplémentaires car les associations volontaires représentantes des membres de la GRC (comme le Fonds de recours juridique) n'ont guère d'autres choix que d'y faire opposition devant les tribunaux puisqu'il s'agit d'une violation de plus à leur liberté d'association. Il est essentiel d'apporter des modifications au projet de loi C-7 pour que les membres de la GRC puissent jouir d'un régime de relations de travail stable et équitable.

Roy Hill, M.O.M.
Secrétaire adjoint et trésorier du Fonds de recours
juridique des membres de la Gendarmerie