

**Mémoire présenté au
Comité permanent des finances de la
Chambre des communes
Projet de loi C-4
*Loi d'exécution du budget (Partie 2)***



L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Le 26 novembre 2013

Introduction

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada représente 55 000 professionnels du secteur public canadien, dont la vaste majorité œuvre au sein de la fonction publique fédérale. Ses membres travaillent dans les ministères, organismes, sociétés d'État, musées, archives, laboratoires, stations de recherche sur le terrain et instituts de recherche du gouvernement fédéral. Ils sont directement touchés par le projet de loi C-4, en particulier les sections 17 et 18, qui viennent modifier la *Loi sur les relations du travail dans la fonction publique (LRTFP)*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)*. Nous soutenons que la loi proposée porte atteinte au droit de négocier collectivement au point de constituer une violation de la liberté d'association, laquelle est pourtant protégée par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) et par la Convention 87 de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Le présent mémoire résume l'analyse que fait l'Institut de ces violations et des autres érosions du droit à la négociation collective, et expose les dispositions qui, malgré leur légalité, représentent une nette dégradation des droits individuels en plus de poser des défis d'ordre pratique qui nécessitent l'attention du Comité.

Processus

Nous souhaitons d'abord attirer l'attention sur le processus employé par le gouvernement pour mettre en œuvre les changements proposés, lesquels représentent, pour l'essentiel, une refonte majeure du régime des relations du travail dans la fonction publique. En fait, advenant leur mise en œuvre, de nombreux principes qui sous-tendent le cadre des relations de travail des employés de la fonction publique seront écartés. L'Institut estime qu'il est nécessaire de moderniser la loi, mais il n'empêche que le fait d'enfourer des modifications si importantes dans une loi omnibus n'est tout simplement pas la bonne façon de procéder. Il aurait plutôt fallu intégrer ces changements à un texte législatif indépendant qui aurait permis de procéder à des consultations sérieuses avec des experts en la matière.

Peu de mises à jour ont été apportées aux lois régissant le travail dans la fonction publique fédérale depuis 40 ans.¹ Les responsables de la dernière révision ont mené une consultation approfondie avec les parties intéressées avant la présentation du projet de loi. La façon de faire du gouvernement actuel, qui impose des changements radicaux sans même consulter les parties intéressées, a été sévèrement critiquée par l'OIT et considérée comme une attaque contre la liberté d'association² — droit également garanti par la *Charte*.

I. ÉROSION DES DROITS À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Mode de règlement des différends

En vertu de la loi actuelle, les agents négociateurs peuvent choisir, dès le début de la négociation collective, l'un des deux modes de règlements des différends qui sont à leur disposition dans

¹ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003

² *Newfoundland Association of Public Employees c. Canada* (cause n° 1260) : Dans cette cause, l'OIT s'est montrée critique par rapport au manque de consultation avec les agents négociateurs dans le contexte d'une révision des lois régissant les relations du travail.

l'éventualité d'une impasse : l'arbitrage ou la voie de la conciliation-grève. Cette démarche a donné lieu à une paix sociale relative pendant plusieurs années. Or, le projet de loi C-4 vient maintenant imposer la voie de la conciliation-grève comme mode de règlement des différends par défaut, ce qui favorise la confrontation, même si aucune justification n'appuie ce changement dramatique.

Le droit de grève est un prolongement essentiel de la liberté d'association dans le contexte du droit du travail. Cela dit, non seulement le projet de loi C-4 impose-t-il la voie de la conciliation-grève, mais il modifie en plus la désignation des services essentiels. Cette combinaison porte gravement atteinte au droit de grève. Le régime proposé force la confrontation, puis fait pencher la balance en faveur de l'employeur lorsque survient la confrontation. L'employeur, ainsi investi du plein contrôle, pourra déterminer qui peut faire la grève et à quel moment; en outre, la loi proposée lui donnerait le pouvoir de changer de décision en tout temps.

Services essentiels

Les titulaires des postes désignés essentiels ne peuvent exercer leur droit de grève parce qu'ils sont prétendument nécessaires à la prestation de services considérés comme indispensables à la sûreté et la sécurité du public³. La loi actuelle expose un processus dans le cadre duquel l'employeur et les syndicats négocient des ententes sur les services essentiels.⁴ Le type et le nombre de postes nécessaires à la prestation de services essentiels font l'objet de négociations. À défaut d'une entente, l'une ou l'autre des parties peut renvoyer le dossier à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP). Cet accès à la supervision d'une commission du travail indépendante pouvant traiter les désignations de services essentiels est assuré dans toutes les administrations régissant les relations du travail au Canada, à l'exception notable de la Saskatchewan.

Le projet de loi C-4 donne à l'employeur des droits exclusifs; en effet, ce dernier aurait la discrétion de déterminer : a) les services qui sont essentiels; b) le nombre et la nature des postes nécessaires à la prestation de ces services. Le rôle de l'agent négociateur se limite à une consultation « après coup » — il n'existe pas de mécanisme de règlement des différends qui permettrait de contester l'une ou l'autre de ces décisions de l'employeur.

La loi proposée permet aussi à ce dernier d'exiger qu'un employé occupant un poste désigné essentiel s'acquitte de toutes les fonctions qui lui sont attribuées et qu'il soit disponible hors des heures de service pour se rendre au travail, sans délai, aux fins de l'exercice de ces fonctions. En bref, certains devront faire des travaux non essentiels pendant une grève.⁵

De plus, les unités de négociation dont la majorité des syndiqués occupent des postes désignés essentiels ont aussi été dépouillées de leur accès à l'arbitrage des différends. Les syndicats pourront toujours aller en arbitrage à la condition qu'au moins 80 % des postes faisant partie de l'unité de négociation soient désignés essentiels par le gouvernement. Il s'agit là d'une grave atteinte au droit de

³ *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 [« *LRTFP* »], para. 4(1)

⁴ *LRTFP*, sections 119 à 134

⁵ Aux paragraphes 150 à 152 de la cause no 1260 (*Newfoundland Association of Public Employees c. Canada*), l'OIT, tout en reconnaissant la nécessité de limiter le droit de grève lorsque des interruptions pourraient mettre en péril la vie, la sécurité personnelle ou la santé de la population, avertit que le droit de grève ne peut être rendu inefficace par suite de la procédure de désignation des « travailleurs essentiels ».

grève, en plus de constituer une violation du droit à la négociation collective, lequel est protégé par la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la Charte.⁶ Cette mesure enfreint également la Convention 87 de l'OIT, qui reconnaît que le droit de grève des employés forme une partie intégrante — et nécessaire — de la liberté d'association.

Il convient de mentionner que la loi de la Saskatchewan sur les services essentiels⁷ propose un régime pratiquement identique au contenu du projet de loi C-4, et que ce régime fait l'objet d'une contestation constitutionnelle qui sera entendue par la Cour suprême du Canada cet hiver.⁸

Mode inéquitable de règlement des différends

Le projet de loi C-4 modifie considérablement les facteurs dont le conseil d'arbitrage doit tenir compte lorsque des parties ont accès à l'arbitrage aux fins du règlement de leurs différends. En effet, le libellé actuel de ce projet de loi permet la prise en compte de cinq facteurs décrits à l'article 148 de la *LRTFP* :

- (a) la nécessité d'attirer au sein de la fonction publique des personnes ayant les compétences voulues et de les y maintenir afin de répondre aux besoins des Canadiens;
- (b) la nécessité d'offrir au sein de la fonction publique une rémunération et d'autres conditions d'emploi comparables à celles des personnes qui occupent des postes analogues dans les secteurs privé et public, notamment les différences d'ordre géographique, industriel et autre qu'il juge importantes;
- (c) la nécessité de maintenir des rapports convenables, quant à la rémunération et aux autres conditions d'emploi, entre les divers échelons au sein d'une même profession et entre les diverses professions au sein de la fonction publique;
- (d) la nécessité d'établir une rémunération et d'autres conditions d'emploi justes et raisonnables compte tenu des qualifications requises, du travail accompli, de la responsabilité assumée et de la nature des services rendus; et
- (e) l'état de l'économie canadienne et la situation fiscale du gouvernement du Canada.

Les changements proposés exigent que le conseil d'arbitrage accorde la prépondérance à deux facteurs : le recrutement et le maintien en poste, d'une part, et les circonstances financières du gouvernement relativement à ses politiques budgétaires, d'autre part. Le conseil *peut* tenir compte d'autres facteurs à sa propre discrétion. Or, cette façon de faire soulève de grandes préoccupations pour l'Institut, lesquelles sont expliquées ci-dessous.

Recrutement, maintien en poste et information asymétrique

Il est reconnu que le recrutement et le maintien en poste constituent un facteur déterminant des décisions arbitrales. Le fait d'accorder plus d'importance à ce seul facteur place toutefois l'agent

⁶ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique* [2007] 2 RCS 391; *Ontario (Procureur général) c. Fraser* [2011] 2 RCS 3.

⁷ *Public Service Essential Services Act*, S.S. 2008, c. P-42.2.

⁸ *Saskatchewan c. Saskatchewan Federation of Labour*, 2012 SKQB 62 (CanLII), infirmée sur appel, 2013 SKCA 43 (CanLII), actuellement en appel devant la CSC (Registre de la CSC : 35423).

négociateur en situation de désavantage. En effet, le recrutement et le maintien en poste sont des facteurs moins tangibles que d'autres, comme la relativité salariale. Il est donc plus ardu d'apporter des preuves certaines à l'égard de ces facteurs. Lorsque l'employeur divulgue de l'information à l'approche de la négociation, il est virtuellement impossible de prouver l'existence de problèmes de recrutement et de maintien en poste. De plus, il est rare qu'un problème soit documenté à cet égard. Et lorsqu'il y en a un, il est tout aussi rare qu'on y donne accès sans devoir présenter une demande d'accès à l'information. Dans les faits, les contraintes budgétaires empêchent les employeurs d'admettre volontairement qu'ils ont un problème de recrutement et de maintien en poste, même lorsqu'on leur présente une quantité considérable d'éléments de preuve en ce sens. Il est valable de prendre en considération le facteur que constituent le recrutement et le maintien en poste, mais l'importance qui y est maintenant accordée donne une influence disproportionnée à l'employeur.

L'accès inégal aux renseignements pertinents est aggravé par l'annonce selon laquelle la CRTFP n'effectuera plus d'analyses sur la rémunération. Cette annonce pose problème, car elle laisse supposer que l'information accessible sera encore moins objective à l'avenir. Pour assurer l'équité du processus, il faudrait que les deux parties aient accès à de l'information pertinente pour orienter leurs priorités et prendre des décisions appropriées. Malheureusement, ce projet de loi viendra changer les valeurs fondamentales de l'arbitrage, ce qui fera en sorte que le processus sera de moins en moins guidé par les éléments probants présentés par les parties.

Les circonstances financières et les politiques budgétaires

L'une des plus vives préoccupations découle de la deuxième des nouvelles considérations : « les circonstances financières du gouvernement relativement à ses politiques budgétaires ». Dans les faits, ce second facteur peut être divisé en deux parties : les circonstances financières du gouvernement, d'une part, et ses politiques budgétaires, d'autre part. La première partie, les « circonstances financières du gouvernement », est essentielle et devrait sans aucun doute être le point central de toute discussion concernant la négociation. Il est nécessaire que l'arbitre examine objectivement le climat économique et la santé financière du pays au moment de rendre ses décisions. La seconde partie, « relativement à ses politiques budgétaires », changera complètement le contexte de la procédure arbitrale, en plus de compromettre l'impartialité de la fonction publique. Cet ajout diluera la valeur de l'analyse objective des preuves factuelles que constituent les facteurs économiques pertinents et leur substituera une préférence idéologique. Toute négociation patronale-syndicale, qu'elle soit privée ou publique, comprend une discussion visant à déterminer le caractère raisonnable d'une proposition ainsi que la capacité de l'employeur d'assumer les coûts d'une proposition raisonnable. Ce changement a pour effet de réprimer tout débat concernant la « capacité de payer », qu'il remplace par la « volonté de payer », sans égard à la capacité ou à la nécessité.

L'impartialité assure la continuité et la force d'une institution au fil des générations — peu importe le parti politique au pouvoir. L'impartialité permet aux membres de la fonction publique de continuer à assurer la prestation de services publics aux Canadiens sans égard aux scandales politiques et aux tempêtes partisans qui leur tournent autour. L'accès des fonctionnaires à des voies de négociation justes, factuelles et apolitiques est un principe clé de l'impartialité. Or, le retrait de l'accès à ces voies de règlement politise la fonction publique et nous ramène 50 ans en arrière. Les changements suscités conduiront à une allocation plus réactionnaire et moins réfléchie des ressources ainsi qu'à l'affaiblissement de la coopération entre les politiciens et les fonctionnaires, en plus de compromettre la continuité temporelle de la fonction publique qu'assure l'impartialité.

La démarche qui consiste à donner la prépondérance à seulement deux facteurs se répercute également dans le processus de conciliation, ce qui une fois encore accroît la probabilité d'un conflit de travail.

Pour résumer, le projet de loi C-4 pipe les dés en faveur de l'employeur : il rassemble les syndicats sur la voie de la conciliation-grève, donne à l'employeur un contrôle exclusif et discrétionnaire sur le nombre de travailleurs pouvant faire la grève et fait en sorte que les conseils d'arbitrage ou de conciliation aient les mains liées par la bonne volonté du gouvernement du jour.

II – ÉROSION DES DROITS INDIVIDUELS

Fusion de la CRTFP et du TDFP

La Commission des relations de travail dans la fonction publique et le Tribunal de la dotation de la fonction publique seront fusionnés pour former une nouvelle entité, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (CRTEFP). Bien qu'un tel exercice vise habituellement à trouver des gains d'efficacité, la loi aura probablement l'effet contraire.

En particulier, les deux organisations accusent de longs retards à l'heure actuelle, et il n'est pas évident qu'une fusion permettra de les réduire. En effet, la loi proposée fera augmenter le nombre de plaintes, car elle imposera le traitement séparé des griefs individuels de nature similaire au lieu de les rassembler dans le cadre de griefs de principe. À défaut d'investir massivement dans la CRTEFP, ce nouvel organe sera inévitablement moins efficace que les deux entités existantes en vertu de loi actuelle, ce qui aura pour effet d'allonger les temps d'attente précédant le traitement des divers griefs et plaintes s'inscrivant dans la sphère de compétence de la CRTEFP.

Droits de la personne

La loi proposée dépouille le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) de toute compétence par rapport aux allégations de violation de la *Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)* dans les milieux de travail des membres de la fonction publique et donne à la CRTEFP la compétence exclusive en la matière. Les employés de la fonction publique fédérale auront toujours la possibilité de signaler des allégations de discrimination dans le cadre d'un arbitrage en vertu des articles 7, 8, 10 ou 14 de la *LCDP*, mais seulement auprès de la CRTEFP. En outre, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) ne pourra plus traiter les plaintes de discrimination, intervenir dans les procédures de la CRTEFP ou présenter des mémoires sur l'interprétation de la *LCDP*.

La limitation des recours à la disposition de la CRTEFP est aussi une grande source de préoccupation pour l'Institut. En vertu du régime fédéral actuel des droits de la personne, la constatation d'un cas de discrimination à l'encontre d'un employé pourrait susciter une directive enjoignant à l'employeur de cesser sa pratique discriminatoire et de prendre des mesures, en consultation avec la CCDP, afin de corriger la pratique en question ou de prévenir sa répétition dans des situations semblables.⁹ En matière de recours, ce pouvoir est le seul pouvoir de la CCDP que le projet de loi C-4 n'accorde pas à la CRTEFP.

⁹ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, para. 53(1)

Changements à la procédure de règlement des griefs

La loi proposée donne à l'employeur la discrétion de rejeter des griefs considérés comme « frivoles, futiles, vexatoires ou entachés de mauvaise foi ». Ce pouvoir est généralement accordé à des organes indépendants comme le TCDP ou la CRTFP. Que l'employeur ait la capacité de rejeter unilatéralement les cas avant même leur audition est un fait sans précédent. Ce pouvoir pourrait très bien conduire les employeurs à agir de façon plus cavalière lorsqu'ils traitent les griefs, en plus d'entraîner l'augmentation du nombre de griefs renvoyés à la nouvelle Commission, ce qui pose problème pour les raisons susmentionnées.

CONCLUSION

Le projet de loi C-4 entrave l'exercice du droit associatif des fonctionnaires à une négociation collective équitable ainsi que leurs droits individuels à un règlement prompt, efficace et impartial des différends survenant en milieu de travail. L'atteinte au droit de grève que contient la loi proposée rend la section 17 inconstitutionnelle, car elle constitue une violation injustifiée de la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la Charte.

Il faut amender le projet de loi C-4 de façon à pouvoir étudier séparément ses sections 17 et 18 et à permettre la tenue de consultations appropriées avec les parties intéressées. C'est ainsi que l'on pourra procéder à une véritable *modernisation* des relations du travail dans la fonction publique fédérale au lieu de proposer cette loi régressive.