

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

sur

**PROJET DE LOI C-4, Loi n° 2 sur le plan d'action
économique du Canada**

PAR

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

LE 26 NOVEMBRE 2013



**Alliance de la Fonction publique du Canada
Public Service Alliance of Canada**

INTRODUCTION

L'Alliance de la Fonction publique du Canada est très heureuse de l'occasion qui lui est donnée de s'adresser aujourd'hui au Comité. À titre de syndicat le plus important de la fonction publique, représentant plus de 180 000 membres répartis d'un océan à l'autre, nous réclamons depuis longtemps des changements à la législation qui établit le cadre dans lequel nous exerçons nos activités.

De notre point de vue, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP) est une loi imparfaite, qu'il faut améliorer et moderniser. Nous sommes depuis longtemps d'avis que la loi actuelle, ainsi que ses versions précédentes, aurait dû être remplacée par le *Code canadien du travail* ou par une loi similaire. Nous estimons en effet que le *Code* reflète de manière plus juste le rapport de négociation collective qui unit le syndicat et l'employeur, une orientation qui se rapproche davantage de la volonté et des aspirations de nos membres, dont plus de 140 000 œuvrent dans la fonction publique fédérale.

Cela étant dit, le projet de loi C-4 n'offre pas, tant dans la manière que le contenu, de cadre favorable au changement responsable et à la modernisation de la structure des relations de travail qui régit les travailleuses et travailleurs du secteur public fédéral.

Nous sommes fortement préoccupés par la façon dont les modifications proposées ont été déposées au Parlement le 22 octobre dernier, c'est-à-dire par le biais d'une loi budgétaire. Cette manière de procéder fait ressortir le processus secret et unilatéral qui a mené à sa présentation. Elle ne respecte en aucun point les normes les plus élémentaires en matière de transparence et de reddition de comptes. En cette période marquée par les suppressions de postes, la démotivation et la multiplication des attaques publiques contre les fonctionnaires par le gouvernement en place, le message qui est adressé à ces derniers est on ne peut plus clair : leur employeur ne respecte pas leur travail et les services qu'ils rendent à leur pays.

En outre, l'AFPC tient à exprimer sa ferme conviction que les propositions contenues dans le projet de loi C-4 aboliront systématiquement tous les instruments qui contribuent à maintenir la paix sociale. Il s'agit ni plus ni moins d'une attaque en règle contre la libre négociation collective dans une société démocratique et le rôle constructif que joue celle-ci dans l'établissement d'un cadre de travail harmonieux et dans la prestation de services de qualité indispensables à la protection de l'intérêt public.

Voilà une situation sans précédent en matière de législation fédérale au cours des dernières décennies; par le passé, les réformes découlaient de vastes démarches de concertation donnant lieu à des projets de loi séparés qu'on soumettait comme il se doit au débat et à l'examen des membres du Parlement. Plutôt que de moderniser les relations de travail, le projet de loi C-4 nous ramène en arrière. Ces propositions, si elles sont adoptées, affaibliront ou aboliront des mécanismes bien établis et propices au règlement efficace des différends. Elles auront pour effet de faire pencher la balance

encore plus fortement en faveur de l'employeur et du gouvernement, car elles restreindront les droits des syndiqués ainsi que le rôle des conseils des relations de travail et des arbitres qui jouent depuis longtemps un rôle essentiel dans le règlement des différends. Le présent gouvernement ne semble connaître aucune limite quand il s'agit de dicter des règles qui servent ses propres intérêts, dans le but de promouvoir son ordre du jour.

Ce que l'AFPC propose, c'est une véritable modernisation du régime des relations de travail au fédéral, afin qu'il devienne un régime qui reconnaît les droits des fonctionnaires et les respecte, tout en l'alignant sur le cadre législatif qui régit le secteur privé dans les provinces et territoires du pays.

Le projet de loi C-4 soulève un certain nombre de préoccupations précises que nous allons exposer ici. Pour les raisons invoquées, nous estimons que les modifications proposées devraient être rejetées. Nous soutenons qu'il faudrait, au lieu d'abolir unilatéralement des droits, tenir des discussions axées sur une véritable réforme du régime des relations de travail, auxquelles participeraient toutes les parties intéressées, et que les fonctionnaires fédéraux devaient être régis par le *Code canadien du travail* ou par une nouvelle loi qui en incorpore les principes.

PARTIE A FAIRE PENCHER LA BALANCE DU CÔTÉ DE L'EMPLOYEUR : UN CHANGEMENT D'ORIENTATION RADICAL EN MATIÈRE DE RELATIONS DE TRAVAIL

Le projet de loi C-4 met en péril le grand compromis sur lequel repose la législation moderne en matière de travail : en échange de la paix sociale, un mécanisme efficace de règlement des différends a été mis en place; il est régi par un système de lois qui prend appui sur les principes fondamentaux que sont la liberté d'association, le droit de grève et, dans certaines circonstances, l'intervention d'une tierce partie au moyen de l'arbitrage.

Ce projet de loi constitue une attaque contre la négociation collective et les voies de recours des syndiqués. Plutôt que de cultiver un climat favorisant le règlement efficace des différends et des relations de travail harmonieuses, le gouvernement actuel s'emploie à instaurer de façon unilatérale un cadre qui mine les droits démocratiques les plus élémentaires et qui ébranle les principes qui sous-tendent le droit du travail au Canada. Son objectif est de dicter l'issue de la négociation sans chercher à trouver un juste milieu entre l'équilibre budgétaire et les aspirations légitimes des travailleuses et travailleurs. Cette orientation engendre un climat où les relations de travail prennent un caractère politique. Les modifications proposées visent clairement à restreindre les mécanismes de négociation et de règlement des griefs de façon à réduire la responsabilité du gouvernement; elles ont pour but d'abolir le système de freins et contrepoids pour le remplacer par des pratiques à sens unique, et potentiellement néfastes, en matière de relations de travail. Toute ingérence indue dans le processus nuit au rôle essentiel que jouent les tiers impartiaux que sont les commissions de l'intérêt public (CIP), les arbitres, les conseils et les tribunaux quand vient le temps

d'aider les parties à résoudre efficacement leurs différends. Cette façon de procéder constitue ni plus ni moins une attaque contre la liberté d'association et le rôle des commissions des relations de travail.

Les règles en matière de négociation, le choix des modes de règlement des différends, la désignation des services essentiels et l'arbitrage doivent être envisagés comme un tout, c'est-à-dire comme un processus qui, lorsqu'il fonctionne bien, aboutit à des conditions d'emploi adoptées d'un commun accord

Nous sommes extrêmement préoccupés par le fait que les changements proposés au processus de négociation collective constituent un profond remaniement des règles, destiné à modifier le rôle du gouvernement en la matière. Ce dernier ne se contente pas de transformer les règles en matière d'arbitrage, il s'accorde aussi le droit unilatéral de désigner les services jugés essentiels et les personnes à qui on interdira d'exercer leur droit de suspendre le travail. Cette approche remet en question la légitimité du processus de règlement des différends et fragilise l'équilibre des relations de travail. Les parties ne disposeront plus des instruments qui leur permettaient jusqu'ici de régler efficacement les conflits touchant les conditions d'emploi dans la fonction publique fédérale.

L'AFPC ne s'oppose pas seulement à la substance des modifications proposées dans le projet de loi, mais aussi à la manière dont elles ont été introduites. Nous sommes d'avis que cette façon de procéder marque la fin d'une longue tradition en matière de réforme du régime des relations de travail : celle de la concertation. Désormais, les décisions soumises à l'examen du Parlement évacuent toute donnée ou analyse pertinente; la prise de décision adopte un caractère secret, arbitraire et unilatéral nuisible au processus. Ce sont tous là des signes de la détérioration des relations de travail au sein de la fonction publique.

Quiconque veut prendre la mesure du changement n'a qu'à étudier l'évolution de la situation au cours des quinze dernières années. En 1999, au terme d'une période marquée par la réduction des effectifs et la multiplication des pressions exercées sur la fonction publique, le gouvernement de l'époque avait entrepris un examen de l'état des relations patronales-syndicales et de la négociation collective dans le cadre de la *Loi sur les relations de travail de la fonction publique* (LRTFP). L'examen avait donné naissance au rapport Fryer¹ ainsi qu'au Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Conseil privé.

Ces démarches ont conduit en 2003 à l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), qui a modifié la façon dont les syndicats négocient avec l'administration fédérale, ainsi que les recours à la disposition des employés impliqués dans des conflits de travail. En 2005, deux volets de la LMFP sont entrés en vigueur qui ont modifié sensiblement le cadre des relations de travail : il s'agit de la *Loi sur l'emploi*

¹ Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, *Travailler ensemble dans l'intérêt public*, 2001 (<http://www.tbs-sct.gc.ca/report/fryer/wtpi-teip-fra.asp>)

dans la fonction publique (LEFP) et de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP). Ces deux lois renferment des dispositions qui prévoient une révision législative aux cinq (5) ans.

En 2009, le premier ministre confiait à Susan Cartwright, alors conseillère principale au Bureau du Conseil privé, la révision des deux lois en question et la préparation d'un rapport adressé au président du Conseil du Trésor qui serait présenté au Parlement début 2011². Même si nous avons exprimé quelques réserves sur le processus, nous avons eu l'occasion d'y participer.

Aucune des modifications notables proposées dans le projet de loi C-4 n'a fait l'objet d'une recommandation dans le cadre de cette révision quinquennale.

Dans une approche qui contraste fortement avec les réformes antécédentes, le présent gouvernement a mis au point, dans le plus grand secret, des modifications qu'il a insérées dans une loi budgétaire, dans l'objectif d'accélérer leur adoption sans l'avantage de la discussion, de l'analyse ou d'un débat ouvert sur l'amélioration du régime des relations de travail. Une autre préoccupation grandissante des agents négociateurs et des spécialistes des relations de travail concerne l'absence apparente de transparence relativement à la mise en œuvre de ces changements et des effets qu'ils auront sur les rondes de négociation à venir.

PARTIE B REDÉFINITION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

1. SERVICES ESSENTIELS (section 8 de la LRTFP)

L'AFPC s'élève avec vigueur contre les propositions relatives à la désignation des services essentiels. Nous accordons depuis toujours une grande importance à la nécessité d'assurer la sécurité du public, tout en respectant le droit légitime de nos membres de recourir à la grève. Nos membres prennent leurs devoirs et leurs responsabilités à l'égard du public très sérieusement.

Nous sommes d'avis que, pendant une grève, les services devraient être maintenus à un niveau suffisant pour éviter de compromettre la sécurité de la population canadienne. Les propositions à l'étude ici n'accomplissent rien à cet égard, compte tenu du fait qu'elles visent à restreindre le rôle des représentants et représentantes des fonctionnaires responsables de la prestation des services. L'employeur propose des modifications à une loi qui l'avantage déjà afin de maintenir un niveau de services suffisant pour que « tout fonctionne normalement ». Nous pensons qu'elles auront pour effet d'abolir le droit de vote d'un plus grand nombre de fonctionnaires qu'actuellement, ce qui réduira l'impact des grèves éventuelles tout en minant les droits constitutionnels de nos membres en matière de moyens de pression.

² Conseil du Trésor du Canada, « Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)* », 2011. www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psma-lmfp/psma-lmfp00-fra.asp.

Depuis plusieurs années, l'AFPC collabore avec l'employeur pour faire en sorte que la sécurité du public ne soit jamais compromise en cas de grève légale. En fait, nous avons accepté que des milliers de postes soient jugés essentiels, notamment dans les secteurs de la sécurité frontalière, des établissements correctionnels, de la sécurité alimentaire et de la sécurité financière des membres du public qui sont le plus dans le besoin.

En vertu des dispositions actuelles, les parties négocient la désignation des services essentiels; lorsqu'il y a désaccord, la LRTFP entre en scène. L'employeur dispose alors du droit exclusif de déterminer le niveau de services qui doit être maintenu en cas de grève. Les parties négocient ensuite les postes et, lorsqu'il y a désaccord, on s'en remet à la LRTFP pour une décision finale. Même si la démarche prend un certain temps, elle a conduit à la signature de plusieurs ententes sur les services essentiels qui répondent aux exigences de la loi en vigueur.

Les propositions contenues dans le projet de loi C-4 méprisent le travail de concertation accompli jusqu'ici par l'AFPC et l'employeur en vue d'atteindre un équilibre entre la sécurité du public et le droit légitime de nos membres de faire la grève. En outre, le gouvernement refuse de reconnaître que la loi en vigueur et la jurisprudence exigent que la Commission des relations du travail accorde un poids supérieur à la sécurité du public. Puisqu'il accorde à l'employeur le droit exclusif de désigner n'importe quel poste comme un service essentiel sans égard à la LRTFP, ce projet de loi ne peut être considéré que comme une attaque en règle contre le droit de grève.

Les représentants de l'employeur affirment que la définition qui est donnée des services essentiels n'a pas changé. Or une lecture attentive du projet de loi démontre le contraire.

L'article 4 de la LRTFP définit les « services essentiels » comme suit :

« Services, installations ou activités du gouvernement du Canada qui sont ou seront nécessaires à la sécurité de tout ou partie du public. »

L'article 294 du projet de loi C-4 abroge cette définition et la remplace par le libellé suivant :

« Services, installations ou activités de l'État fédéral qui, aux termes d'une décision prise en vertu du paragraphe 119(1), sont essentiels. »

Cette modification accorde à l'employeur le pouvoir d'agir unilatéralement sans avoir à recourir à la CRTFP advenant un conflit de travail. Le syndicat se trouve relégué à un rôle de consultation si superficiel qu'il rend l'exercice vain et dénué de la recherche d'équité qui devrait le motiver.

Ce constat concerne tout particulièrement la consultation, vu l'absence de véritable recours à une tierce partie en vue de régler les questions de fond devant le décideur. Si

elle est adoptée, la LRTFP nouvelle mouture privera la CRTFP de tout rôle dans le règlement des différends sur la question de savoir quelles fonctions il faut considérer comme essentielles. Elle accordera à l'employeur le droit absolu de désigner les postes et les fonctionnaires qui seront touchés.

Nous désirons souligner que l'employeur n'aura pas seulement le pouvoir de dicter unilatéralement quels sont les services essentiels; il a aussi remanié les règles afin d'inclure des services qui n'avaient jamais été considérés comme tels par le passé. On voit donc qu'il existe un risque bien réel d'affaiblir le droit de grève et de voir désigner comme essentielles des fonctions qui n'ont aucune raison de l'être.

Nous sommes grandement préoccupés par l'offensive contre le droit de grève que représentent ces modifications. Outre le pouvoir de désigner les services essentiels, ces dispositions touchent aussi la façon dont on résoudra les différends. L'employeur pourra déterminer qui a le droit de demander l'arbitrage. Toutes les unités de négociation seront privées de cette option, à l'exception des unités où 80 % des employés exercent des fonctions jugées comme « essentielles ». Les groupes qui ne répondent pas à ce critère seront automatiquement dirigés vers la voie de la conciliation/grève. Dans les rares cas où l'on autorisera le recours à l'arbitrage, il ne s'agira plus d'une démarche indépendante du gouvernement. Les arbitres devront limiter leur examen à deux facteurs : le recrutement et le maintien des effectifs, ainsi que la situation financière du gouvernement par rapport à ses politiques budgétaires.

Toutes proportions gardées, les dispositions actuelles de la LRTFP permettent de tenir compte des intérêts des employeurs et des syndicats ainsi que de l'intérêt public. Le projet de loi C-4 vient bouleverser toute apparence d'équilibre. Nous assistons à une tentative de remaniement des règles visant à donner à l'employeur un pouvoir discrétionnaire illimité. Cela conduira sans l'ombre de doute à une diminution de la qualité des résultats et à une augmentation des conflits de travail. On ne s'est pas contenté d'abolir l'obligation de négocier avec le syndicat; on a sapé l'autorité de la CRTFP et sa capacité de jouer pleinement son rôle en matière de règlement des différends. De toute évidence, toutes ces mesures visent à dépouiller les travailleuses et travailleurs du droit de faire la grève dans une logique qui dépasse de loin la seule défense de l'intérêt public.

Nous recommandons de supprimer les modifications proposées aux dispositions de la LRTFP sur les services essentiels et de tenir des consultations en vue de formuler de nouvelles dispositions.

2. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS (section 6 de la LRTFP)

Le droit de choisir le mode de règlement des différends, c'est-à-dire par la voie de la conciliation/grève ou par l'arbitrage, existe depuis 1967 dans la fonction publique fédérale. Même si l'AFPC estime que l'option la plus souhaitable serait un régime

fédéral des relations de travail fondé sur des dispositions semblables à celles que renferme le *Code canadien du travail*, nous admettons que le système en vigueur a permis de trouver un juste équilibre. Comme l'ont déclaré des spécialistes du droit :

[NOTRE TRADUCTION] Le droit des syndicats de demander l'arbitrage permet de fixer des règles du jeu équitables; il fait contrepoids au pouvoir du Parlement de légiférer et d'ordonner un renvoi à l'arbitrage en vue de mettre un terme à un conflit de travail. (Nelligan/O'Brien/Payne – « Bill C-4: A Series of Retrograde Changes to Labour Relations in the Federal Public Service »)

En vertu des propositions actuelles, le mode de règlement des différends serait déterminé unilatéralement, y compris en ce qui concerne l'accès au droit de grève. En effet, le projet de loi accorde essentiellement à l'employeur un droit de veto à l'égard du choix du mode de règlement. L'arbitrage ne sera envisageable que s'il y a accord commun ou que si l'employeur a déterminé que 80 % des effectifs de l'unité de négociation remplissaient des fonctions essentielles. Cette disposition permettra à l'employeur d'user de son pouvoir de désignation de telle sorte qu'il pourrait, par exemple, contrôler l'efficacité d'une grève dans les situations où les effectifs tombent juste en deçà du seuil de 80 %.

Par ailleurs, les organismes distincts seront tenus d'obtenir l'approbation du président du Conseil du Trésor avant de consentir à l'arbitrage exécutoire.

Les modifications proposées aux dispositions de la LRTFP sur le règlement des différends indiquent que le processus de changement à l'origine du projet de loi C-4 est vicié; elles devraient donc être supprimées. Une vaste démarche d'examen et de consultation sur les changements à adopter devrait être entreprise.

3. ARBITRAGE (sections 9 et 10 de la LRTFP)

L'AFPC considère que les changements qui touchent les commissions de l'intérêt public (CIP) sont hautement problématiques. Le projet de loi C-4 établit des règles sur l'arbitrage qui avantageront l'employeur, tout en lui donnant le pouvoir de déterminer qui aura accès ou non à ce mécanisme de règlement des différends.

En limitant les éléments dont peuvent tenir compte les commissions de l'intérêt public et les conseils d'arbitrage au moment de rendre une décision, le gouvernement restreint encore davantage la portée de la libre négociation collective. Cette mesure entrave le maintien de relations de travail productives et harmonieuses, car elle resserre encore davantage les questions pouvant être soumises à l'arbitrage; de plus, elle multiplie les obstacles au règlement de problèmes fondamentaux pour les fonctionnaires fédéraux dans leur travail quotidien. Le fait d'obliger les commissions de l'intérêt public et les conseils d'arbitrage à accorder au recrutement et au maintien des effectifs et à la situation financière du pays la préséance sur d'autres facteurs y participe également.

Cette approche compromet l'indépendance des commissaires qui rendent des décisions, puisqu'ils devront dorénavant donner la prépondérance à « la situation fiscale du Canada par rapport à ses politiques budgétaires énoncées. » Pareilles exigences ligotent les arbitres, car elle les oblige à suivre les orientations politiques fixées par le gouvernement en place, plutôt qu'à tenir compte des faits objectifs qui leur sont présentés. Dans la plupart des autres régimes de relations de travail, le rôle des arbitres consiste à rendre des décisions qui répondent un ensemble de facteurs beaucoup plus équilibré, incluant des ententes conclues de plein gré au moyen de la négociation collective.

Par ailleurs, le projet de loi dicte aux arbitres (ou aux CIP) la méthode à suivre au moment de calculer la rémunération; ils ne devront pas se fonder uniquement sur les salaires, mais tenir compte de la rémunération dans son sens large, laquelle comprend des aspects qu'on ne peut négocier. L'article 309 du projet de loi modifie le paragraphe 149(1) de la LRTFP; il exige qu'un conseil d'arbitrage expose les motifs de ses décisions et, par le fait même, qu'il tienne compte de toutes les conditions d'emploi offertes aux employés (c'est-à-dire la rémunération totale). De la même façon, le paragraphe 317 du projet de loi modifie l'article 176 de la LRTFP et impose les mêmes exigences aux CIP. Dans les articles 310 et 318, le projet de loi confère au président du CRTFP le pouvoir d'ordonner le réexamen d'une décision s'il est d'avis que le conseil d'arbitrage ou la commission d'intérêt public n'a pas pris en considération tous les facteurs énoncés dans la loi ou qu'elle les a mal appliqués.

Nous recommandons que les modifications proposées au chapitre de l'arbitrage et des commissions de l'intérêt public, ainsi que toutes les dispositions de la LRTFP qui s'y rapportent, soient supprimées et qu'une consultation soit tenue pour formuler de nouvelles dispositions.

4. RECHERCHE EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION

L'AFPC désire exprimer sa profonde déception à l'égard de la proposition ayant pour but d'abolir le service d'analyse et recherche en matière de rémunération à la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Nous sommes d'avis que le démantèlement, en 1993, du Bureau de recherche sur les traitements avait conduit à l'époque à une pénurie de données comparatives fiables et indépendantes sur la situation des fonctionnaires fédéraux par rapport à d'autres employés sur le marché du travail. Ce manque d'information a donné lieu à des relations de travail plus conflictuelles que par le passé.

Cet état de choses a amené les parties à admettre qu'il pourrait être utile de disposer de données de recherche produites par une source indépendante. La Commission Fryer avait recommandé l'établissement d'un bureau de recherche sur la rémunération

sous les auspices du Conseil national mixte (CNM)³. Le CNM a alors créé le Comité consultatif conjoint sur la rémunération en le chargeant d'entreprendre des recherches sur le sujet; certains agents négociateurs et employeurs ont collaboré à des projets de recherche qui ont favorisé la conclusion de conventions collectives. C'est dans ce contexte que certains syndicats et employeurs ont accepté de participer à des études conjointes afin d'examiner la rémunération de groupes où l'on soupçonnait l'existence d'écart de salaires. (À titre d'exemple, l'étude sur les Services de l'exploitation (SV) menée en 2002 a passé en revue les salaires offerts dans le marché du travail pour les métiers spécialisés, la main-d'œuvre non qualifiée, les pompiers et d'autres fonctions; elle aura aidé les parties à conclure une convention collective.)

S'ensuivit en 2006, toujours dans le même contexte, l'établissement du Service d'analyse et de recherche en matière de rémunération (SARR) à la CRTFP, à la suite de l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Le libellé actuel de la LRTFP précise quelles sont les fonctions du SARR :

Service d'analyse et de recherche en matière de rémunération

16. (1) Les services d'analyse et de recherche en matière de rémunération offerts par la Commission comprennent la conduite d'enquêtes sur la rémunération, l'obtention de renseignements sur la rémunération, leur analyse, la mise à la disposition des parties et du public de ces renseignements et analyses et la réalisation de recherches sur la rémunération exigées par le président.

La création du SARR repose sur les principes de concertation et de codétermination mis de l'avant dans le rapport Fryer et inscrits dans la LRTFP. Même s'il a mis quelque temps à s'organiser, le service était fin prêt à l'automne 2013 à présenter des résultats de recherches aux parties, à temps pour la tenue des nouvelles rondes de négociation. Nous avons accueilli favorablement son établissement, puisque nous le percevions comme un moyen utile d'aider les parties en temps de négociation. Pendant la ronde de 2007-2008 entre l'AFPC et le Conseil du Trésor, c'est le SARR qui a supervisé l'enquête concernant les membres du groupe TC.

L'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle abolirait sur-le-champ le Service d'analyse et de recherche en matière de rémunération et mettrait fin à ses activités d'enquête indépendantes. Simultanément, le projet de loi resserrerait les exigences imposées aux CIP et au conseil d'arbitrage à l'égard des décisions touchant la rémunération; en outre, il retirerait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique le mandat essentiel qui lui avait été confié, soit de fournir aux parties des données d'enquête indépendantes destinées à les aider à conclure des ententes.

Ainsi, le SARR a été créé pour faciliter le processus de négociation collective en offrant aux parties une source indépendante d'information sur la rémunération et, du même

³ Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, *Travailler ensemble dans l'intérêt public*, 2001. www.tbs-sct.gc.ca/report/fryer/wtpi-teip-fra.asp.

coup, pour servir l'intérêt public en publiant ses recherches. En abolissant le SARR, le projet de loi C-4 ne fait pas que servir les intérêts du gouvernement en sa qualité d'employeur; il révèle sa ferme intention de mener seul des recherches sur la rémunération en impartissant ce service à des entreprises privées, sans possibilité de consultation ou de codétermination⁴. L'abolition du SARR nous ramène à une époque où l'employeur et les syndicats présentaient à la table de négociation, ainsi que devant les CIP et les conseils d'arbitrage, leurs propres enquêtes de source indépendante, pour ensuite débattre des mérites respectifs de celles-ci. Elle survient précisément au moment où les conseils d'arbitrage et les CIP auront besoin d'accéder à données plus objectives.

L'examen quinquennal officiel de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui a été mené par des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor sous la direction de Susan Cartwright, n'avait pas recommandé de retirer à la CRTFP le mandat de conduire des recherches sur la rémunération. En fait, le comité avait plutôt proposé d'en élargir le rôle en lui accordant des ressources suffisantes⁵. L'AFPC avait aussi recommandé qu'on renforce le service en le finançant adéquatement et en établissant un comité consultatif représentatif des parties et nommé par celles-ci⁶.

L'AFPC s'oppose à l'adoption des articles 295, 296 et 298 du projet de loi C-4 et appuie le maintien des services de recherche sur la rémunération à la CRTFP.

PARTIE C REDÉFINITION DES DROITS DE RECOURS (PARTIE 2 DE LA LRTFP)

Le projet de loi C-4 redéfinit les recours dont disposent les travailleurs et travailleuses syndiqués de la fonction publique en modifiant la procédure de grief et en limitant les droits accordés en vertu de la LRTFP et de la LCDP. Les propositions renferment des restrictions s'appliquant aux parties autorisées à déposer différents types de grief. Tous les griefs doivent être approuvés par l'agent négociateur, à l'exception des griefs touchant les droits de la personne; le coût de l'arbitrage doit être assumé par le syndicat et l'employeur, et ce, sans que le processus de nomination des arbitres ait été modifié pour autant. La nouvelle loi évacuerait toute possibilité de décision rétroactive sur les griefs de principe. Elle limiterait également les arguments que peuvent présenter les employés qui contestent une mise à pied injuste.

Par ailleurs, l'AFPC éprouve de vives inquiétudes quant aux modifications apportées aux compétences des commissaires appelés à faire partie de la nouvelle Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique. On n'exigera plus que ceux-ci aient une connaissance préalable des relations de travail. Cela ouvre la porte

⁴ Don Butler, « Federal government puts public service compensation under microscope: 'Duelling studies' will compare wages, benefits with those earned by other workers », *Ottawa Citizen*, 23 septembre 2013. www.ottawacitizen.com/business/Federal+government+puts+public+service+compensation+under+microscope/8948813/story.html.

⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (2003) », 2011. www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psma-lmfp/psma-lmfp00-fra.asp.

⁶ Alliance de la fonction publique du Canada, « Rapport de l'Alliance de la fonction publique du Canada sur l'examen quinquennal de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* », 2012. www.psaac-afpc.org/documents/PSMA-5-year-legislative-review-fra.pdf.

à la possibilité ou à la probabilité (en supposant que ce changement a bel et bien un motif) de nommer à la Commission des personnes non compétentes.

1. GRIEFS DE PRINCIPE

Parmi toutes les modifications apportées aux mécanismes de recours, les plus préoccupantes concernent celles qui touchent les griefs de principe. L'AFPC s'oppose aux changements apportés à l'article 220 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Le mécanisme des griefs de principe a été introduit dans le régime fédéral des relations de travail en 2005, suivant l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Peu utilisé au début, il est aujourd'hui considéré comme un moyen efficace de simplifier le traitement des griefs. Lorsqu'une question survient, qui concerne l'interprétation de la convention collective, l'agent négociateur a la possibilité de recourir à un grief de principe pour résoudre un différend susceptible de donner lieu à des dizaines, voire des centaines, de griefs individuels.

Le projet de loi représente un recul notable à cet égard; il impose des restrictions draconiennes sur le recours aux griefs de principe et limite les mesures de redressement que les arbitres et la commission peuvent ordonner au moment de rendre leur décision. L'AFPC estime que cette orientation est contraire à l'objectif avoué de rendre plus efficace le règlement des différends. L'unique raison de préférer un règlement au cas par cas des conflits, plutôt que la recherche active de solutions à des problèmes communs, c'est la volonté de renverser les progrès accomplis par les syndicats. Indiscutablement, cette modification conduira à une multiplication des griefs.

La modification à l'article 220 proposée dans l'article 331 du projet de loi C-4 limiterait la possibilité de présenter un grief de principe aux situations dans lesquelles il n'est pas possible de déposer un grief individuel, ce qui enlève quasiment toute pertinence à cette disposition. Le libellé actuel du paragraphe 220(1) fournit des balises suffisantes sur les circonstances permettant le recours à ce type de grief : « Si l'employeur et l'agent négociateur sont liés par une convention collective ou une décision arbitrale, l'un peut présenter à l'autre un grief de principe portant sur l'interprétation ou l'application d'une disposition de la convention ou de la décision relativement à l'un ou l'autre ou à l'unité de négociation de façon générale » (c'est nous qui soulignons).

L'examen quinquennal officiel de la LRTFP n'a pas donné lieu à une recommandation sur la nécessité de modifier cet article de la loi. Même s'ils soulèvent quelques préoccupations de nature administrative à l'égard des griefs de principe, ses auteurs recommandent qu'employeurs et agents négociateurs se concertent sur la meilleure façon de procéder :

7.6 Le dirigeant principal des ressources humaines et les agents négociateurs devraient s'assurer que le processus et la procédure de dépôt de griefs de principe sont clairs, efficaces et efficaces, plus particulièrement pour ce qui est de déterminer à qui incombe

la responsabilité de déposer les griefs de principe et de régler les questions qui figurent dans plus d'un type de grief⁷.

L'AFPC s'oppose également à la modification proposée dans l'article 337 du projet de loi, visant à limiter les mesures de redressement prévues dans la LRTFP en matière de griefs de principe. Cette disposition empêchera les arbitres de rendre des décisions ayant un effet rétroactif. Aux termes de la loi en vigueur, un arbitre peut déterminer qu'un grief de principe s'applique à une unité de négociation dans son ensemble et ordonner un recours pour tous ses membres, et ce, rétroactivement. À titre d'exemple, soulignons le grief de principe déposé par l'AFPC et l'IPFPC concernant l'application des dispositions sur les échanges de poste aux termes de nos Annexes respectives sur le réaménagement des effectifs. L'arbitre a rendu une décision qui a permis aux parties de négocier une entente au nom des employés lésés rattachés aux ministères qui n'avaient pas respecté la convention collective. Cette entente concernait des circonstances individuelles de nature rétroactive. Il n'a pas été nécessaire de retourner devant l'arbitre pour demander des mesures particulières, mais s'il avait fallu le faire, leur application aurait été rétroactive, à défaut de quoi les employés lésés n'en auraient rien retiré.⁸

Ainsi, les modifications proposées dans les articles 331 et 334 se traduiront par un recul des relations de travail; elles conduiront inévitablement à une augmentation des mesures de redressement individuelles, ce qui aura pour effet d'accroître la quantité de dossiers que devront traiter la CRTFP ou la CRFEFP en matière d'administration et d'arbitrage.

Ces modifications n'auraient pas dû faire l'objet d'une loi budgétaire sans avoir été débattues au préalable avec les employeurs, les agents négociateurs et la Commission. C'est là une raison suffisante pour les retirer du projet de loi.

2. LA FIN DE L'AUTOREPRÉSENTATION POUR LES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS SYNDIQUÉS

Les travailleuses et travailleurs syndiqués perdront le droit de se représenter eux-mêmes dans le cadre de griefs individuels touchant une mesure disciplinaire ou une cessation d'emploi, à l'exception des cas concernant une violation des droits de la personne. La nouvelle mesure s'applique tant à la présentation de griefs à l'interne qu'au renvoi à l'arbitrage. Ce type de grief nécessite désormais l'approbation de l'agent négociateur aux termes des modifications proposées aux paragraphes 325(2) et 326(2).

⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (2003) », 2011. www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psma-lmfp/psma-lmfp00-fra.asp.

⁸ Alliance de la Fonction publique du Canada et Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor du Canada (2013 CRTFP 37), le 9 avril 2013. http://pslrb-crtfp.gc.ca/decisions/summaries/2013-37_f.asp.

Les travailleuses et travailleurs non syndiqués conserveront quant à eux le droit de présenter un grief individuel, y compris lorsqu'il concerne l'imposition de mesures disciplinaires, sans avoir à recevoir l'approbation de quiconque.

Le projet de loi accorde aux employés syndiqués et non syndiqués le droit de se représenter eux-mêmes sur des questions concernant une violation présumée de certaines dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. On ne précise pas si l'employé doit être représenté par son syndicat lorsque le grief concerne l'application discriminatoire de dispositions de la convention collective. Rien non plus sur la question de savoir si un syndicat aurait le droit d'intervenir advenant qu'un grief individuel déposé sans son appui concerne des questions se rapportant à l'interprétation de la convention collective.

3. MOTIFS DE REJET DES GRIEFS (« MAUVAISE FOI » ET « FUTILE »)

L'AFPC désire exprimer son inquiétude à l'égard de ce qui nous semble constituer de nouveaux motifs de rejet des griefs. Par le passé, les arbitres pouvaient rejeter des griefs considérés comme frivoles ou vexatoires (LRTFP, art. 226). Les termes « mauvaise foi » et « futile » ont été ajoutés au projet de loi en deux endroits. L'employeur pourra rejeter un grief qu'il juge futile ou de mauvaise foi à tout palier de la procédure de grief (projet de loi C-4, par. 333(2)). Ce libellé - qui n'existe pas dans la *Loi canadienne des droits de la personne* - s'applique également aux griefs en matière de droits de la personne.

4. FRAIS D'ARBITRAGE

L'AFPC est préoccupée par les dispositions relatives aux frais d'arbitrage. Deux normes s'appliquent : l'arbitrage est gratuit pour les employés non syndiqués, mais coûteux pour ceux et celles qui sont membres d'un syndicat.

L'article 335 ajoute les paragraphes 235(1), 235.1 et 235.2 à la nouvelle loi; il prévoit que l'employeur et l'agent négociateur assumeront les frais d'arbitrage à parts égales dans le cas des griefs individuels concernant la convention collective (à l'exception de ceux qui touchent les droits de la personne), des griefs de principes et des griefs collectifs. La LRTFP renfermait en cette matière des dispositions qui n'ont jamais été invoquées. La présente disposition semble constituer une « amélioration » par rapport aux précédentes, suivant lesquelles seul l'agent négociateur était responsable des coûts. En réalité, les frais n'ont jamais été perçus en vertu de la LRTFP, qui accordait un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Dans les affaires relatives aux mesures disciplinaires et au congédiement, les frais sont à la charge de l'agent négociateur et de l'administrateur général concerné (projet de loi C-4, par. 235(2)). Les modifications proposées rendront obligatoire le recouvrement des coûts. On ne semble avoir accordé aucune réflexion à la manière dont les frais seront répartis dans les affaires entretenant droits de la personne et interprétation de la convention collective, ni à la définition de l'« arbitrage » aux fins de recouvrement des coûts.

Puisque les cotisations constituent le seul moyen de financement dont disposent les agents négociateurs, il ressort de cette disposition que les syndiqués paieront eux-mêmes les frais d'arbitrage. Or ce mécanisme de recouvrement des coûts ne s'applique qu'aux employés syndiqués. Les frais d'arbitrage des employés non syndiqués seront à la charge de la Commission (nouvelle loi, par. 235(6)), sans égard au motif de leur grief. Les affaires touchant les droits de la personne seront les seuls cas où la Commission assumera les frais d'arbitrage encourus par les employés syndiqués. Cette façon de faire pénalise injustement les membres du syndicat.

Le partage des coûts de l'arbitrage est prévu dans la plupart des lois canadiennes en matière de travail; le choix des arbitres par consentement mutuel du syndicat et de l'employeur l'est également. Si le gouvernement estime qu'il est juste de partager les frais, plutôt que de les laisser à la charge de la Commission, alors il devrait être prêt à envisager un cadre législatif prenant modèle sur le *Code canadien du travail*.

5. RÉVISION JUDICIAIRE ET EXÉCUTION

La législation proposée réduit la responsabilité du gouvernement à l'égard des questions de relations de travail en limitant le contrôle exercé par la Cour fédérale.

Jusqu'ici, les voies de recours prévues en vertu de la LRTFP différaient selon qu'il s'agissait d'une décision de la Commission ou d'une décision arbitrale. Les décisions de la Commission étaient renvoyées directement à la Cour d'appel fédérale et ne pouvaient être soumises à un réexamen que pour des motifs limités.

Les décisions arbitrales étaient révisées par la Cour d'appel et pouvaient être renvoyées à la Cour d'appel fédérale pour réexamen à condition qu'elles répondent à tous les motifs énoncés à l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. En créant la nouvelle LRTEFP, le projet de loi évacue la distinction entre arbitrage et décisions arbitrales en adoptant les mêmes motifs de révision restrictifs pour les deux.

Même si les nouvelles dispositions sur la révision sont identiques à celles qui concernent les décisions de la Commission en vertu de la LRTFP, le projet de loi C-4 prévoit des changements s'appliquant aux décisions arbitrales ainsi qu'à celles qui touchent la dotation.

Par ailleurs, la LRTFP n'imposait jusqu'ici aucune restriction relative au dépôt par un arbitre d'une ordonnance auprès de la Cour fédérale en vue de son exécution (LRTFP, article 234), mais le faisait dans le cas de la Commission (LRTFP, art. 52). Dans la nouvelle loi, ces restrictions s'appliquent à la fois aux ordonnances de la Commission et à celles des arbitres (LRTEFP, par. 35(1) et art. 382 du projet de loi C-4 portant création du nouvel article 234 de la LRTEFP). L'exécution des ordonnances sera plus difficile désormais.

6. PROROGATION DES DÉLAIS

Les modifications proposées à l'égard de la prorogation des délais inquiètent l'AFPC, car elles pourraient limiter injustement l'accès aux voies de recours. L'article 237 de la LRTFP prévoit une prorogation des délais seulement dans des circonstances jugées exceptionnelles par la Commission. Il importe de souligner que cela concerne aussi les paliers internes de la procédure de grief.

7. MISES EN DISPONIBILITÉ

Des changements notables ont été apportés aux voies de recours à la disposition des travailleurs et travailleuses mises en disponibilité. Auparavant, le paragraphe 64(2) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* prévoyait un recours dans les cas où « seulement certains des fonctionnaires d'une partie de l'administration [étaient] mis en disponibilité ». Les paragraphes 348 et 349 du projet de loi C-4 explicitent l'expression « seulement certains » de la façon suivante : « seulement certains des fonctionnaires d'une partie de l'administration occupant un poste du même groupe et du même niveau et exerçant des tâches similaires seront mis en disponibilité ».

Cette disposition limitera les droits des travailleuses et travailleurs mis en disponibilité. Elle offre également à l'employeur la possibilité de soulever des objections à l'égard des voies de recours en affirmant qu'aucun autre employé n'exerçait des tâches similaires.

8. DROITS DE LA PERSONNE

Les modifications touchant les recours en matière de plainte au motif d'une violation des droits de la personne préoccupent l'AFPC. Le projet de loi supprime la possibilité pour un ou une fonctionnaire d'intenter un recours en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (projet de loi C-4, par. 340), tout en empruntant un grand nombre des dispositions contenues dans celles-ci, de telle sorte que les droits qu'elle garantit sont préservés en partie, y compris le délai d'un an (à l'exception, apparemment, de la possibilité de proroger ce délai si besoin est). Le projet de loi permet aussi le dépôt et le renvoi à l'arbitrage des griefs au motif d'une violation des articles 7, 8, 10 ou 14 de la LCDP.

Toutefois, le projet de loi C-4 n'accorde pas à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) qualité de comparaître, peu importe la nature du grief ou de la plainte. Par ailleurs, la nouvelle LRTEFP ne confère aucun pouvoir ni mandat analogues aux pouvoirs d'enquête de la CCDP ou s'en rapprochant. Enfin, le fait de ne plus pouvoir bénéficier de l'expertise de cette dernière nous inquiète.

Par conséquent, l'AFPC demande que les modifications proposées aux dispositions régissant la procédure de règlement des griefs soient retirées du projet de loi. En outre, nous réclamons la tenue de consultations ayant pour but d'améliorer le cadre prévu par la LRTFP en matière de recours.

PARTIE D RECOMMANDATIONS FINALES

Dans les années à venir, les conseils d'arbitrage, les arbitres et les juges seront appelés à interpréter les dispositions législatives découlant du projet de loi à l'étude en cherchant à répondre à la question suivante : « Quelle était l'intention du Parlement en adoptant ce projet de loi? »

Compte tenu de l'échéancier serré qu'impose une loi budgétaire et de l'ampleur des remaniements proposés, aurez-vous la possibilité, en votre qualité de membres du Parlement, de mesurer toute la portée des modifications que l'on vous demande d'entériner? Avez-vous une idée claire de l'intention que vous désirez pérenniser dans cette loi?

Le projet de loi C-4 renferme une pléthore de modifications radicales au régime des relations de travail de l'ensemble des travailleurs et travailleuses de l'administration publique fédérale, un régime mis en place à la fin des années 1960. Si vous ne disposez que de quelques heures pour les étudier, comment vous rendre imputables de leur adoption? Nous sommes d'avis que la décision la plus responsable consisterait à supprimer les sections 17 et 18 du projet de loi et à réclamer que le gouvernement, le Conseil du Trésor et tous les autres employeurs s'engagent à tenir des discussions sur la modernisation du régime des relations de travail, auxquelles prendront part toutes les parties intéressées.

En conclusion :

- L'AFPC recommande que la section 17 soit retirée du projet de loi et que le gouvernement entame une consultation avec les agents négociateurs, les regroupements d'employés et les spécialistes du domaine en vue de veiller à ce que tout changement législatif fondamental touchant la fonction publique fédérale fasse l'objet d'une démarche propre à favoriser des relations de travail fructueuses et harmonieuses.
- Enfin, l'AFPC propose l'adoption d'un régime semblable à celui qui s'applique au secteur privé dans les provinces et territoires du pays, dans la perspective d'établir un cadre efficace et propice à la bonne gestion des relations de travail dans la fonction publique fédérale.