

**Mémoire présenté au  
Comité permanent des finances  
de la Chambre des communes  
Projet de loi C-59  
*Loi n°1 sur le plan d'action  
économique de 2015 (Section 20)***

The Professional Institute  
of the Public Service  
of Canada



L'Institut professionnel  
de la fonction publique  
du Canada

**Le 2 juin 2015**

**Commentaires de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada sur le projet de loi C-59 : Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2015 (Section 20)**

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (l'Institut) représente 55 000 professionnels du secteur public canadien, dont la vaste majorité œuvre au sein de la fonction publique fédérale. Ses membres sont directement touchés par la *Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2015* (projet de loi C-59), et en particulier par la section 20, qui accorde au Conseil du Trésor le pouvoir unilatéral d'établir et de modifier les conditions d'emploi liées aux congés de maladie des employés de l'administration publique centrale, et ce malgré les dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP).

Le projet de loi C-59 confère au Conseil du Trésor le pouvoir d'imposer ses conditions pour les congés de maladie, ce qui bouleverse totalement l'équilibre du pouvoir dans la négociation collective en faveur de l'employeur et affaiblit le processus même de la négociation collective. De plus, ce projet de loi ne tient pas compte de droits importants reconnus par la LRTFP, tels que ceux contenus dans les dispositions législatives sur le gel énoncées à l'article 107, et fait fi des décisions arbitrales. Par ailleurs, le fait que, contrairement à ce qui se fait habituellement, la *Loi sur les textes réglementaires* ne s'applique pas aux décrets pris par le Conseil du Trésor au titre des articles 254, 260 et 266 du projet de loi est préoccupant, car cela les soustrait au contrôle de la conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Ce qui est le plus problématique, c'est que le projet de loi C-59 mine le droit à un processus véritable de négociation collective garanti par la Constitution ainsi que le droit de grève. L'Institut soutient que la loi proposée porte fortement atteinte au droit à la négociation collective et au droit de grève 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*). La loi proposée ne vise qu'à donner à l'employeur le pouvoir d'imposer son régime de congés de maladie et d'invalidité de courte durée aux employés de l'État, en violation de ses obligations constitutionnelles.

Étant donné que la section 20 du projet de loi C-59 est inconstitutionnelle et fondamentalement viciée, l'Institut ne propose pas que des modifications précises y soient apportées, mais plutôt qu'elle soit complètement éliminée.

**1. Le projet de loi fausse le jeu à la table de négociations**

Le projet de loi C-59 fausse le jeu au désavantage des syndicats à la table de négociations en permettant à l'employeur, c.-à-d. au Conseil du Trésor, d'imposer unilatéralement certaines conditions d'emploi. Il en résulte un processus de négociation collective fondamentalement injuste et complètement faussé en faveur de l'employeur en ce qui concerne la question la plus importante pour lui pour cette ronde de négociations, à savoir les congés de maladie.

Les articles 254, 260, 266 et 267 du projet de loi accordent au Conseil du Trésor, la partie qui négocie avec les agents négociateurs, le pouvoir d'établir les conditions d'emploi entourant les congés de maladie et d'invalidité. Pour les congés de maladie, ces conditions n'ont

pratiquement aucune limite et, sous réserve du paragraphe 254(2), peuvent viser, entre autres, le nombre d'heures de congé de maladie par an, l'utilisation des crédits de congé de maladie reportés d'une année à l'autre et le sort des crédits de congé de maladie non utilisés que les employés ont accumulés. En fait, il n'y a rien dans le projet de loi qui pourrait empêcher le Conseil du Trésor d'éliminer complètement les congés de maladie et de supprimer tous les crédits de congé de maladie accumulés, s'il décidait de le faire. De plus, conformément à l'article 256, les conditions sont unilatéralement incorporées aux conventions collectives en vigueur et remplacent les dispositions existantes.

Le fait que la période pendant laquelle le Conseil du Trésor peut imposer les conditions de congé de maladie soit illimitée et déterminée à sa discrétion (voir paragraphe 254(3)) est également troublant. Cette période peut théoriquement commencer le lendemain de la sanction du projet de loi ou plusieurs années plus tard. En outre, cette période peut durer des mois ou même des années étant donné qu'elle ne se terminera que lorsque le Conseil du Trésor fixera la date de mise en œuvre du programme d'invalidité de courte durée, conformément à l'article 266.

Non seulement le projet de loi donne-t-il au Conseil du Trésor le pouvoir d'imposer les conditions de congé de maladie comme il le veut et quand il le veut, mais il lui permet également de décider quelles sont les unités de négociation où elles seront appliquées (voir paragraphes 254(1) et 260(2)). Ce pouvoir permettra au Conseil du Trésor de viser éventuellement certains agents négociateurs ou unités de négociation qui essaient d'avoir des négociations sérieuses au sujet de cette question.

Le gouvernement fédéral a déjà adopté des lois, comme la *Loi sur le contrôle des dépenses*, qui imposent unilatéralement des conditions d'emploi aux employés de l'État. L'Institut est d'avis que de telles lois minent toujours fondamentalement le processus de négociation collective et sont inconstitutionnelles. Et la tendance se maintient de manière troublante dans le projet de loi C-59 qui, comme les lois précédentes, entrave le processus de négociation collective. Toutefois, il s'agit en quelque sorte d'un projet de loi sans précédent, car il confère au Conseil du Trésor, l'une des parties à la table de négociations, le pouvoir d'imposer des conditions d'emploi comme il le veut et quand il le veut. De plus, étant donné que les conditions d'emploi imposées par le Conseil du Trésor conformément à l'article 254 supplantent les conditions en vigueur dans les conventions collectives (article 256), le projet de loi C-59 permet au Conseil du Trésor de faire disparaître, d'un seul trait de plume, les acquis âprement gagnés par les agents négociateurs. Même si, en théorie, il sera peut-être possible de négocier des dispositions relatives aux congés de maladie dans un avenir lointain, les dommages causés aux droits acquis des fonctionnaires seront immédiats et permanents si la loi est adoptée puisque les dispositions relatives aux congés de maladie auront été vidées de leur substance et que les crédits de congé de maladie accumulés auront été supprimés.

Étant donné que le projet de loi C-59 bouleverse totalement l'équilibre des forces dans la négociation collective et affaiblit le processus même de la négociation collective, il est impossible pour les agents négociateurs et leurs membres d'avoir confiance dans un processus aussi injuste.

Même si le projet de loi C-59 se limite aux conditions d'emploi liées aux congés de maladie et à l'invalidité de courte durée, il établit un dangereux précédent pour les négociations futures

et facilitera la tâche des futurs gouvernements qui souhaiteront accorder des pouvoirs semblables aux employeurs fédéraux lorsque ceux-ci ne voudront pas entreprendre une négociation véritable sur des enjeux importants.

## **2. Le projet de loi ne tient pas compte des droits ni des décisions arbitrales**

Le projet de loi C-59 ne tient pas compte de droits importants reconnus par la LRTFP et destinés à protéger les travailleurs. Plus précisément, l'article 257 et les alinéas 262(1)b) et 268(1)b) stipulent que l'article 107 de la LRTFP (dispositions législatives sur le gel) ne s'applique pas en ce qui concerne les conditions d'emploi liées aux congés de maladie et à l'invalidité de courte durée qui sont imposées en vertu du projet de loi.

Cependant, l'obligation qu'a l'employeur, en vertu de l'article 107, de respecter les conditions d'emploi après qu'un avis de négociateur collectivement a été donné, est importante pour les travailleurs. En effet, la Cour suprême du Canada a reconnu que la « fonction véritable » d'un gel des conditions de travail est de « favoriser l'exercice du droit d'association<sup>1</sup> » en encadrant le pouvoir qu'a l'employeur de changer les conditions afin que les parties puissent négocier une nouvelle convention collective de bonne foi. Donc, le projet de loi C-59 nuit sérieusement à une négociation collective libre et équitable en faisant fi de la protection assurée par le gel prévu par la LRTFP.

Par ailleurs, l'article 258 et les alinéas 262(1)a) et 268(1)a) permettent au Conseil du Trésor de ne pas prendre en considération les dispositions des décisions arbitrales qui peuvent être rendues en vertu de la LRTFP, si elles sont incompatibles avec les dispositions relatives aux congés de maladie et à l'invalidité imposées par le projet de loi C-59.

Étant donné que, conformément aux paragraphes 254(3) et 253(1) et à l'article 266, la période pendant laquelle le Conseil du Trésor peut imposer des conditions d'emploi peut durer des années et être suivie d'une « période d'application » de quatre ans, le non-respect des droits des travailleurs et des décisions arbitrales pourraient, en pratique, continuer pendant plusieurs rondes de négociations.

## **3. Le projet de loi évite tout contrôle de constitutionnalité**

Ce qui est également préoccupant, c'est le fait qu'en vertu de l'article 273 du projet de loi C-59, la *Loi sur les textes réglementaires* ne s'applique pas aux décrets pris par le Conseil du Trésor au titre des articles 254, 260 et 266, en ce qui concerne les congés de maladie et l'invalidité de courte durée.

La *Loi sur les textes réglementaires* stipule notamment à l'alinéa 3(2)c) que les projets de règlement doivent être examinés par le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice, qui s'assurent que tout règlement proposé « n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants et, en tout état de cause, n'est pas incompatible avec les fins et les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés...* »

---

<sup>1</sup> *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, [2014] 2 R.C.S. 323, paragraphe 36.

En soustrayant les décrets du Conseil du Trésor à l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*, le projet de loi C-59 permet en effet d'éviter tout contrôle de conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Étant donné qu'au cours des six derniers mois, la Cour suprême du Canada a établi une nouvelle trilogie du droit du travail en rendant trois décisions majeures concernant la liberté d'association en vertu de l'alinéa 2*d*) de la *Charte* (*Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*<sup>2</sup>, *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada*<sup>3</sup> et *Meredith c. Canada*<sup>4</sup>), le fait d'éviter toute forme de contrôle de la conformité à la *Charte* ne peut être décrit que comme un affront à l'État de droit.

#### **4. Le projet de loi viole le droit constitutionnel à un véritable processus de négociation**

Non seulement le projet de loi C-59 évite-t-il tout contrôle de la conformité à la *Charte* pour les décrets pris par le Conseil du Trésor au titre des articles 254, 260 et 266, mais, de l'avis de l'Institut, il est lui-même inconstitutionnel. Il porte notamment atteinte au droit constitutionnel à un processus véritable de négociation collective garanti par l'alinéa 2*d*) de la *Charte*.

La Cour suprême du Canada a reconnu que l'alinéa 2*d*) de la *Charte* protège le droit des employés à entreprendre un véritable processus de négociation collective. Toute loi qui porte fortement atteinte à ce droit viole l'alinéa 2*d*) de la *Charte*. Récemment dans l'arrêt *APMO*, la Cour suprême du Canada a discuté de ce que suppose une véritable négociation collective et a indiqué le genre de mesures prises par le gouvernement qui constituent une atteinte substantielle à ce droit.

Le droit à un processus véritable de négociation collective constitue... un élément nécessaire du droit de poursuivre collectivement et de manière véritable des objectifs relatifs au travail... Un processus de négociation collective n'aura toutefois pas un caractère véritable s'il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs. Comme l'a affirmé la Cour dans *Health Services*, « un des succès fondamentaux résultant de la négociation collective est de pallier l'inégalité qui a toujours existé entre employeur et employés [...] » (par. 84). **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 2*d*).**

L'équilibre nécessaire à la poursuite véritable d'objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. **Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l'objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l'action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. Ils peuvent rendre impossible la réalisation des objectifs des employés relatifs aux conditions de travail.** Ou encore, des lois et des règlements pourraient établir

---

<sup>2</sup> *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4 [SFL]

<sup>3</sup> *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada* (Procureur général), 2015 CSC 1 [APMO].

<sup>4</sup> *Meredith c. Canada* (Procureur général), 2015 CSC 2.

un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d'influencer<sup>5</sup>.

Comme on l'a dit plus haut, en donnant au Conseil du Trésor, l'employeur, le pouvoir d'imposer des conditions liées aux congés de maladie et à l'invalidité de courte durée comme il le veut, quand il le veut et à qui il le veut, le projet de loi C-59 rompt totalement l'équilibre des forces dans la négociation collective, réduit le pouvoir de négociation des employés et refuse aux employés tout contrôle ou toute influence sur le processus de négociation en ce qui concerne l'enjeu central des congés de maladie et de l'invalidité de courte durée dans l'actuelle ronde de négociations en gênant ainsi considérablement la tenue d'un véritable processus de négociation collective.

De même, en retirant les congés de maladie des questions qui peuvent être négociées, le projet de loi C-59 limite les sujets qui peuvent être discutés à la table de négociations et permet au Conseil du Trésor d'imposer unilatéralement des solutions arbitraires. Cela aussi constitue une entrave sérieuse à un véritable processus de négociation collective.

## **5. Le projet de loi viole le droit constitutionnel de grève**

En plus de violer le droit à une véritable négociation collective, le projet de loi C-59 viole aussi le droit de grève protégé par la Constitution à l'alinéa 2*d*) de la *Charte*.

Dans la décision qu'elle a rendue récemment dans l'affaire *SFL*, la Cour suprême a fait valoir que le droit de grève est un élément essentiel et indispensable d'un processus véritable de négociation collective dans notre régime de relations du travail et que lorsque la grève est limitée d'une façon qui entrave substantiellement ce processus, il y a violation de l'alinéa 2*d*) de la *Charte*<sup>6</sup>. La Cour a notamment fait remarquer ce qui suit.

Ainsi, le recours possible à la grève fait en sorte que les travailleurs peuvent, par leur action concertée, refuser de travailler aux conditions imposées par l'employeur. Cette action concertée à l'occasion d'une impasse se veut une affirmation de la dignité et de l'autonomie personnelle des salariés pendant leur vie professionnelle<sup>7</sup>.

Pour l'actuelle ronde de négociations, le gouvernement a fait de la question des congés de maladie et de l'invalidité de courte durée l'enjeu central à la table de négociations. Il s'agit là d'un enjeu pour lequel les employés de l'État pourraient très bien être disposés à faire la grève s'il n'est pas possible d'atteindre une entente acceptable. Avec le projet de loi C-59, le Conseil du Trésor a maintenant le droit unilatéral de retirer cette question de la table de négociations et d'imposer des conditions dans les conventions collectives. Une véritable négociation au sujet de cette question n'est plus possible étant donné le déséquilibre des forces. Même si l'article 271 du projet de loi C-59 stipule que rien dans la section ne porte atteinte au droit de grève, en pratique dès que le Conseil du Trésor exercera son autorité en vertu de l'article 254 pour faire un décret et imposer des conditions d'emploi liées aux congés de maladie pour une unité de négociation en particulier, le droit de grève de celle-ci sera

---

<sup>5</sup> *APMO*, *supra*, paragraphes 71-72 (nous soulignons)

<sup>6</sup> *SFL*, *supra* paragraphes 2-3, 25.

<sup>7</sup> *Ibidem*, paragraphe 54

éliminé en ce qui concerne cette question. Il s'agit là d'une violation évidente du droit de grève garanti par l'alinéa 2*d*) de la *Charte*.

**6. Ce que le gouvernement propose est contraire aux intérêts du public et des employés de l'État**

Même si le gouvernement affirme que son projet de régime de congés de maladie et d'invalidité de courte durée est dans l'intérêt du public et entraînera des économies, rien ne prouve que cette affirmation est justifiée. En fait les prétendues économies de 900 millions de dollars prévues dans le budget de 2015 ne représentent, à la connaissance de l'Institut, que le déficit actuariel des crédits de congés de maladie non utilisés que le gouvernement veut effacer. Rien ne prouve que tous ces crédits de congés de maladie accumulés ou même la plupart de ceux-ci seraient un jour utilisés. Et en supposant qu'ils auraient été utilisés, cette utilisation aurait été répartie sur de très nombreuses années. Ces « économies » sont donc d'une certaine manière le résultat d'un exercice comptable artificiel. En outre, le coût d'un assureur privé qui administrerait un nouveau programme d'invalidité de courte durée n'a jamais été dévoilé publiquement. Sans cette information, il est impossible de savoir combien d'argent le gouvernement économiserait éventuellement au cours des cinq à dix prochaines années.

Par ailleurs, le régime de congés de maladie et d'invalidité de courte durée que le gouvernement propose est mauvais pour les employés de l'État. Il se traduira par une nette réduction du nombre de jours de congé de maladie et par la perte des crédits de congés de maladie accumulés. Dans de nombreux cas, les employés de l'État devront soit prendre des congés de maladie non payés, soit se présenter au travail en étant malades, ce qui n'est pas dans leur intérêt ni dans celui du public. Il est regrettable que le budget prétendument équilibré du gouvernement ait été fait aux dépens de ses employés qui tomberont malades à l'avenir.