



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi C-7 :

**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**

Publication n° 42-1-C7-F
Le 20 juillet 2016

Robin MacKay
Mayra Perez-Leclerc

Division des affaires juridiques et sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires, qui effectue des recherches et prépare des informations et des analyses pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2016

Résumé législatif du projet de loi C-7
(Résumé législatif)

Publication n° 42-1-C7-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Structure de la GRC, procédure de règlement des griefs et mesures disciplinaires.....	2
1.1.1	Griefs	3
1.1.2	Discipline	4
1.2	Structure de la <i>Loi sur les relations de travail</i> <i>dans la fonction publique</i>	4
1.3	Histoire de la GRC et de sa syndicalisation.....	5
1.4	Ancien régime de relations de travail de la GRC.....	6
1.5	<i>Association de la police montée de l'Ontario c. Canada</i> <i>(procureur général)</i>	6
2	DESCRIPTION ET ANALYSE	8
2.1	Modifications terminologiques.....	8
2.2	Modification de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral	9
2.2.1	Création de la partie 2.1 de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral	9
2.2.2	Accréditation.....	9
2.2.3	Négociation collective	10
2.2.4	Griefs	11
2.2.5	Pratiques déloyales et interdictions	11
2.2.5.1	Affaires de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral	11
2.2.5.2	Droits de la direction.....	12
2.3	Modification de la <i>Loi sur la Commission des relations</i> <i>de travail et de l'emploi dans la fonction publique</i>	12
2.4	Dispositions de transition	13
2.5	Dispositions de coordination	14

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-7 : 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

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-7, 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, a été déposé à la Chambre des communes le 9 mars 2016 par le président du Conseil du Trésor. Il a franchi l'étape de la 2^e lecture avant d'être renvoyé au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes le 24 mars suivant.

Il a été amendé en comité pour faire en sorte que les membres de la Gendarmerie royale du Canada soient toujours exclus du régime d'indemnisation des travailleurs prévu dans la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*¹. La version amendée a par la suite été renvoyée au Sénat, où elle a franchi l'étape de la 2^e lecture avant d'être renvoyée au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (le Comité sénatorial) le 2 juin 2016. Le 14 juin 2016, le Comité sénatorial a adopté son quatrième rapport, apportant d'importants amendements au projet de loi C-7. Le projet de loi ainsi amendé a été adopté par le Sénat en troisième lecture le 21 juin 2016.

Le projet de loi est, en partie, une réponse à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*². Dans cette affaire, la Cour suprême a conclu que l'exclusion des membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) du régime de négociation collective et l'imposition par la direction d'un régime non syndical de relations du travail portaient atteinte à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte »). La Cour a annulé la disposition de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP)³ qui excluait les membres de la GRC, mais a suspendu la prise d'effet de cette déclaration d'invalidité pour une période de 12 mois. La suspension a par la suite été prolongée de quatre mois, soit jusqu'au 17 mai 2016⁴.

Le projet de loi C-7 modifie la LRTFP de manière à instituer un régime de relations de travail pour les membres de la GRC et les réservistes. Il prévoit ce qui suit :

- la possibilité pour les membres de la GRC et les réservistes de choisir d'être représentés par un agent négociateur;
- l'arbitrage indépendant et exécutoire comme processus de règlement des différends lors de l'impasse des négociations, sans droit de grève;
- une unité de négociation nationale unique pour les membres de la GRC nommés à un grade et les réservistes;

- l'attribution comme principal mandat à l'agent négociateur de la GRC de représenter les membres de la GRC;
- l'exclusion des officiers de toute représentation syndicale;
- le recours à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique à titre de tribunal administratif pour le règlement des questions relatives aux négociations collectives de l'unité de négociation de la GRC et des griefs liés aux dispositions d'une convention collective⁵.

1.1 STRUCTURE DE LA GRC, PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS ET MESURES DISCIPLINAIRES

La GRC est constituée sous le régime de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (« Loi sur la GRC »)⁶, laquelle dispose que la Gendarmerie est dirigée par un commissaire qui, sous la direction du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, a pleine autorité sur elle. La GRC fournit à forfait des services de police à toutes les provinces (sauf l'Ontario et le Québec), au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut et, en vertu d'ententes distinctes, à 180 municipalités.

Au 1^{er} septembre 2015, la GRC disposait d'un effectif de 28 461 personnes⁷ : 6 331 fonctionnaires embauchés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*⁸ et 22 130 personnes embauchées sous le régime de la Loi sur la GRC, dont 18 292 membres réguliers et 3 838 membres civils. Il existe donc trois catégories d'employés de la GRC : les membres réguliers, les membres civils et les fonctionnaires nommés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Le paragraphe 2(1) de la Loi sur la GRC définit un membre comme étant toute personne nommée en vertu de l'article 5 (le commissaire) ou des paragraphes 6(3) (sous-commissaire), 6(4) (autres officiers) ou 7(1) (autres) et employée au sein de la Gendarmerie. Le terme « membre régulier » est défini à l'article 1 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (2014)* (le « Règlement de la GRC »)⁹ : il s'agit de la personne nommée à un grade dans la Gendarmerie, ce qui comprend le gendarme spécial.

Les grades des membres réguliers sont, par ordre de préséance, les suivants :

- commissaire;
- sous-commissaire;
- commissaire adjoint;
- surintendant principal;
- surintendant;
- inspecteur;
- sergent-major du corps;
- sergent-major;
- sergent-major d'état-major;

- sergent d'état-major;
- sergent;
- caporal;
- gendarme¹⁰.

L'article premier du Règlement de la GRC définit le terme « membre civil » comme qualifiant la personne nommée à un échelon dans la Gendarmerie aux termes du paragraphe 7(1) de la Loi sur la GRC. Les membres civils occupent de nombreux postes différents, notamment ceux d'analyste de la criminalité et d'expert judiciaire.

La « réserve » est la réserve de la Gendarmerie royale du Canada constituée en vertu du paragraphe 11(1) de la Loi sur la GRC. Le « réserviste » est la personne qui y est nommée au titre du paragraphe 7(2) du Règlement de la GRC. Le commissaire peut nommer un réserviste pour une période maximale de trois ans et révoquer sa nomination en tout temps. Il peut appeler le réserviste à l'entraînement ou le mobiliser lorsqu'il le juge nécessaire. Le réserviste désigné comme agent de la paix, lorsqu'il est mobilisé, remplit les fonctions énoncées à l'article 18 de la Loi sur la GRC¹¹.

Contrairement aux autres fonctionnaires, les membres de la GRC nommés sous le régime de la Loi sur la GRC ne sont pas autorisés à déposer des griefs concernant des questions relevant de la LRTFP et ils ne font pas l'objet des mesures disciplinaires prévues à la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹² comme les autres employés du Conseil du Trésor. Les griefs et les mesures disciplinaires qui les concernent relèvent de la Loi sur la GRC.

1.1.1 GRIEFS

Aux termes de la partie III de la Loi sur la GRC (« Griefs »), quand un membre dépose un grief, un examen de niveau I est effectué par un officier de la GRC qui agit à titre d'arbitre de niveau I. Cependant, un membre n'a pas le droit de présenter un grief pour lequel un recours administratif de réparation lui est ouvert sous le régime d'une autre loi fédérale. L'arbitre de niveau I rend une décision fondée sur l'examen des documents écrits pertinents. Lorsque le membre n'est pas satisfait de cette décision, il peut porter le grief au niveau II. Pour certaines questions, le commissaire constitue le niveau II. D'autres questions, comme l'application des politiques gouvernementales qui ont été étendues aux membres de la GRC, sont renvoyées au Comité externe d'examen de la GRC¹³.

Il appartient au commissaire de rendre la décision définitive¹⁴; il est libre d'accepter ou de rejeter les recommandations que lui soumet le Comité externe d'examen. Cependant, s'il rejette ces recommandations, il doit justifier sa décision par écrit conformément au paragraphe 32(2) de la Loi sur la GRC. Le commissaire de la GRC étant un agent créé par une loi fédérale, il relève de la compétence de la Cour fédérale en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*¹⁵. Le membre de la GRC qui n'est pas satisfait de la décision définitive du commissaire peut donc demander à la Cour fédérale (Section de première instance) d'examiner cette décision.

1.1.2 DISCIPLINE

Outre les lois fédérales d'application générale, les membres de la GRC sont assujettis à un code de déontologie, qui figure à l'annexe du Règlement de la GRC¹⁶. La partie IV de la Loi sur la GRC, intitulée « Déontologie », traite des mesures disciplinaires relatives aux contraventions alléguées aux dispositions du code.

L'autorité disciplinaire concernée rend une première décision relative à une contravention alléguée au code de déontologie. Cette autorité est désignée par le commissaire, soit directement, soit en vertu des *Consignes du commissaire (déontologie)*¹⁷. Il s'agit habituellement du commandant du membre concerné ou d'une autre personne de la chaîne de commandement. L'autorité disciplinaire ouvre l'enquête, établit si la conduite du membre constitue une contravention au code de déontologie et, le cas échéant, impose des mesures disciplinaires :

- simples (p. ex. avertissement, obligation de suivre une formation ou réprimande);
- correctives (p. ex. report d'une promotion pendant une période donnée, pénalité financière à déduire de la solde équivalant à au plus 80 heures de solde);
- graves (p. ex. rétrogradation, inadmissibilité à une promotion, pénalité financière à déduire de la solde équivalant à plus de 80 heures de solde)¹⁸.

Lorsque le congédiement pourrait s'avérer la solution indiquée, l'autorité disciplinaire convoque une audience disciplinaire, dirigée par un comité d'une ou plusieurs personnes. Le membre visé a la possibilité de défendre sa cause devant le comité et peut se faire représenter par un « représentant des membres » (un employé ayant une formation juridique). Aux termes de l'article 45.11 de la Loi sur la GRC, il est possible d'interjeter appel de la décision du comité de déontologie devant le commissaire de la GRC. Les cas de licenciement et de rétrogradation font l'objet d'un examen de la part du Comité externe d'examen de la GRC, qui peut présenter des conclusions non exécutoires. Comme dans le cas des griefs, lorsqu'il n'est pas satisfait de la décision définitive du commissaire, le membre de la GRC concerné peut demander à la Cour fédérale (Section de première instance) d'examiner cette décision.

1.2 STRUCTURE DE LA LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La LRTFP est la principale loi régissant le régime de relations patronales-syndicales de la fonction publique. Elle établit notamment le cadre en matière de négociation collective. La « fonction publique » comprend les ministères dont le nom figure à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les parties de l'administration publique centrale (dont la GRC) dont la liste figure à l'annexe IV de cette loi et les organismes distincts (comme l'Agence du revenu du Canada) mentionnés à l'annexe V. Si les membres de la GRC sont exclus de la LRTFP en raison de la définition du terme « fonctionnaire » établie au paragraphe 2(1) de la LRTFP, les employés de la GRC nommés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (soit les fonctionnaires travaillant au sein de la GRC) y sont assujettis. Les fonctionnaires exécutent des tâches qui ne relèvent pas du maintien de l'ordre, comme des tâches administratives ou de soutien aux opérations policières.

Le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, a reçu la sanction royale le 19 juin 2013¹⁹. L'article 86 de cette loi autorise le Conseil du Trésor à considérer, à la date qu'il fixe, les membres civils de la GRC comme des fonctionnaires nommés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*²⁰.

La LRTFP comprend les quatre parties suivantes :

- partie 1 – Relations de travail;
- partie 2 – Griefs;
- partie 3 – Santé et sécurité au travail;
- partie 4 – Dispositions générales.

La partie 3 précise que la partie II du *Code canadien du travail*²¹ s'applique à la fonction publique comme si la fonction publique était une entreprise fédérale. En l'occurrence, le terme « fonction publique », défini au paragraphe 11(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, comprend la GRC. La partie II du *Code canadien du travail* oblige les employeurs et les employés à veiller à la protection de toute personne en matière de santé et de sécurité au travail. Les employés ont le droit de refuser de travailler dans des conditions qu'ils estiment dangereuses, sans être pénalisés. Toute contravention à une disposition de la partie II constitue une infraction, et son auteur est passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende importante ou les deux.

1.3 HISTOIRE DE LA GRC ET DE SA SYNDICALISATION

Un sujet suscite la controverse presque depuis la création de la GRC en 1873, sous le nom de Police à cheval du Nord-Ouest. La question est de savoir si la GRC joue un rôle distinct en tant que police nationale qui requiert un régime de relations de travail particulier (non syndiqué) ou si elle est un service de police comme les autres services de police du Canada, qui ont des conventions collectives.

De 1918 à 1974, un décret interdisait toute activité syndicale au sein de la GRC²². On estimait la chose nécessaire pour éviter que la loyauté des membres de la GRC soit partagée entre leur allégeance envers leurs collègues et l'obéissance aux ordres d'un supérieur.

En 1965, un comité qui étudiait la possibilité d'instituer la négociation collective dans la fonction publique fédérale a recommandé d'exclure les Forces armées canadiennes et la GRC de telles négociations. Cette recommandation a été formulée « à cause de la nature de leurs fonctions et parce que leur conduite est assujettie à un code de droit et de discipline à caractère militaire ou para-militaire²³ ».

En 1967, le Parlement a établi un régime législatif de relations du travail applicable aux membres de la fonction publique; ce régime relève maintenant de la LRTFP. Les membres de la GRC ont été exclus de l'application de cette loi et le sont demeurés depuis du fait de la définition du terme « fonctionnaire » énoncée au paragraphe 2(1) de la même loi, qui précise notamment ce qui suit :

fonctionnaire [...] personne employée dans la fonction publique, à l'exclusion de toute personne qui est membre ou gendarme auxiliaire de la Gendarmerie royale du Canada, ou y est employée sensiblement aux mêmes conditions que ses membres.

1.4 ANCIEN RÉGIME DE RELATIONS DE TRAVAIL DE LA GRC

Plutôt que d'être syndiqués, les membres de la GRC étaient assujettis à un régime non syndical de relations de travail, dont le cœur était le *Programme de représentants des relations fonctionnelles*. Administré depuis 1974, ce programme était le principal mécanisme par lequel les membres de la GRC pouvaient soulever des questions concernant les relations de travail (à l'exception de ce qui concerne la solde), et l'unique forme de représentation des employés que reconnaissait la direction.

Son objectif était de veiller à ce qu'il y ait, à chaque niveau de la hiérarchie (divisionnaire, régional et national), des consultations entre les représentants des membres et la direction au sujet des initiatives et des politiques concernant les ressources humaines. Toutefois, la décision définitive en la matière revenait à la direction²⁴. L'article 56 du Règlement de la GRC établit le *Programme de représentants des relations fonctionnelles*²⁵. Cependant, à la suite de la décision rendue dans l'affaire *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, ce programme a été dissous le 17 mai 2016, et le *Programme de services en milieu de travail pour les membres* a été institué à titre provisoire.

Le deuxième élément du régime de relations de travail de la GRC est le Conseil de la solde, qui aide à résoudre les questions en matière de solde et d'indemnités et qui formule des recommandations sur la solde et les conditions de travail des membres de manière consultative et consensuelle.

Le troisième et dernier élément est le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie, une société à but non lucratif financée par leurs cotisations, qui fournit de l'assistance juridique aux membres pour les questions relatives à leur emploi²⁶.

1.5 ASSOCIATION DE LA POLICE MONTÉE DE L'ONTARIO C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

En mai 2006, deux associations privées de membres de la GRC ont engagé une contestation constitutionnelle en vue d'obtenir un jugement déclarant que l'exclusion des membres de la GRC de l'application de la LRTFP combinée à l'imposition du *Programme de représentants des relations fonctionnelles* en tant que régime de relations de travail portait indûment atteinte à la liberté d'association des membres, que garantit l'alinéa 2d) de la *Charte*. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a conclu que le Règlement de la GRC entravait substantiellement la liberté d'association, mais que l'exclusion des membres de la GRC de l'application de la LRTFP ne contrevenait pas à l'alinéa 2d) de la *Charte*. Cette décision a été infirmée par la Cour d'appel de l'Ontario, qui a conclu qu'il n'était pas « effectivement impossible » pour les membres de la GRC d'exercer leur liberté d'association²⁷.

L'appel interjeté devant la Cour suprême du Canada portait sur la constitutionnalité du régime qui comprend l'exclusion de l'application de la LRTFP et le système fondé sur le *Programme de représentants des relations fonctionnelles*. Dans son arrêt rendu le 16 janvier 2015, la Cour conclut que l'alinéa 2d) de la *Charte* « protège l'existence d'un processus véritable de négociation collective qui offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre²⁸ ».

La Cour explique que la liberté de choix requise par la *Charte* à des fins de négociation collective « correspond à celle qui permet aux employés de participer véritablement au choix des objectifs collectifs que devra poursuivre leur association ». Dans le même ordre d'idées, l'indépendance exigée dans un tel contexte « se définit comme celle qui assure une correspondance entre les activités de l'association et les intérêts de ses membres ». La Cour précise cependant que la liberté de choix et l'indépendance ne sont pas absolues, puisque les conditions nécessaires pour permettre une véritable négociation collective varient en fonction de la culture du secteur d'activité et du milieu de travail en question²⁹.

S'appuyant sur son analyse du régime de relations de travail de la GRC, la Cour conclut que le régime actuel prive les membres de la GRC de cette liberté de choix et leur impose un programme qui ne leur permet pas de définir et de faire valoir leurs préoccupations professionnelles à l'abri de l'influence de la direction. Par conséquent, elle conclut que l'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective prévu à la LRTFP et l'imposition par la direction d'un régime non syndical de relations de travail portent une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte*³⁰. Ces atteintes ne peuvent être validées au regard de l'article premier de la *Charte*, car il n'y a pas de lien rationnel avec leur objectif.

La Cour n'a pas retenu l'argument selon lequel l'autorisation d'un véritable régime de négociation collective pour les membres de la GRC perturberait la stabilité de cette force policière ou influencerait la perception du public quant à sa neutralité. De plus, elle conclut que le fait de priver les membres de la GRC d'un processus véritable de négociation collective était également plus restrictif que ce qui est nécessaire pour assurer la neutralité, la stabilité et la fiabilité de cette force policière³¹.

La Cour a conclu que la réparation appropriée en l'espèce était de déclarer inopérant l'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au paragraphe 2(1) de la LRTFP, mais a suspendu la prise d'effet de la déclaration d'invalidité pour 12 mois. La Cour a indiqué qu'elle aurait invalidé aussi l'article 96 du Règlement de la GRC, s'il n'avait pas déjà été abrogé³².

Elle a indiqué que cette réparation ne signifiait pas que le Parlement devait inclure la GRC dans le régime de la LRTFP, puisque l'alinéa 2d) de la *Charte* n'impose pas un modèle particulier de relations de travail. Elle a ajouté que le législateur demeurerait

libre d'adopter tout modèle qu'il estime adapté au contexte particulier dans lequel les membres de cette organisation s'acquittent de leurs fonctions dans le respect des limites constitutionnelles imposées par la garantie prévue à l'alinéa 2d) et par l'article premier de la *Charte*³³.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-7 est une réponse à l'arrêt de la Cour suprême relatif à l'affaire *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*. En plus de modifier la LRTFP, il y ajoute la partie 2.1 intitulée « Dispositions particulières – Gendarmerie royale du Canada ». Il prévoit par ailleurs des modifications à la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique*³⁴ et à la Loi sur la GRC. Il apporte des modifications corrélatives, notamment des changements terminologiques rendus nécessaires en raison des modifications apportées aux titres des lois, et prévoit des dispositions transitoires. La dernière partie du projet de loi contient des dispositions de coordination.

2.1 MODIFICATIONS TERMINOLOGIQUES

Au nombre des modifications importantes qu'apporte le projet de loi C-7 se trouve le changement de titre de la LRTFP, qui devient la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral (LRTSPF; art. 2 du projet de loi), et le changement d'appellation de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique, qui devient la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission »; art. 3 du projet de loi).

L'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire », au paragraphe 2(1) de la LRTSPF, qui exclut actuellement tous les membres de la GRC de l'application de la loi, est modifié par l'article 3 du projet de loi de sorte que seuls les officiers en soient exclus. Selon l'article 6 de la Loi sur la GRC, un « officier » est (outre le commissaire) un sous-commissaire, un commissaire adjoint, un surintendant principal, un surintendant ou un inspecteur. Par conséquent, les officiers ne sont pas des « fonctionnaires » pour l'application de la LRTSPF.

Au sens du paragraphe 2(1) de la LRTSPF, un réserviste est une personne nommée à titre de réserviste en application des règlements pris en vertu du paragraphe 11(1) de la Loi sur la GRC.

Aux termes du paragraphe 2(1) de la LRTSPF, un « membre de la GRC » est une personne nommée à un grade. Cette définition exclut donc les membres civils de la GRC, qui ne seront pas représentés par l'unité de négociation des membres de la GRC. Cependant, une autre définition s'applique à la section 2 de la partie 2.1, qui porte sur les griefs. Pour l'application des dispositions de cette partie, le terme « membre de la GRC » s'entend d'un membre au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la GRC, et comprend donc tous les membres, mêmes les membres civils (voir également le libellé du paragraphe 238.01(2) de la LRTSPF). Tant les membres civils que les membres nommés à un grade peuvent déposer un grief pour violation présumée d'une convention collective conformément à la LRTSPF.

2.2 MODIFICATION DE LA LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL

2.2.1 CRÉATION DE LA PARTIE 2.1 DE LA LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL

Dans la version actuelle de la LRTFP, la partie 1 (portant sur les relations de travail) et la partie 2 (portant sur les griefs), s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique. Le projet de loi crée la partie 2.1, « Dispositions particulières – Gendarmerie royale du Canada ». Il est important de souligner que la LRTSPF s'applique aux membres de la GRC, mais qu'en cas d'incompatibilité entre les dispositions des parties 1 ou 2 et celles de la partie 2.1, les dispositions de la partie 2.1 l'emportent³⁵.

La partie 2.1 comprend d'abord des dispositions générales, suivies de la section 1 (Relations de travail), dont les dispositions figureraient autrement à la partie 1 de la LRTSPF, puis de la section 2 (Griefs), dont les dispositions se trouveraient autrement à la partie 2 de la LRTSPF.

La partie 2.1 comprend une disposition interprétative intitulée « Rôle unique de l'organisation policière ». Selon le nouvel article 238.05 de la LRTSPF, lorsqu'elle met en œuvre la loi et exerce les attributions que celle-ci lui confère, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral doit « tenir compte, d'une part, du rôle unique de la Gendarmerie royale du Canada en tant qu'organisation policière à l'égard de la protection de la sécurité publique et de la sécurité nationale et, d'autre part, du besoin de celle-ci de procéder à des mutations de ses membres et de ses réservistes lorsqu'elle l'estime indiqué ». Le nouvel article 238.33 de la LRTSPF dispose qu'il faut tenir compte des mêmes considérations dans l'examen des griefs.

2.2.2 ACCRÉDITATION

Dans toute tentative de former un syndicat au sein de la GRC, l'unité de négociation est le groupe d'employés qui souhaiterait être représenté par un agent négociateur au moment de négocier une convention collective avec l'employeur. Aux termes des nouveaux articles 238.13 à 238.16 de la LRTSPF, pour la Commission, l'unité de négociation est obligatoirement composée de l'ensemble des fonctionnaires qui sont membres de la GRC (c.-à-d. ceux nommés à un grade à l'exclusion des officiers) et des fonctionnaires qui sont des réservistes. Il ne peut y avoir qu'une seule unité de négociation, d'envergure nationale.

Un certain type d'organisation syndicale seulement peut obtenir l'accréditation. L'organisation doit remplir les conditions suivantes :

- avoir pour mission principale de représenter les fonctionnaires qui sont des membres de la GRC;
- ne pas être affiliée à un agent négociateur ou à une autre association n'ayant pas pour mission principale de représenter des policiers;
- n'être accréditée comme agent négociateur pour aucun autre groupe de fonctionnaires.

Toutefois, une organisation syndicale peut être affiliée au Conseil national mixte, par l'intermédiaire duquel le gouvernement, à titre d'employeur, travaille en collaboration avec les agents négociateurs de la fonction publique pour résoudre des problèmes et définir des conditions d'emploi qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique.

Aux termes du nouvel article 238.17 de la LRTSPF, la Commission peut révoquer l'accréditation d'une organisation syndicale comme agent négociateur des membres et des réservistes lorsqu'elle n'a plus comme mission principale de représenter des membres de la GRC ou qu'elle devient affiliée à une organisation n'ayant pas pour mission principale de représenter des policiers.

2.2.3 NÉGOCIATION COLLECTIVE

Selon le nouvel article 238.18 de la LRTSPF, en cas d'impasse de la négociation, le mode de règlement des différends est l'arbitrage, et non pas la conciliation ou la grève. Aux termes du nouvel article 238.21 de la LRTSPF, si cela est pertinent, l'arbitre peut prendre en compte, en plus des considérations habituelles, les conséquences de la décision pour l'efficacité opérationnelle de la GRC.

En outre, le nouvel article 238.19 de la LRTSPF prévoit des réserves quant à ce qui peut figurer dans une convention collective et une décision arbitrale. Sont exclues les conditions d'emploi qui portent sur les techniques de contrôle d'application des lois, les transferts, les évaluations, les stages, le licenciement ou la rétrogradation, la conduite (y compris le harcèlement), les compétences de base pour l'exercice des fonctions à titre de membre de la GRC, l'uniforme, la tenue vestimentaire, l'équipement et les médailles.

Le Comité sénatorial a amendé le projet de loi de façon à supprimer les restrictions quant au contenu d'une convention collective. Ainsi, dans la version amendée, les conditions d'emploi énoncées dans le paragraphe précédent peuvent faire l'objet d'une négociation collective, et il est possible d'intégrer à une convention collective des conditions d'emploi qui nécessitent l'adoption ou la modification d'une loi fédérale ou qui ont été ou pourraient être établies sous le régime de certaines lois dont la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur la pension de la fonction publique*. Le Comité sénatorial a supprimé aussi les restrictions du même ordre frappant les décisions arbitrales relatives aux conditions d'emploi.

Le nouvel article 238.2 de la LRTSPF dispose que le processus de désignation des services essentiels ne s'applique pas à l'unité de négociation de la GRC. En effet, conformément à la section 8 de la LRTSPF, l'employeur a le droit exclusif de désigner les postes au sein de l'unité de négociation dont tout ou partie des fonctions sont ou seront nécessaires pour lui permettre de fournir des services essentiels; il peut exercer ce droit en tout temps. Ce processus ne s'applique pas aux membres de l'unité de négociation dont font partie les membres de la GRC puisqu'ils n'ont pas le droit de grève.

2.2.4 GRIEFS

Selon le nouvel article 238.24 de la LRTSPF et le nouveau paragraphe 31(1.01) de la Loi sur la GRC, le seul type de grief qu'un membre de la GRC peut présenter sous le régime de la LRTSPF concerne l'interprétation ou l'application d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, grief qui peut être renvoyé à l'arbitrage devant la Commission aux termes du nouvel article 238.25 de la LRTSPF. Pour tous les autres types de griefs, les membres de la GRC doivent suivre la procédure prévue à la Loi sur la GRC.

Ces restrictions ne touchent pas les réservistes qui, en ce qui concerne les griefs, sont traités comme tous les autres fonctionnaires. En effet, la Loi sur la GRC³⁶ ne s'appliquant pas à eux, ils ont le droit de présenter tous griefs sous le régime de la LRTSPF.

Le Comité sénatorial a amendé le nouvel article 238.24 de la LRTSPF pour supprimer les restrictions concernant les griefs. Aux termes de l'amendement, un membre de la GRC a le droit de présenter sous le régime de la LRTSPF un grief qui porte sur l'application d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, d'une disposition d'une loi ou d'un règlement, ou d'une directive ou de tout autre document de l'employeur concernant les conditions d'emploi. Ces griefs peuvent être renvoyés à l'arbitrage devant la Commission.

2.2.5 PRATIQUES DÉLOYALES ET INTERDICTIONS

L'article 21 du projet de loi modifie l'article 186 de la LRTSPF, qui porte sur les pratiques déloyales, et a pour effet d'étendre aux officiers de la GRC l'interdiction d'adopter de telles pratiques.

La LRTSPF modifiée par le projet de loi conserve les interdictions en matière de grève et de services essentiels prévues dans la version actuelle; les contrevenants peuvent être poursuivis et se voir imposer des amendes. L'article 26 du projet de loi crée l'article 199.1 de la LRTSPF, qui interdit aux organisations syndicales et à leurs représentants de conseiller aux membres de la GRC ou aux réservistes de ne pas exercer leurs fonctions d'agent de la paix. Les articles 27 et 28 du projet de loi érigent en infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité le non-respect de cette interdiction et les contrevenants sont passibles d'une amende maximale de 10 000 \$.

2.2.5.1 AFFAIRES DE LA COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL

Selon le nouvel article 238.06 de la LRTSPF, la Commission doit, sur demande du commissaire de la GRC ou de l'employeur, ajourner toute affaire concernant un membre de la GRC ou un réserviste dont elle est saisie si elle est convaincue que la poursuite de l'instruction porterait atteinte à toute enquête pénale ou à toute poursuite pénale ou civile en cours. L'ajournement ne peut excéder 90 jours, mais il est possible de demander plus d'un ajournement pour une même affaire.

Le nouvel article 238.07 de la LRTSPF dispose que, dans une affaire mettant en cause un membre de la GRC ou un réserviste, le commissaire de la GRC peut s'opposer à la communication de renseignements dont la communication, à son avis, aurait pour conséquence d'entraver le contrôle d'application des lois ou de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité nationale. Le pouvoir du commissaire l'emporte sur celui de la Commission d'exiger la communication des renseignements.

La Commission ou une partie peut demander au ministre du Patrimoine canadien de nommer un ancien juge pour examiner ces renseignements et rendre une ordonnance exécutoire. Selon le libellé du nouvel article 238.08 de la LRTSPF, l'ancien juge peut ordonner la communication de tout ou partie des renseignements même s'il conclut qu'une telle communication entraverait le contrôle d'application des lois ou porterait atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité nationale s'il estime que les raisons d'intérêt public qui justifient la communication l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui justifient la non-communication.

Le même type de dispositions sur la communication de renseignements s'applique à l'arbitrage des griefs, comme le prévoient les nouveaux articles 238.26 à 238.32 de la LRTSPF.

2.2.5.2 DROITS DE LA DIRECTION

Le nouvel article 238.03 de la LRTSPF dispose que celle-ci n'a pas pour effet de porter atteinte au droit du Conseil du Trésor quant à la détermination des catégories de membres, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la GRC. Par conséquent, les modifications apportées par le projet de loi ne touchent pas la capacité du Conseil du Trésor de considérer que les membres civils sont des fonctionnaires nommés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Selon le nouvel article 238.04 de la LRTSPF, celle-ci n'a pas pour effet de porter atteinte aux obligations des membres ou des réservistes qui ont qualité d'agent de la paix.

Le Comité sénatorial a amendé le projet de loi pour ajouter le nouvel article 7.1 à la LRTSPF afin de confirmer les droits de la direction de la GRC. Ce nouvel article précise que la loi ne porte en rien atteinte aux pouvoirs conférés au commissaire de la GRC en matière de gestion des ressources humaines par la Loi sur la GRC.

2.3 MODIFICATION DE LA *LOI SUR LA COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE*

L'article 36 du projet de loi modifie le titre de la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* qui devient la Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral.

Le nombre maximal de commissaires à temps plein de la Commission, dont le nom change, passe de 10 à 12 aux termes de l'article 38 du projet de loi.

Aux termes de l'article 39 du projet de loi, lorsqu'il dresse la liste des personnes pouvant être nommées à la Commission, le président doit prendre en compte le besoin pour celle-ci de compter parmi les commissaires deux membres ayant une connaissance des organisations policières.

2.4 DISPOSITIONS DE TRANSITION

En ce qui concerne les griefs en cours avant l'entrée en vigueur du projet de loi, l'article 62 précise que tout grief individuel déposé qui ne vise pas l'interprétation ou l'application de la convention collective et qui n'a pas été déterminé de manière définitive par une décision ou un contrôle judiciaire est réputé n'avoir jamais été présenté. Cependant, de tels griefs peuvent être présentés sous le régime de la Loi sur la GRC dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur du projet de loi, mais seulement si le grief aurait autrement été présenté dans le délai prescrit par la Loi sur la GRC.

Quant aux demandes d'accréditation, lorsqu'une telle demande est présentée avant l'entrée en vigueur du projet de loi, l'article 63 prévoit qu'une organisation syndicale ne peut être accréditée, sauf si elle remplit les conditions qui entreront en vigueur avec l'adoption du projet de loi. Ainsi, il doit n'y avoir qu'une seule unité de négociation regroupant les membres nommés à un grade, à l'exclusion des officiers, et les trois conditions énumérées à la section « 2.2.2 Accréditation » du présent résumé législatif doivent être respectées. Toute décision relative à l'accréditation, et toute révision de cette décision (p. ex. après un contrôle judiciaire), est réputée n'avoir jamais pris effet si la demande d'accréditation ne remplit pas ces conditions. Si elle les remplit, la demande d'accréditation est réputée avoir été faite en vertu de la partie 2.1.

L'article 58 de l'actuelle LRTFP dispose que, à la demande de l'employeur ou de l'organisation syndicale concernée, la Commission se prononce sur l'appartenance de tout fonctionnaire ou de toute catégorie de fonctionnaires à une unité de négociation qu'elle a définie, ou sur leur appartenance à toute autre unité. Aux termes de l'article 64 du projet de loi, toute demande présentée en vertu de l'article 58 pour qu'un membre de la GRC nommé à un grade ou un réserviste fasse partie d'une unité de négociation existante est réputée n'avoir jamais été présentée et toute décision relative à une telle demande est réputée n'avoir jamais pris effet. Cela est conforme à l'objectif du projet de loi d'avoir une unité de négociation unique pour les membres de la GRC. Rien n'empêche de présenter une demande en vertu de l'article 58 pour qu'un membre civil fasse partie d'une unité de négociation existante regroupant les non-membres.

De la même façon, toute demande présentée en vertu de l'article 58 pour qu'un membre civil ou un fonctionnaire fasse partie d'une unité de négociation des membres de la GRC est réputée n'avoir jamais été présentée. Encore une fois, il faut une unité de négociation unique pour tous les membres de la GRC.

2.5 DISPOSITIONS DE COORDINATION

Outre celles du projet de loi, d'autres dispositions modifient la LRTFP, mais elles ne sont pas encore entrées en vigueur, comme celles du projet de loi d'exécution du budget de 2013³⁷ qui empêcheront le dépôt de plaintes des employés devant la Commission canadienne des droits de la personne et qui exigeront que l'agent négociateur accepte de représenter les auteurs des griefs et de payer une partie des frais d'arbitrage. Lorsque ces dispositions seront en vigueur, le projet de loi modifiera certaines d'entre elles. Par conséquent, quelques dispositions du projet de loi seront modifiées. Les dispositions seront aussi modifiées lorsque les membres civils de la GRC deviendront des fonctionnaires « ordinaires » nommés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* à la date fixée par le Conseil du Trésor. À ce moment-là, il n'y aura plus qu'un seul type de membre de la GRC³⁸.

L'entrée en vigueur du projet de loi C-7 est également coordonnée à celle du projet de loi C-4, Loi modifiant le Code canadien du travail, la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi de l'impôt sur le revenu³⁹.

Les parties des deux projets de loi dont il est question à l'article 70 du projet de loi C-7 visent l'article 64 actuel de la LRTFP. Aux termes de cet article, avant d'accorder l'accréditation, la Commission doit, se fondant sur les résultats d'un scrutin de représentation secret, être convaincue que la majorité des fonctionnaires de l'unité de négociation proposée qui ont participé au scrutin souhaitent que l'organisation syndicale les représente à titre d'agent négociateur.

L'article 8 du projet de loi C-4 supprime l'obligation de tenir un scrutin secret. Selon la version modifiée de l'article 64 de la LRTFP, la Commission doit simplement être convaincue que la majorité des fonctionnaires d'une unité de négociation souhaitent que l'organisation syndicale les représente à titre d'agent négociateur. Si l'article 8 du projet de loi C-4 entre en vigueur avant l'article 10 du projet de loi C-7 (qui ajoute simplement un renvoi à la nouvelle section 1 de la partie 2.1), il deviendra alors la disposition applicable et l'obligation de tenir un scrutin secret sera supprimée. Par contre, si l'article 10 du projet de loi C-7 entre en vigueur avant l'article 8 du projet de loi C-4, alors l'obligation de tenir un scrutin secret restera en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 8.

Le Comité sénatorial a amendé le projet de loi de manière à exiger la tenue d'un scrutin de représentation secret avant qu'une organisation syndicale qui sollicite l'accréditation puisse être accréditée comme agent négociateur.

NOTES

1. [Loi sur l'indemnisation des agents de l'État](#), L.R.C. 1985, ch. G-5.
2. [Association de la police montée de l'Ontario c. Canada \(Procureur général\)](#), [2015] 1 R.C.S. 3 (*Association de la police montée*).
3. [Loi sur les relations de travail dans la fonction publique](#), L.C. 2003, ch. 22, art. 2.

4. [Association de la police montée de l'Ontario, et al. c. Procureur général du Canada](#), Cour suprême du Canada, Dossier 34948, 15 janvier 2016.
5. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Le gouvernement du Canada présente un projet de loi visant à créer un nouveau régime de relations de travail pour la Gendarmerie royale du Canada](#), communiqué, 9 mars 2016.
6. [Loi sur la Gendarmerie royale du Canada](#), L.R.C. 1985, ch. R-10 (Loi sur la GRC).
7. Gendarmerie royale du Canada (GRC), [Structure organisationnelle](#), 14 janvier 2016.
8. [Loi sur l'emploi dans la fonction publique](#), L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13.
9. [Règlement de la Gendarmerie royale du Canada \(2014\)](#), DORS/2014-281 (Règlement de la GRC).
10. *Ibid.*, art. 12.
11. L'art. 18 de la Loi sur la GRC est libellé ainsi :

Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

 - a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;
 - b) d'exécuter tous les mandats – ainsi que les obligations et services s'y rattachant – qui peuvent, aux termes de la présente loi, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l'être par des agents de la paix;
 - c) de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d'escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d'autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit : tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;
 - d) d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.
12. [Loi sur la gestion des finances publiques](#), L.R.C. 1985, ch. F-11.
13. Le mandat du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada consiste à assurer la surveillance civile des relations de travail au sein de la GRC. Le Comité examine certaines catégories de griefs, de même que des appels relatifs à des mesures disciplinaires graves, et des cas de renvois et de rétrogradation.
14. Comité externe d'examen de la GRC, [Processus de règlement des griefs](#), 23 mars 2015. Voir aussi la Loi sur la GRC, par. 32(1).
15. [Loi sur les Cours fédérales](#), L.R.C. 1985, ch. F-7.
16. Règlement de la GRC.
17. [Consignes du commissaire \(déontologie\)](#), DORS/2014-291.
18. GRC, [Aperçu du processus disciplinaire](#), 11 mars 2015.
19. [Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois](#), L.C. 2013, ch. 18.
20. Sécurité publique Canada, [Améliorer la responsabilisation au sein des Ressources humaines](#), 20 novembre 2015.

21. [Code canadien du travail](#), L.R.C. 1985, ch. L-2.
22. Décrets C.P. 1918-2213 et C.P. 174/1981 (1945).
23. *Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique* (Rapport Heeney), juillet 1965, p. 29.
24. *Association de la police montée*, par. 9 à 16.
25. Règlement de la GRC.
26. *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, par. 2. Le Conseil de la solde est un conseil de cinq membres créé en mai 1996 en remplacement du processus de négociation collective pour régler les questions relatives à la solde, aux avantages sociaux et aux autres conditions de travail. Il comprend un président indépendant nommé par le commissaire après consultation et approbation du Caucus des représentants des relations fonctionnelles (RRF), ainsi que deux représentants de la direction nommés par le commissaire et deux représentants des membres nommés par le Caucus des RRF.
27. *Ibid.*, par. 26 à 28.
28. *Ibid.*, par. 5.
29. *Ibid.*, par. 83.
30. *Ibid.*, par. 5.
31. *Ibid.*, par. 139 à 153.
32. *Ibid.*, par. 154 à 158.
33. *Ibid.*
34. [Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique](#), L.C. 2013, ch. 40, art. 365.
35. Voir le nouvel art. 238.02 de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral (art. 33 du projet de loi C-7).
36. Loi sur la GRC, par. 11(2).
37. [Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 mars 2013 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), L.C. 2013, ch. 40.
38. *Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois*, art. 86.
39. [Projet de loi C-4, Loi modifiant le Code canadien du travail, la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi de l'impôt sur le revenu](#), 1^{re} session, 42^e législature.