

4 janvier 2018 Par

courriel

Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public
fédéral
240, rue Sparks, 6^{ème} étage
B.P. 1525, Station « B » Ottawa
(Ontario) K1P 5V2

Mme Kaylee Langille, agente de gestion des cas

Chère Mme Langille:

***Objet : Demandes d'accréditation de la Fédération de
la police nationale (« FPN »)
Association des Membres de la Police Montée du Québec (« AMPMQ »,
No de dossier de la CRTEFP: 542-02-13 et 542-02-12
Notre No de dossier : 37664-3***

Veillez trouver ci-joint les réponses au nom de la Fédération de la police nationale (« FPN ») relativement à sa requête déposée le 22 juin 2017 regardant les demandes d'accréditation susmentionnées, et relativement à la directive de la Commission datée du 24 novembre 2017.

Sincèrement,

/-

Chris Rootham

cc : Liste de notification

**DANS LE CAS DE LA DEMANDE D'ACCRÉDITATION EN VERTU DE L'ARTICLE 54
DE LA LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL**

FÉDÉRATION DE LA POLICE NATIONALE

Requérant

-et-

CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA

Répondant

-et-

**ASSOCIATION DES MEMBRES DE LA POLICE MONTÉE DU QUÉBEC et
ASSOCIATION CANADIENNE DES POLICIERS**

Intervenants

**RÉPONSES PRÉSENTÉES PAR LA FÉDÉRATION DE LA POLICE
NATIONALE
(RE : DIRECTIVE DE LA CRTESPF DATÉE DU 24 NOVEMBRE 2017)**

VUE D'ENSEMBLE

1. Par ordonnance datée du 24 novembre 2017, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission ») a ordonné que le requérant, la Fédération de la police nationale (« FPN »), soumette des réponses écrites sur trois questions :
 - a. Si la FPN est une « organisation syndicale »;
 - b. Si la FNP est une organisation de « policiers seulement »; et
 - c. Si la personne qui a signé la demande d'accréditation était « dûment autorisée » à le faire.

2. La FPN a présenté ses réponses sur ces trois questions le 7 décembre 2017.

3. En réponse, l'Association des Membres de la Police Montée du Québec (« AMPMQ ») a demandé à cette Commission de suspendre la demande d'accréditation de la FPN en attendant la détermination de la validité constitutionnelle de l'art. 238.14 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (« *LRTSPF* »). L'AMPMQ a également fourni des soumissions concernant les trois questions ci-dessus.

4. Cette réponse portera sur la demande de sursis de l'AMPMQ en attendant la détermination de la validité constitutionnelle de l'art. 238.14 de la *LRTSPF*. La position de la FPN est la suivante :
 - a. La demande de l'AMPMQ pour la détermination de la validité constitutionnelle de. L'article 238.14 de la *LRTSPF* est, en effet, une demande de réexamen de la décision antérieure de la Commission du 11 octobre 2017. L'AMPMQ n'a pas démontré qu'elle satisfaisait au critère de réexamen de cette commission et, par conséquent, cette commission ne devrait pas entendre la demande de l'AMPMQ de déterminer la validité constitutionnelle de l'art. 238.14 de la *LRTSPF*.

 - b. À titre subsidiaire, si la Commission entend la demande de l'AMPMQ pour la détermination de la validité constitutionnelle de l'art. 238.14 de la *LRTSPF*, la Commission ne devrait pas surseoir la demande de la FPN.

L'AMPMQ DEMANDE UN RÉEXAMEN, SANS JUSTIFICATION

Compétence de la Commission pour entendre les questions constitutionnelles et accorder des recours constitutionnels

5. Aux paragraphes 28-31 de ses observations, l'AMPMQ énonce la compétence de la Commission pour entendre les questions constitutionnelles. La FNP ne s'oppose pas à la compétence de la Commission pour entendre les questions constitutionnelles.

6. Les soumissions de l'AMPMQ ne mentionnent toutefois pas les mesures de redressement spécifiques qu'elle demande dans leur demande. Vraisemblablement, l'AMPMQ sollicite une déclaration d'invalidité - c'est-à-dire une déclaration que l'article 238.14 de la *LRTSPF* viole l'art. 2 (d) de la *Charte* et n'est pas sauvegardé par l'article 1 de *Charte*. L'AMPMQ a ignoré l'art. 63 (1) de *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* (« Projet de loi C-7 »)¹, qui régit les demandes d'accréditation déposées avant le 19 juin 2017. Les demandes de la FNP et de l'AMPMQ ont toutes deux été déposées avant le 19 juin 2017; par conséquent, l'art. 63 (1) du projet de loi C-7 stipule l'unité de négociation appropriée pour les deux demandes.

7. En supposant que l'AMPMQ ait l'intention de contester la validité constitutionnelle des deux dispositions législatives, leur application est soumise aux limites de tout tribunal administratif pour accorder une réparation constitutionnelle. Comme le professeur Hogg l'a dit :

La Cour suprême du Canada a insisté sur le fait que le tribunal administratif n'a pas le pouvoir de faire une déclaration d'invalidité. Ce que la Cour semble vouloir dire par là, c'est qu'une décision d'un tribunal selon laquelle une loi est inconstitutionnelle n'est qu'une décision selon laquelle la loi est inapplicable dans un cas particulier. Il ne s'agit pas d'un

¹ SC 2017, C. 9

précédent déclaratoire. Selon la Cour, seulement les « tribunaux supérieurs » ont le pouvoir de délivrer des jugements déclaratoires d'invalidité qui invalideront une loi avec des effets généraux.²

8. La Cour suprême du Canada a expliqué ce principe comme suit :

*Nous sommes en accord substantiel avec les répondants. Sur la question des recours, les requérants soulignent à juste titre que le TAQ ne peut pas délivrer une déclaration d'invalidité formelle. À notre avis, cela ne constitue pas une raison pour contourner la compétence exclusive du Tribunal. Comme ce tribunal l'a déclaré dans l'arrêt Martin, **les recours constitutionnels disponibles pour les tribunaux administratifs sont en effet limités et n'incluent pas de déclarations générales d'invalidité** (para. 31). La décision par un tribunal qu'une disposition particulière est invalide en vertu de la Charte canadienne n'a pas force exécutoire pour les futurs décideurs. Comme l'a souligné Gonthier J, au para. 31 : « Ce n'est qu'en obtenant d'un tribunal une déclaration formelle d'invalidité qu'une partie peut établir, pour l'avenir, l'invalidité générale d'une disposition législative. »*

*Cela dit, un requérant peut néanmoins tenter une action en contestation de la constitutionnalité d'une disposition devant le TAQ. **Si le TAO identifie une violation de la Charte canadienne et conclut que la disposition en question n'est pas sauvegardée en vertu de l'art. 1, il peut ignorer cette disposition pour des motifs constitutionnels et rendre une décision sur la réclamation comme si la disposition contestée n'était pas en vigueur** (Martin, para. 33). Toutefois, une telle décision pourrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire fondé sur la norme de la décision correcte, ce qui signifie que la Cour supérieure pourrait procéder à une révision complète de toute erreur d'interprétation et d'application de la Charte canadienne. En outre, le recours d'une déclaration formelle d'invalidité pourrait être recherché par le requérant à ce stade de la procédure.³*

9. La Cour suprême du Canada a expliqué plus récemment (et de façon plus concise) ce principe :

[c]ette Cour a jugé qu'un tribunal administratif tel que le Tribunal n'était pas compétent pour faire une déclaration générale d'invalidité. . . .

Dans la mesure où le règlement enfreignait la Charte québécoise, le Tribunal pouvait le déclarer inopérant contre lui. Cependant, il ne saurait le déclarer « inopérant et invalide » sans plus de précisions, car cela reviendrait à une déclaration générale d'invalidité, qu'il n'a pas la compétence de faire.⁴

² P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^{ème} éd. Vol. I (Toronto: Thomson Carswell, 2007) au paragraphe 40.3 (a).

³ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson*, 2005 art.16 aux paragraphes 44 à 45.

⁴ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, aux paragraphes 153-154.

10. Comme indiqué ci-dessus, cette Commission a compétence pour appliquer la *Charte*.

Cependant, la Commission n'a pas compétence pour accorder une déclaration d'invalidité générale; la Commission a seulement le pouvoir de ne pas tenir compte d'une disposition législative inconstitutionnelle dans une instance en cours.

La demande de l'AMPMQ est de réexaminer et ne présente pas de raisons valables pour un réexamen

11. Cette limite à la compétence de la Commission - qu'elle ne peut pas accorder une déclaration d'invalidité, mais ne peut que faire abstraction d'une disposition inconstitutionnelle dans une procédure en cours - est importante en raison du stade à lequel se trouve cette demande d'accréditation. Le 11 octobre 2017, la Commission a rendu son ordonnance déterminant l'unité de négociation appropriée dans ce cas. Cet ordonnance, comme toutes les ordonnance de la Commission, est « définitive ».⁵ Toutes les procédures concernant la définition de l'unité de négociation appropriée sont terminées.

12. Puisque la Commission n'a pas compétence pour accorder une déclaration d'invalidité générale, l'AMPMQ a manqué l'occasion de soulever des questions constitutionnelles en déterminant l'unité de négociation appropriée dans ce cas. Si l'AMPMQ voulait s'appuyer sur le *Charte* pour appuyer son argument en faveur d'une unité de négociation régionale, elle devait le faire dans le cadre de ses soumissions à ce stade.

13. Le seul moyen pour l'AMPMQ d'obtenir réparation en vertu de la *Charte* à ce stade tardif est dans une demande de réexamen en vertu de l'art. 43 (1) de la *LRTSPF*. Cet article permet à la

⁵ *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral*, LC 2013, c 40, s 365, art. 34 (1).

Commission de « réviser, annuler ou modifier ses ordonnances ou décisions ». Cette Commission a appliqué l'art. 43 (1) de la *LRTSPF* avec parcimonie. La Commission a clairement indiqué que le réexamen doit :

- *ne pas être une réouverture de litiges du fond de l'affaire;*
- *être basé sur un changement important de circonstances;*
- *ne considérer que de nouveaux éléments de preuve ou arguments qui n'auraient pu raisonnablement être présentés à l'audience initiale;*
- *assurer que la nouvelle preuve ou l'argument a un effet important et déterminant sur l'issue de la plainte;*
- *assurer qu'il y a une raison irréfutable pour le réexamen; et*
- *être utilisé... « judicieusement, rarement et prudemment ... ».*⁶

14. L'AMPMQ n'a identifié aucun nouveau fait justifiant un réexamen de la décision de la Commission.

15. Le « nouvel argument » dans ce cas implique la *Charte*. Cependant, l'AMPMQ a eu amplement l'occasion de faire valoir cet argument avant le 19 décembre 2017. L'AMPMQ a fait allusion à son problème au sujet de la *Charte* le 26 mai 2017, le 11 août 2017 et le 9 novembre 2017, tel que décrit dans ses soumissions à la Commission. Rien n'empêchait l'AMPMQ de soulever ce problème avec la *Charte* de façon appropriée dans le contexte de la détermination de l'unité de négociation qui a été complétée le 11 octobre 2017. La *Charte* n'est donc pas un « nouvel argument qui n'aurait pu raisonnablement être présenté à l'audience initiale ».

16. Pour ces raisons, l'AMPMQ n'a pas soulevé de motifs valables pour que la Commission reconsidère sa décision du 11 octobre 2017.

⁶ *Chaudhry c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2009 CRTESPF 39 au para. 29, affirmé 2009 FCA 376. Ce passage a été récemment cité dans *Bialy c. Gordon*, 2016 CRTESPF 109 au pars. 7 et *Bernard c. Canada (Revenu national)*, 2017 FCA 40 au para. 13.

IL N'Y A PAS DE BASE POUR SURSEOIR LE PROCESSUS DE LA COMMISSION EN ATTENDANT UNE DÉCISION AU SUJET DU PROBLÈME DE L'AMPMQ AVEC LA CHARTE

17. L'AMPMQ a demandé à cette commission de surseoir à la demande d'accréditation de la FPN en attendant une décision sur le problème de la *Charte*. Même si cette Commission entendait l'AMPMQ sur le problème de la *Charte*, l'AMPMQ n'a pas démontré que la demande de la FPN devrait être suspendue en attendant cette décision.

18. La Cour suprême du Canada a établi le critère de l'opportunité de surseoir à une instance de la Commission des relations de travail en attendant une contestation constitutionnelle. La partie qui cherche un sursis doit démontrer :

1. Qu'il existe une question sérieuse à juger par opposition à une réclamation frivole ou vexatoire;
2. Qu'elle subirait un préjudice irréparable si un sursis n'était pas accordé; et
3. D'autres facteurs à considérer si la prépondérance des inconvénients justifie l'octroi d'un sursis.⁷

19. Dans *MTS*, la *Loi sur les relations du travail du Manitoba* permet à la Commission du travail du Manitoba (la « MLB ») d'imposer une première convention collective à l'employeur et au syndicat si les parties ne pouvaient pas négocier un accord. Le syndicat a demandé à la MLB une première convention collective et l'employeur a contesté la loi devant la Cour supérieure du Manitoba. L'employeur a alors demandé le sursis de l'audience de la MLB devant la Cour supérieure, ce que la Cour a refusé. L'employeur a interjeté appel de la décision auprès de la CSC.

⁷ *Metropolitan Stores (MTS) Ltd c. Manitoba Food & Commercial Workers, Local 832*, [1987] 1 RCS 110 aux paragraphes 31 à 35 (« *MTS* »).

20. La CSC a finalement refusé d'accorder le sursis basé sur le critère de la prépondérance des inconvénients. La Cour a confirmé le raisonnement du juge des requêtes selon lequel le retard et l'incidence sur la négociation collective favorisaient le refus du sursis :

Il semble que l'octroi d'un sursis dans ce cas entraînerait l'octroi de sursis dans la plupart des autres cas de demandes de premiers accords ou de demandes d'inclusion obligatoire de sections dans des accords négociés. En effet, pour une période de deux ou trois ans, avant toute constatation d'invalidité de ces articles, leur fonctionnement serait suspendu, suspendu dans des circonstances où le statu quo ne peut pratiquement pas être maintenu

À mon avis, tant dans les circonstances de ce cas en particulier qu'en général, la prépondérance des inconvénients penche en faveur de la validité des articles, à moins que le contraire ne soit constaté.⁸

21. Si nous appliquons le test du *MTS*, les commissions du travail ont rejeté les sursis en attendant un vote d'accréditation sur la base que la tenue d'un vote d'accréditation n'entraîne « aucun préjudice précis » justifiant un sursis.⁹ L'Alberta Labour Relations Board (par le président Andrew Sims) a également rejeté le sursis d'une décision approuvant un vote d'accréditation découlant de la fusion de deux unités de négociation parce que « *Le temps presse souvent dans les relations employeur / syndicat. Cela est vrai dans les questions de représentation comme l'accréditation.* »¹⁰

22. Même lorsqu'une commission du travail a accordé un sursis partiel en attendant une contestation constitutionnelle de la loi établissant une structure particulière d'unité de négociation, la Commission ne l'a fait que parce qu'un agent négociateur existant perdrait

⁸ *Ibid.* au paragraphe 98.

⁹ *Sun West School Division No 207 (Re)*, [2009] SLRBD No 9 au paragraphe 22. Voir également *Ville de Montréal c. Martin*, 2017 QCCS 12 aux paragraphes 151-169, où la Cour supérieure du Québec a décidé que deux arbitres n'auraient pas dû suspendre leurs procédures en attendant une contestation constitutionnelle de leur compétence législative sous-jacente.

¹⁰ *Miscellaneous Teamsters, Local Union 987, requérant et Alberta Brotherhood of Dairy Employees and Driver Salesmen, défendeur et Northern Alberta Dairy Pool Limited, défendeur.*, [1991] Alta LRBR 159.

tous ses droits de négociation.¹¹ Dans ce cas, l'AMPMQ n'a pas de droits de représentation actuels; son préjudice se limite à la possibilité de représenter les employés, plutôt que perdre des droits de négociation existants. Ce préjudice est plus que compensé par le préjudice causé à tous les membres de la GRC par le retard persistant à obtenir une représentation pour la négociation collective.

23. En appliquant le test du *MTS* dans ce cas :

- a. L'AMPMQ n'a présenté aucune base pour sa contestation constitutionnelle, et n'a donc pas démontré un problème sérieux que l'article 238.14 de la *LRTSPF* est inconstitutionnel. Cela est particulièrement vrai à la lumière de la récente décision de la Commission selon laquelle une vaste unité de négociation nationale et globale serait appropriée pour un groupe de membres civils de la GRC malgré l'art. 2 (d) de la *Charte*, car « *il est nécessaire de créer une unité de négociation unique plutôt que plusieurs unités de négociation, afin d'assurer la protection du public et d'assurer le bon fonctionnement de ce nouveau régime de relations de travail.* » La Commission a également conclu que la jurisprudence récente de la Cour suprême sur l'art. 2 (d) de la *Charte* n'a pas « *effacer la jurisprudence de cette Commission et de ses prédécesseurs à préférer des groupes de négociation plus importants.* »¹²
- b. L'AMPMQ n'a pas exposé le préjudice irréparable qu'elle va subir en l'absence d'un sursis. L'AMPMQ ne représente actuellement aucun membre de la GRC aux fins de la négociation collective et ne « perdra » donc aucun droit de représentation dans cette instance. L'AMPMQ n'a fait état d'aucun préjudice qu'elle subirait si la FPN représentait les membres de la GRC au Québec pendant que la question constitutionnelle était

¹¹ *Sections locales 189 et 408 du SCFP (Re)*, [2009] Alta LRBR 266 au para 19.

¹² *Syndicat canadien de la fonction publique / Conseil du Trésor (GRC)*, 2017 CRTESPF 36, aux paragraphes 86 et 89.


résolue.

c. La prépondérance des inconvénients ne favorise pas le sursis. Pour paraphraser le président Sims (cité plus haut), le temps presse dans les demandes d'accréditation. Les commissions du travail de tout le Canada ont pour pratique de procéder à un vote immédiatement après avoir reçu une demande d'accréditation, car il est bien établi que le retard dans les votes d'accréditation réduit le soutien accordé à l'organisation syndicale et dégrade la négociation collective en général.¹³ Il y a environ 17 925 membres de la GRC touchés par la demande d'accréditation de la FNP, dont environ 850 seulement travaillent dans la division « C » (au Québec). La prépondérance des inconvénients ne favorise pas le retard des négociations collectives pour tous les membres de la GRC, tandis qu'une association d'employés tente de réduire à moins de cinq pour cent le nombre de membres dans une unité de négociation distincte.

RÉPONSE AUX SOUMISSIONS DE L'AMPMQ SUR TROIS PROBLÈMES CORRECTEMENT EN QUESTION DANS LA PRÉSENTE PROPOSITION

23. La FNP ne prend pas position sur les arguments de l'AMPMQ sur les trois questions en cause dans cette motion, à savoir s'il s'agit d'une « organisation syndicale », s'il s'agit d'une organisation « policière » et si le signataire de sa demande a été dûment autorisé à faire cette demande.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS



Avocat pour le requérant (Fédération de la police nationale)

¹³ Michele Campolieti, Chris Riddell et Sara Slinn, « *Labor Law Reform and the Role of Delay in Union Organizing: Empirical Evidence from Canada* », 2007 61 (1) ILR Review 32.

Table de références

Statuts

1. *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral* LC 2013, c 40, s 365, art. 34 (1)

Jurisprudence

2. *Bernard c. Canada (Revenu national)*, 2017 FCA 40
3. *Bialy c. Gordon*, 2016 CRTFP 109
4. *Syndicat canadien de la fonction publique / Conseil du Trésor (GRC)*, 2017 CRTESPF 36
5. *Chaudhry c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2009 CRTFP 39, année 2009 CAF 376
6. *SCFP, sections locales 189 et 408 (Re)*, [2009] Alta LRBR 266
7. *Metropolitan Stores (MTS) Ltd c. Manitoba Food & Commercial Workers, section locale 832*, [1987] 1 RCS 110
8. *Miscellaneous Teamsters, Local Union 987, requérant et Alberta Brotherhood of Dairy Employees and Driver Salesmen, défendeur and Northern Alberta Dairy Pool Limited, défendeur.*, [1991] AltaLRBR 159
9. *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 art. 16
10. *Okwuobi c. Lester B. Lester B. Pearson School Board*, 2005 art. 16
11. *Sun West School Division No 207 (Re)*, [2009] SLRBD No 9
12. *Ville de Montréal c. Martin*, 2017 QCCS 12

Sources secondaires

13. P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^{ème} édition, vol 1 (Toronto: Thomson Carswell, 2007) au para. 40.3(a)
14. Michele Campolieti, Chris Riddell et Sara Slinn, « *Labor Law Reform and the Role of Delay in Union Organizing: Empirical Evidence from Canada* », 2007 61(1) ILR Review 32