
**Mémoire au Comité
permanent
des finances de la
Chambre des
communes
concernant le projet de
loi C-4 sur la mise en
œuvre du budget**



Observations écrites d'Unifor

Le 26 novembre 2013

Présentées par:

**Ron Smith, directeur des transports et
de Chad Stroud, président de la section locale 2182
d'Unifor**

Introduction

Unifor est le plus grand syndicat du secteur privé au Canada regroupant plus de 300 000 membres de partout au pays et présents dans pratiquement tous les principaux secteurs de l'économie canadienne.

Notre syndicat représente également des employés du secteur public dans plusieurs territoires de compétence. Dans le secteur public fédéral, Unifor représente les employés suivants régis par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* :

- Les opérateurs radio de la Garde côtière canadienne
- Les employés du Service d'imprimerie (non surveillants) et
- Les contrôleurs aériens de Transport Canada.

Unifor représente également les employés suivants régis par la *Loi sur les relations de travail au Parlement* :

- Groupe technique de la Chambre des communes

Unifor propose une nouvelle approche en matière de syndicalisme, de nouveaux outils; nous impliquons nos membres et nous cherchons toujours de nouvelles façons d'enrichir le rôle et l'approche du syndicat afin de répondre aux exigences du 21^e siècle.

Partie I – Un projet de loi omnibus n'est pas la façon d'amender la législation sur les relations de travail

Unifor s'oppose aux amendements d'importantes dispositions dans la législation sur les relations de travail par l'entremise d'un projet de loi omnibus sur la mise en œuvre du budget sans une consultation approfondie avec les parties intéressées.

Projets de loi de mise en œuvre du budget

Nous croyons qu'il est important d'exprimer nos préoccupations concernant le processus législatif utilisé par le gouvernement fédéral pour la mise en œuvre de son budget depuis les dernières années.

Le projet de loi C-4, comme d'autres projets de loi omnibus de mise en œuvre du budget depuis les dernières années, propose des douzaines d'amendements à différentes législations. Il touche plusieurs politiques et règlements importants. Plusieurs de ces législations n'ont aucun rapport évident avec le budget annuel.

Naturellement, nous sommes particulièrement inquiets des mesures qui touchent la législation sur les négociations collectives (dans le cas présent, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*) et modifient chaque aspect important des règlements sur la santé, la sécurité et les pratiques définis dans plusieurs législations (y compris le *Code canadien du travail*)

À notre avis, il est tout à fait déplacé de proposer d'importants changements dans des domaines comme ceux-ci par l'entremise d'un projet de loi omnibus de mise en œuvre du budget sans une recherche approfondie, sans égard aux implications et sans mise au point, dans des débats qui se terminent souvent en invoquant la clôture.

Nous devons donc commencer par exprimer nos inquiétudes sur l'usage abusif continu de ce processus budgétaire fondamental. Ces pratiques ne servent aucunement les intérêts que tous les Canadiens portent à une élaboration judicieuse de politiques et à une gouvernance démocratique.

Législation sur les relations de travail

Dans le cas de la législation sur la négociation collective, il est particulièrement important de veiller à ce que les changements soient basés sur une recherche approfondie et, idéalement, sur un consensus.

Lorsque les dispositions du *Code canadien du travail* sur la négociation collective ont été amendées en 1998, ces changements ont fait suite à une étude minutieuse par un groupe de travail qui a largement utilisé le processus de consultation avec les syndicats et les employeurs. Le « Groupe de travail Sims » a déposé ses conclusions au ministre du Travail en 1996¹. Les consultations menées par ce groupe de travail ont suscité des préoccupations généralisées concernant l'expérimentation excessive dans la législation sur les relations de travail. La « politisation induite de nos lois sur les relations de travail », l'une des inquiétudes exprimées, a introduit un élément de confrontation politique dans les rapports de négociation collective qui

¹ Sims, Andrew C.L., *Code canadien du travail*, Partie I, Vers l'équilibre (Ottawa, 1995).

mine la capacité des parties dans les milieux de travail à communiquer franchement et directement entre elles. (p. 39)

Compte tenu de ces préoccupations et d'autres, le groupe de travail a adopté un certain nombre de prémisses sur lesquelles reposerait toute recommandation. Ces prémisses comprenaient la nécessité d'obtenir un consensus entre les parties (c'est-à-dire les syndicats et les employeurs) comme fondement pour justifier des changements (p.40). Par conséquent, toute réforme devra être fondée sur des critères qui incluent l'existence de ce type de consensus (p.41)

Dans le cas de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, son adoption, en 2003, comme partie de la *Loi sur la modernisation dans la fonction publique (LMFP)*² a été étudiée en profondeur et fait l'objet de consultation dès le début de 2000³. La LRTFP prévoyait alors un examen obligatoire aux cinq ans. Cet examen quinquennal a entraîné le *Rapport de l'examen de la Loi sur la modernisation de la fonction publique(2003)* publié en 2011. Ce rapport a été soumis à une consultation appropriée par une équipe d'examen. Cette équipe a souligné que la LRTFP était adéquate et fournissait le cadre approprié pour « la gestion des ressources humaines » dans la fonction publique fédérale (p.2) Au chapitre 8, intitulé Relations patronales-syndicales axées sur la collaboration, le rapport conclut en déclarant que « les textes législatifs soutiennent convenablement les relations patronales-syndicales axées sur la collaboration. » (p.126)

L'équipe d'examen n'a recommandé que des changements mineurs aux dispositions sur le mécanisme de résolution des différends dans la négociation collective de la LRTFP, l'exclusion des représentants de l'employeur et les services essentiels.

Faits à noter, les amendements à la LRTFP prévus dans le projet de loi C-4 n'ont pas été recommandés (sauf quelques rares exceptions) par l'équipe d'examen après consultation avec les parties intéressées et une étude approfondie de cette loi. Les amendements maintenant proposés dans le projet de loi C-4 ne sont issus d'aucun autre processus de consultation.

Les exemples de la refonte du *Code canadien du travail* au milieu des années 1990 et, plus récemment, du Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*

² La LRTFP a été proclamée en vigueur en avril 2005.

³ Voir le chapitre 2 du Rapport de l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)*, Conseil du Trésor, Ottawa, 2011.

témoignent de la valeur de la consultation et du consensus lorsque des changements sont envisagés à la législation sur les relations de travail. Ces exemples indiquent que l'adoption de changements ponctuels pour des raisons partisans et idéologiques représente un risque. À long terme, cette pratique risque de nuire sérieusement aux relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale.

Partie II – Commentaires sur les amendements proposés à la LRTP

Considérations générales sur les services essentiels

L'article 294 du projet de loi C-4 vise à amender la LRTP en supprimant la définition actuelle de « service essentiel » comme « services, installations ou activités du gouvernement du Canada qui sont ou seront nécessaires à la sécurité de tout ou partie du public. » Cette définition serait remplacée par une expression qui désigne tout ce que le gouvernement, conformément à son « droit exclusif », détermine comme étant nécessaire à la sécurité de tout ou partie du public.

L'article 305 du projet de loi C-4 vise à modifier les articles 119 à 134 de la LRTP en proposant que l'employeur détermine unilatéralement ce qui constitue un service essentiel et quel degré de services essentiels sera permis durant un conflit de travail. La jurisprudence de la Commission des relations de travail de la fonction publique fédérale (« CRTFP ») indique que les décisions de l'employeur sur ce qui constitue un service essentiel ne sont sujettes à révision judiciaire que sur des motifs de droit administratif⁴. Ces amendements aboliraient le processus de la présente LRTP qui exige qu'en première instance, l'employeur et l'agent négociateur s'entendent sur ce que constituent des services essentiels.

Rien dans l'histoire des dispositions sur les services essentiels dans la LRTP ne semble justifier une redéfinition aussi radicale de ce qui constitue un service essentiel selon les parties (ou à défaut, celle de la Commission) en milieu de travail. Il ne s'agit pas ici d'un amendement recommandé ni envisagé par l'équipe d'examen dans le Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)*.

Les dispositions actuelles sur les services essentiels dans la LRTP étaient conçues pour améliorer la collaboration entre les employeurs et les agents négociateurs. La reconnaissance à l'employeur du droit exclusif de prendre toute décision en regard des services essentiels minera cette collaboration.

⁴ *AFPC c Conseil du Trésor*, 2010 CRTFP 88.

Le très petit nombre de demandes déposées auprès de la CRTFP concernant les services essentiels indique que les amendements ne représentent qu'une « solution à la recherche d'un problème ». Dans son rapport annuel de 2011-2012⁵, la Commission rapportait qu'elle n'avait reçu que deux demandes concernant les services essentiels et qu'elle n'avait rendu qu'une seule décision. Cette situation indique que les parties en milieu de travail sont en mesure de régler leurs différends quant aux services essentiels et que le changement radical proposé dans le projet de loi C-4 est inutile.

Unifor et d'autres agents négociateurs n'ont aucune assurance que le pouvoir d'établir unilatéralement ce qui constitue un service essentiel accordé au gouvernement par le projet de loi C-4 ne sera pas utilisé indûment. Devant le manque de collaboration pour établir les véritables services essentiels qui devraient être maintenus durant un conflit de travail, avec l'aide de la CRTFP le cas échéant, les agents négociateurs éprouveront une certaine méfiance devant les décisions unilatérales de l'employeur sur ce qui constitue un service essentiel, des décisions qui pourraient favoriser sa position lors des négociations collectives tout en minant celle des agents négociateurs..

Règlement des litiges lors des négociations collectives

L'amendement proposé à l'article 103 de la LRTFP abolira l'arbitrage comme l'une des deux méthodes prescrites par la loi qu'un agent négociateur peut choisir comme processus pour la résolution des litiges liés à la négociation collective. Par défaut, tous les litiges seront soumis au processus de conciliation, de grève et de lock-out si l'agent négociateur et l'employeur n'arrivent pas à s'entendre pour recourir à l'arbitrage.

Lorsque les parties ont recours à l'arbitrage comme processus de résolution des litiges lors des négociations collectives, la liste des facteurs prépondérants énumérés à l'article 148 que le conseil d'arbitrage peut prendre en considération pour trancher un litige sur la rémunération et autres conditions serait restreinte au maintien du personnel et à la capacité de payer du gouvernement. Les arbitres ne pourront plus désormais rendre des décisions sur une rémunération équitable et des conditions d'emplois raisonnables.

Unifor s'inquiète des amendements qui vont éroder l'indépendance des conseils d'arbitrage. L'article 310 du projet de loi C-4 propose l'adjonction d'un nouvel article 158.1 qui oblige le président de la CRTFP à examiner les décisions arbitrales afin d'établir leur conformité aux

⁵ Commission des relations de travail dans la fonction publique, Rapport annuel 2011-2012 (http://pslrb-crtfp.gc.ca/reports/1112/AR_PSLRB12_f.asp)

critères énumérés dans l'article 148 et lui permet d'ordonner au conseil d'arbitrage d'examiner sa décision et de fournir d'autres motifs ou une nouvelle décision.

Un tel pouvoir de révision accordé au président de la CRTFP soulèverait de véritables préoccupations concernant l'indépendance du processus d'arbitrage comme procédure légitime pour la résolution des litiges en lien avec la négociation collective ainsi que de vives inquiétudes concernant l'équité des procédures dans lesquelles les parties pourraient être privées de l'occasion d'être entendues avant qu'une décision ne soit révisée ou amendée.

Le Rapport de l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)* publié en 2011 indiquait que peu de litiges liés aux conventions collectives avaient été portés à l'arbitrage depuis 2005 (p. 119). L'équipe d'examen avait formulé des recommandations seulement sur les délais et les qualifications des membres du conseil d'arbitrage. L'équipe d'examen n'a formulé aucune recommandation pour justifier les amendements proposés au système d'arbitrage de la LRTFP. Encore ici, il semble que le projet de loi C-4 soit une solution à la recherche d'un problème.

Autres affaires

Unifor s'oppose à l'élimination de l'analyse en matière de rémunération et aux services de recherche. Ces services font partie du mandat actuel de la Commission (article 13 et 16 de la LRTFP) et seraient abolis par les articles 295 et 296 du projet de loi C-4.

Unifor s'oppose aux restrictions sur les griefs de principe du syndicat qui pourraient être l'objet d'un grief individuel (article 331 du projet de loi C-4 amendant l'article 220 de la LRTFP). Cette mesure semble forcer les agents négociateurs à déposer plusieurs griefs individuels dans des circonstances où un grief de principe peut atteindre le même objectif.

Conclusion

Unifor est heureux de formuler ces commentaires, mais nous désirons rappeler au Comité notre opinion exprimée à la partie I du présent mémoire. Un projet de loi de mise en œuvre du budget n'est pas le véhicule pertinent pour apporter des amendements à la délicate législation en matière de relations de travail.

Cette législation devrait plutôt être amendée après un examen approfondi et des consultations avec les parties intéressées. Il n'y a aucune urgence pour justifier l'ignorance de ce fait. kvsepb343