



**COUR SUPRÊME DU CANADA**

**RÉFÉRENCE** : Association de la police montée de l'Ontario c.  
Canada (Procureur général), 2015 CSC 1

**DATE** : 20150116  
**DOSSIER** : 34948

**ENTRE** :

**Association de la police montée de l'Ontario et British Columbia Mounted Police  
Professional Association, en leur propre nom et au nom de tous les membres  
et les employés de la Gendarmerie royale du Canada**

Appelants

et

**Procureur général du Canada**

Intimé

- et -

**Procureur général de l'Ontario, procureur général de la Colombie-Britannique,  
procureur général de la Saskatchewan, procureur général de l'Alberta,  
Association des membres de la Police Montée du Québec Inc., Fonds de recours  
juridique des membres de la Gendarmerie, Confédération des syndicats  
nationaux,**

**Association canadienne des policiers, Congrès du travail du Canada, Association  
canadienne des libertés civiles, Alliance de la Fonction publique du Canada et  
Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique**

Intervenants

**TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE**

**CORAM** : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein,  
Cromwell, Karakatsanis et Wagner

**MOTIFS DE JUGEMENT**

**CONJOINTS** :

(par. 1 à 158)

La juge en chef McLachlin et le juge LeBel (avec l'accord  
des juges Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner)

**MOTIFS DISSIDENTS** :

(par. 159 à 270)

Le juge Rothstein

**NOTE :** Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

---

ASSOC. POLICE MONTÉE ONT. c. CANADA

Association de la police montée de l'Ontario et

British Columbia Mounted Police Professional Association,

en leur propre nom et au nom de tous les

membres et les employés de la Gendarmerie royale du Canada *Appelantes*

c.

**Procureur général du Canada**

*Intimé*

et

Procureur général de l'Ontario,

procureur général de la Colombie-Britannique,

procureur général de la Saskatchewan,

procureur général de l'Alberta,

Association des membres de la Police Montée du Québec Inc.,

Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie,

Confédération des syndicats nationaux,

Association canadienne des policiers,

Congrès du travail du Canada,

Association canadienne des libertés civiles,

Alliance de la Fonction publique du Canada et

**Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique**

*Intervenants*

**Répertorié : Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)**

**2015 CSC 1**

N° du greffe : 34948.

2014 : 18 février; 2015 : 16 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association —  
Droit de négocier collectivement — Portée de la protection constitutionnelle —  
Contestation par des associations privées de membres de la GRC de la  
constitutionnalité de la législation qui exclut les membres de la GRC du régime de  
relations du travail de la fonction publique et impose un régime non syndical — Le*

*régime imposé par la législation n'est pas indépendant de la direction et ne permet pas aux employés de choisir leur association ni de participer au choix des objectifs collectifs — La législation contestée entrave-t-elle substantiellement le droit à un processus véritable de négociation collective et, du coup, viole-t-elle la garantie constitutionnelle relative à la liberté d'association? — Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d) — Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, 1988, DORS/88-361, art. 96 — Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.C. 2003, c. 22, art. 2(1) « fonctionnaire » d).*

Les membres de la GRC ne peuvent ni se syndiquer ni négocier collectivement. Ils sont exclus du régime de relations de travail qui s'applique à la fonction publique fédérale depuis que la négociation collective y a été instaurée, tout d'abord en application de la première *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (« première *LRTFP* ») et aujourd'hui en application de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* actuellement en vigueur (« *LRTFP* actuelle »). Les membres de la GRC se trouvent plutôt assujettis à un régime non syndical de relations de travail. À la date de l'audition du présent pourvoi, ce régime leur était imposé par l'art. 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, (1988), (« *Règlement de la GRC* »), abrogé depuis et remplacé par une disposition essentiellement similaire, l'art. 56 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, 2014, DORS/2014-218.

Le Programme de représentants des relations fonctionnelles (« PRRF ») est au cœur du régime actuel de relations du travail de la GRC. Le PRRF constitue le principal mécanisme par lequel les membres de la GRC peuvent soulever des questions concernant les relations de travail (à l'exception de la solde), et l'unique forme de représentation des employés que reconnaît la direction. Le PRRF est dirigé par le Comité exécutif national (« CEN »), composé de membres représentants provenant de diverses régions et divisions de la GRC et élus pour un mandat de deux ans par les membres réguliers et civils. Deux des représentants agissent comme point de contact officiel avec la direction nationale de la GRC. Le Programme vise à permettre, à chaque niveau de la hiérarchie, la tenue de consultations entre les représentants des employés et la direction au sujet des initiatives et des politiques relatives aux ressources humaines, même s'il est entendu que la décision finale revient toujours à la direction.

Il y a un peu plus de quinze ans, la Cour a conclu que l'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective établi par la première *LRTFP* alors en vigueur ne portait pas atteinte à l'al. 2d) de la *Charte : Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989. Dans cette affaire, la valeur constitutionnelle du régime de relations de travail de la GRC en entier n'était pas directement contestée. Depuis que ce jugement a été rendu, le régime des relations de travail de la GRC a connu plusieurs changements qui ont permis de rendre le PRRF plus indépendant, mais aucun de ces changements n'a eu pour effet de modifier

sensiblement l'objectif qu'il poursuit, son rôle ou ses fonctions au sein de la chaîne de commandement de la GRC.

En mai 2006, une contestation constitutionnelle a été intentée par deux associations privées de membres de la GRC dont l'objectif consiste à représenter des membres de la GRC en Ontario et en Colombie-Britannique quant aux questions relatives à leurs conditions de travail. Aucune n'a toutefois été reconnue à quelque moment que ce soit, par la direction de la GRC ou par le gouvernement fédéral, aux fins de négociations collectives ou de consultations au sujet d'enjeux relatifs au travail. Elles voulaient obtenir un jugement déclarant que l'effet combiné de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* et de l'imposition du PRRF comme régime de relations de travail viole la liberté d'association des membres d'une manière qui ne saurait se justifier. Un juge de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a conclu que l'art. 96 du *Règlement de la GRC*, qui imposait le PRRF à titre de régime de relations de travail, entravait substantiellement la liberté d'association et ne pouvait se justifier au regard de l'article premier de la *Charte*. Le juge était cependant également d'avis que l'exclusion des membres de la GRC du régime de relations de travail dans la fonction publique fédérale ne portait pas atteinte au droit garanti par l'al. 2d) de la *Charte*. La Cour d'appel a accueilli l'appel interjeté par le procureur général du Canada et a conclu que le régime actuel de relations de travail de la GRC ne violait pas l'al. 2d) de la *Charte*.

*Arrêt* (le juge Rothstein est dissident) : Le pourvoi est accueilli. L'art. 96 du *Règlement de la GRC*, qui était en vigueur au moment de l'audition du présent pourvoi, violait l'al. 2d) de la *Charte*. De même, l'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2d). Aucune de ces violations n'est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. N'eût été son abrogation, l'art. 96 du *Règlement de la GRC* aurait été déclaré inopérant. La disposition attentatoire de la *LRTFP* est inopérante en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La prise d'effet de la déclaration d'invalidité est suspendue pour une période de 12 mois.

La juge en chef **McLachlin** et les juges **LeBel**, Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner : La liberté d'association garantie par l'al. 2d) 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 défendre. Toutefois, le régime actuel de relations de travail 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.

L'alinéa 2d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités. Considéré



en fonction de son objet, l'al. 2*d*) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs à leurs conditions de travail. Cette protection inclut un droit de négocier collectivement. La négociation collective est une condition qui doit nécessairement être réalisée pour permettre l'exercice véritable de la liberté d'association garantie par la Constitution. Il ne s'agit pas d'un droit dérivé protégé uniquement si l'acte de l'État rend effectivement impossible l'association en vue de régler des questions relatives au travail. Le droit à la négociation collective garantit toutefois un processus plutôt qu'un résultat ou qu'un modèle particulier de relations de travail.

Le gouvernement ne saurait adopter des lois ou imposer un processus de relations de travail qui entrave substantiellement le droit des employés de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail. Tout comme l'interdiction pour des employés de s'associer porte atteinte à la liberté d'association, le modèle de relations de travail qui entrave substantiellement la possibilité d'engager de véritables négociations collectives sur des questions relatives au travail porte également atteinte à cette liberté. De même, un processus de négociation collective n'aura pas un caractère véritable s'il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2*d*) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective.

Un processus véritable de négociation collective est tel qu'il offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de véritablement les réaliser. Cela dit, cette liberté de choix et cette indépendance ne sont pas absolues : elles sont limitées par le contexte de la négociation collective.

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. En outre, l'obligation de l'association de rendre compte aux membres joue un rôle important pour apprécier la suffisance de la liberté de choix des employés dans un régime de relations de travail donné. Tout régime qui oblige les représentants à rendre compte aux employés qui les ont choisis garantit que l'association travaille à l'atteinte des objectifs pour lesquels les employés se sont associés.

Dans la même veine, l'indépendance exigée par la *Charte* à des fins de négociation collective se définit comme celle qu'assure une correspondance entre les activités de l'association et les intérêts de ses membres. Certes, l'objectif de la négociation collective n'est pas atteint si l'employeur domine ou influence le processus qui l'entoure, mais, à l'instar de la liberté de choix, l'indépendance dans le contexte de la négociation collective n'est pas absolue. L'indépendance requise est celle qui fait correspondre les activités de l'association aux intérêts de ses membres.

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 question. Comme pour tous les examens fondés sur l'al. 2d), l'analyse requise est contextuelle. La liberté de choix et l'indépendance n'exigent pas des relations de travail de nature contradictoire; rien dans la *Charte* n'empêche une association d'employés de s'engager librement avec l'employeur dans un type de négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration. Sans égard au modèle de relations de travail, la *Charte* n'autorise cependant pas que la liberté de choix et l'indépendance soient affaiblies jusqu'au point où apparaît une entrave substantielle à l'existence d'un processus véritable de négociation collective.

En l'espèce, on ne se trouve pas devant un cas de négation complète du droit constitutionnel de s'associer. Il s'agit plutôt d'un cas d'entrave substantielle au droit de s'associer en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail au moyen d'un processus véritable de négociation collective, à l'abri du contrôle de l'employeur. Les lacunes relevées dans le PRRF empêchent la tenue de véritables négociations collectives et violent l'al. 2d) de la *Charte*. Ce processus contrevient donc à la liberté d'association des membres de la GRC tant par son objet que par ses effets.

L'article 96 du *Règlement de la GRC* imposait aux membres de la GRC le PRRF afin d'empêcher la négociation collective au moyen d'une association indépendante. Non seulement les membres se trouvent représentés par un organisme qu'ils n'ont pas choisi et qu'ils ne contrôlent pas, mais ils sont tributaires d'une

structure qui relève de l'organisme de gestion de la GRC et est ainsi dépourvue d'indépendance à l'égard de la direction. Les employés se trouvent dans une position désavantageuse et vulnérable parce que le PRRF n'établit pas, entre eux et l'employeur, l'équilibre essentiel à la tenue d'une véritable négociation collective.

Le PRRF viole également l'al. 2d) en raison de ses effets. La question qu'il faut poser est celle de savoir si les membres de la GRC peuvent faire véritablement valoir leurs propres intérêts, au moyen du PRRF, sans ingérence de la direction de la GRC. Le dossier de l'espèce démontre que tel n'est pas le cas. Autrement dit, le PRRF ne constitue pas une association au vrai sens du terme ni un exercice du droit à la liberté d'association. Il s'agit simplement d'un régime interne de relations humaines imposé aux membres de la GRC par la direction de celle-ci. La liberté de choix de l'employé devient donc pratiquement inexistante et la structure en question n'est pas indépendante de la direction.

La deuxième question que soulève la présente contestation constitutionnelle porte sur l'exclusion des membres de la GRC du régime établi par l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle. Dans l'arrêt *Delisle*, la Cour a jugé que l'exclusion de cet organisme du régime de la première *LRTFP* ne violait pas l'al. 2d) de la *Charte*. Il faut se garder d'écarter un précédent de la Cour à la légère. Cependant, la décision rendue dans *Delisle* a précédé le changement d'orientation effectué par la Cour vers une interprétation généreuse et téléologique des relations de travail et elle portait sur une

question différente de celle dont nous sommes saisis en l'espèce et sur des aspects plus restreints du régime de relations de travail que ceux en cause dans la présente affaire. En conséquence, il y a lieu de revoir la décision rendue dans *Delisle*.

Considéré dans son contexte historique, l'objet de l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle contrevient à l'al. *2d*) de la *Charte*. Les deux versions successives de la *LRTFP* ont établi le cadre général applicable aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique fédérale. Une catégorie d'employés, soit les membres de la GRC, est exclue de ce régime, et ce, depuis son adoption, afin de les empêcher d'exercer le droit à la liberté d'association que leur confère l'al. *2d*) de la *Charte*. L'objet de l'exclusion d'une catégorie particulière d'employés du régime de relation de travail en vue de les priver de l'exercice de leur droit à la liberté d'association contrevient de façon inacceptable aux droits constitutionnels des employés touchés.

L'alinéa *2d*) accorde au législateur une grande latitude dans l'établissement d'un régime de négociation collective qui satisfait aux exigences spéciales de la GRC. En outre, l'article premier de la *Charte* accorde à celui-ci une marge de manœuvre additionnelle qui lui permet d'établir un régime de relations de travail pour atteindre des objectifs urgents et réels, dans la mesure, toutefois, où il peut démontrer que ces objectifs sont justifiés. En l'espèce, la violation de la liberté d'association garantie n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*.

Bien que l'objet du gouvernement de préserver une force policière indépendante et objective constitue un objectif urgent et réel, il n'existe pas de lien rationnel entre la mesure attentatoire et son objectif. D'une part, il est difficile de comprendre pourquoi l'exclusion des membres de la GRC d'un processus de négociation collective protégé par la loi peut assurer la neutralité, la stabilité ou même la fiabilité de cette force policière. D'autre part, il n'est pas établi que l'autorisation d'un véritable régime de négociation collective pour les membres de la GRC perturbera la stabilité de cette force policière ou influencera la perception du public quant à sa neutralité.

Bien que cette conclusion suffise pour mettre fin à l'analyse fondée sur l'article premier, le fait de priver les membres de la GRC d'un processus véritable de négociation collective est également plus restrictif que ce qui est nécessaire pour assurer la neutralité, la stabilité et la fiabilité de cette force policière. La GRC est la seule force policière au Canada n'ayant pas de convention collective qui régit les conditions de travail de ses agents. Il n'est établi ni comment ni pourquoi la GRC est substantiellement différente des forces policières qui bénéficient d'un régime de négociation collective leur accordant des protections fondamentales en matière de négociation. Une différence substantielle entre les forces policières n'ayant pas été établie, l'exclusion totale des membres de la GRC d'un régime véritable de négociation collective ne peut clairement pas constituer une atteinte minimale.

Après avoir statué que l'art. 96 du *Règlement de la GRC* et l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle portent atteinte à la liberté que garantit l'al. 2d) de la *Charte* aux membres de la GRC et ne peuvent se justifier au regard de l'article premier, la réparation appropriée consiste à annuler la disposition attentatoire de la *LRTFP* actuelle en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La prise d'effet de cette déclaration d'invalidité est suspendue pour une période de 12 mois. N'eût été son abrogation, nous invaliderions également l'art. 96 du *Règlement de la GRC*. Cette conclusion signifie non pas que le législateur doit inclure la GRC dans le régime de la *LRTFP* actuelle. L'al. 2d) de la *Charte* n'impose pas un modèle particulier de relations du travail. S'il le juge à propos, le législateur demeure 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'al. 2d) et par l'article premier de la *Charte*.

Le juge **Rothstein** (dissident) : Les termes choisis par les juges majoritaires confèrent des droits plus étendus aux employés et restreignent encore davantage la marge de manœuvre du gouvernement que ce que le sens ordinaire ou une interprétation généreuse de l'al. 2d) de la *Charte* pourraient logiquement justifier. L'interprétation d'un droit protégé par la *Charte* doit reposer sur des principes et ne doit pas être dissociée du texte de la disposition au point de s'écarter du fondement du droit. En reconnaissant, dans *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391 et

dans *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, l'existence d'un droit dérivé à la négociation collective fondé sur l'objectif visé par l'al. 2d) de la *Charte*, la Cour a élargi la portée des droits constitutionnels au-delà de ce qui avait déjà été reconnu.

Or, moins de quatre ans après le prononcé de l'arrêt *Fraser*, les juges majoritaires élargissent encore la portée de la liberté d'association et abandonnent le critère de l'impossibilité effective de mener une véritable négociation collective établi dans cet arrêt. Ils inscrivent également un modèle de relations de travail contradictoire en tant que droit reconnu par la *Charte*, ce qui revient à répudier les conclusions tirées antérieurement par la Cour dans *Health Services* et dans *Fraser* selon lesquelles l'al. 2d) ne garantit ni l'application d'un modèle particulier de négociation collective, ni l'obtention d'un résultat donné.

L'alinéa 2d) de la *Charte* protège le droit de s'associer en vue de présenter des revendications collectives à l'employeur et de les voir prises en considération de bonne foi par ce dernier. Les juges majoritaires dans l'arrêt *Fraser* déclarent sans équivoque que le test permettant de conclure à une violation de l'al. 2d) dans le contexte des relations de travail est celui de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l'action collective visant la réalisation d'objectifs liés au travail. La formulation de l'arrêt *Fraser* n'appuie pas la norme révisée — et abaissée — que les juges majoritaires appliquent à l'al. 2d). Il ne fait aucun doute que, dans *Fraser*, les juges majoritaires ont fixé un seuil exigeant



pour pouvoir conclure à la violation du droit dérivé à la négociation collective. L'équité et la notion de certitude exigent que, lorsque la jurisprudence est déjà fixée, les tribunaux doivent l'appliquer pour arrêter la solution dans l'affaire dont ils sont saisis. Ils ne peuvent pas déterminer à l'avance le résultat souhaité pour chercher ensuite une nouvelle interprétation juridique permettant d'obtenir ce résultat.

La caractéristique essentielle d'un régime de relations de travail qui permet aux employés d'exercer leur droit constitutionnel de formuler véritablement des revendications collectives quant à leurs objectifs relatifs au travail est la représentativité. Celle-ci est l'impératif constitutionnel auquel il faut satisfaire pour s'assurer que les droits prévus à l'al. 2d) sont protégés dans le contexte de la négociation collective, et ce n'est que si elle porte atteinte au droit des employés de faire défendre leurs droits honnêtement et équitablement qu'une loi sera considérée comme lacunaire sur le plan constitutionnel.

Ni le choix de l'organisation qui représente les employés aux fins de la négociation collective ni son indépendance face à la direction ne sont des éléments nécessaires pour assurer la tenue d'une véritable négociation collective. La liberté de choix et l'indépendance sont des aspects cruciaux des relations de travail structurées selon le modèle Wagner. En considérant que la liberté de choix et l'indépendance constituent des impératifs constitutionnels à la tenue de véritables négociations collectives, les juges majoritaires imposent un modèle de relation de travail

contradictoire et ils écartent d'autres modèles qui peuvent être aussi efficaces sinon plus pour contribuer à la tenue de telles négociations.

Un modèle de négociation désigné par la loi peut garantir que les intérêts des employés seront efficacement défendus auprès de la direction même lorsqu'ils ne choisissent pas leurs représentants individuels ou le système dans le cadre duquel cette représentation s'effectue. L'alinéa 2d) exige que le porte-parole qui s'adresse à leur employeur en leur nom à tous représente leurs intérêts. À condition que le porte-parole par l'entremise duquel les employés font des représentations auprès de leur employeur ait l'obligation de représenter les intérêts de l'ensemble des employés et qu'il existe un moyen d'obliger ce porte-parole à rendre des comptes, le droit constitutionnel des travailleurs de formuler des revendications collectives et de les voir prises en considération de bonne foi est respecté. C'est la représentativité qu'exige l'arrêt *Fraser* et rien ne justifie d'imposer des contraintes constitutionnelles inutiles.

À l'instar de la liberté de choix, le principe d'indépendance ne constitue pas un élément inhérent à la négociation collective. Lorsque l'indépendance d'une association d'employés prescrite par la loi est mise en doute, la vraie question n'est pas celle de savoir si l'association ou le processus est indépendant, en ce sens qu'il ou elle dissocie les employés de la direction, mais plutôt celle de savoir si cette association ou ce processus empêche des employés, comme les membres de la GRC, de s'associer en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Une fois

de plus, la pierre angulaire, c'est la représentativité. Dès lors que les employés disposent de recours pour s'assurer que leur point de vue est relayé à la direction et que leurs représentants travaillent dans leur intérêt, le processus de relations de travail n'est pas dominé par la direction et les employés disposent de moyens leur permettant de travailler en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Le représentant qui restreint le cadre de son mandat en fonction de ce que lui permet la direction ou qui fait passer ses intérêts professionnels avant ceux de l'ensemble des employés devra répondre de ses gestes.

Dans le cas qui nous occupe, le contexte d'un corps policier national a conduit à l'adoption d'un modèle de relations de travail créé par la loi et axé sur la collaboration, le PRRF. La norme qu'il convient d'appliquer pour examiner le PRRF est celle de savoir si le processus mis en place rend effectivement impossible la tenue d'une véritable négociation collective. Qu'on applique le test de l'impossibilité effective prévu par l'arrêt *Fraser* ou le nouveau test de l'entrave substantielle proposé par les juges majoritaires, il est évident que le PRRF ne porte pas atteinte au droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*.

Le fait que le législateur ait retenu un modèle axé sur la collaboration comme le PRRF pour favoriser les relations employeur-employés dans l'intérêt du corps policier national que constitue la GRC ne signifie pas que, du fait de l'adoption de ce modèle, il est effectivement devenu impossible pour les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Certes, les membres de la GRC

n'ont pas choisi leur cadre associatif pour les besoins de la négociation, mais ils sont en mesure d'élire démocratiquement leurs représentants qui, du fait de la loi, sont tenus de défendre les intérêts des employés. Ils peuvent d'ailleurs être remplacés s'ils manquent à ce devoir. La direction a également l'obligation constitutionnelle de tenir compte de bonne foi des observations présentées au nom des membres de la GRC. Bref, suivant la preuve soumise à la Cour, les représentants des relations fonctionnelles défendent équitablement les intérêts des employés auprès de la direction de la GRC; le PRRF respecte donc l'exigence constitutionnelle de représentativité exigée selon l'interprétation que la Cour a donnée à l'al. 2*d*).

L'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* n'a pas pour objet de nuire à la négociation collective; elle est plutôt motivée par la crainte légitime que le modèle prévu par cette loi ne convienne pas au service de police national que constitue la GRC. L'évolution de l'interprétation juridique de l'al. 2*d*) depuis l'arrêt *Delisle* n'a rien à voir avec la conclusion tirée par les juges majoritaires dans cet arrêt en ce qui concerne l'objet de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la première *LRTFP*. On ne peut donc pas s'en servir pour revenir sur des questions qui ont été tranchées dans cet arrêt. Certes, l'arrêt *Delisle* a été rendu avant que les arrêts *Health Services* et *Fraser* ne marquent le début d'une nouvelle ère se caractérisant par une interprétation large dans le contexte des relations de travail. Cependant, l'évolution de la jurisprudence depuis ne permet pas à la Cour de conclure que l'exclusion en question vise à priver les membres de la GRC de la liberté d'association. En fait, les modifications apportées au PRRF depuis

l'arrêt *Delisle* ont renforcé l'idée que le programme a pour objet d'améliorer la défense des intérêts des membres de la GRC sans imposer un modèle contradictoire.

Même si l'arrêt *Delisle* était mal fondé et que l'exclusion prévue à la première *LRTFP* dans sa rédaction en vigueur en 1967 avait pour objet de priver les membres de la GRC d'une véritable négociation collective, il ne s'ensuit pas pour autant qu'il s'agit toujours de l'objectif visé par l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1)) de la *LRTFP* actuelle. En 2003, lorsque l'ancienne loi a été remplacée par la *LRTPF* actuelle, le régime de relations de travail de la GRC a été modifié de fond en comble par rapport à celui qui existait en 1967. La décision de maintenir l'exclusion a été prise à la lumière du fait que cela n'avait pas pour effet de priver les membres de la GRC de leurs droits à la négociation collective. Ces individus étaient simplement assujettis à un régime de relations de travail parallèle : le PRRF. Ignorer le contexte radicalement différent dans lequel l'exclusion des membres de la GRC a été adoptée de nouveau dans la *LRTFP* actuelle revient à méconnaître la réalité législative actuelle.

Même si on concluait que l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* porte atteinte au droit protégé par l'al. 2*d*) de la *Charte*, cette atteinte constituerait néanmoins une limite raisonnable prescrite par une règle de droit et dont la justification pourrait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au regard de l'article premier de la *Charte*. Le législateur a le droit de se préoccuper du fait qu'une association de membres de la GRC fondée sur

un modèle contradictoire pourrait ordonner à ses membres de refuser d'intervenir dans certaines circonstances où il est question de conflits de travail d'autres groupes ou que le fait d'appartenir à de telles associations pourrait amener ses membres à hésiter à répondre à de telles situations de façon impartiale. La GRC est différente des autres forces policières canadiennes. Le gouvernement doit être habilité à organiser les relations de travail au sein de cette force policière en tenant compte du rôle particulier et essentiel de celle-ci en tant que service de police national.

## **Jurisprudence**

Citée par la juge en chef McLachlin et le juge LeBel

**Arrêt renversé :** *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; **arrêt appliqué :** *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; **arrêt expliqué :** *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; **arrêts mentionnés :** *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Lavigne c. Syndicat*

*des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209; *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 13, [2014] 1 R.C.S. 227; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, [2002] 3 R.C.S. 519; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII; *Serbian Eastern Orthodox Diocese c. Milivojevich*, 426 U.S. 696 (1976); *National Labor Relations Board c. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733; *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6; *RJR — MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311; *Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120; *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610; *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004

CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825.

Citée par le juge Rothstein (dissident)

*R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209; *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon*, [1984] 1 R.C.S. 509; *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120; *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S.



610; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Ross c. Conseil scolaire du district n<sup>o</sup> 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825.

### **Lois et règlements cités**

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2, 33.

*Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2, partie I, art. 6.

*Code du travail*, RLRQ, ch. C-27, art. 4.

*Consignes de 1997 du commissaire (représentation)*, DORS/97-399, art. 3b).

*Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaire des relations fonctionnelle)* [adoptées en vertu du par. 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, ch. R-9; abr. DORS/2003-325].

*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.

*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 44f).

*Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*, L.O. 2002, ch. 16.

*Loi de 2006 sur la négociation collective relative à la Police provinciale de l'Ontario*, L.O. 2006, ch. 35, ann. B.

*Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, L.O. 2014, ch. 5.

*Loi des mesures de guerre*, S.R.C. 1927, ch. 206.

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10.

*Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, ch. 2, art. 393.

*Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, ch. R-14.

*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22 [éd. par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2], art. 2(1) « fonctionnaire » d), partie 3.

*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.C. 1966-67, ch. 72 [1970, ch. P-35; 1985, ch. P-35; abr. 2003, ch. 22, art. 285], art. 2 « fonctionnaire » e), g), j).

*Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, ch. 54.

*National Labor Relations Act*, 49 Stat. 449 (1935) (modifiée et codifiée au 29 U.S.C. §§ 151-169).

*Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, ch. P-15.01, art. 83 à 86.

*Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361 [abr. 2014-281, art. 58], art. 96 [aj. 89-581].

*Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (2014)*, DORS/2014-281, art. 56, 58.

*Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre*, C.P. 1003 (1944).

*Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992*, S.N.L. 1992, ch. R-17.

### **Traités et autres instruments internationaux**

*Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 68 R.T.N.U. 17, art. 9.

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, art. 22.

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, art. 8.

### **Doctrines et autres documents cités**

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Toronto : Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated June 2014, release 50).

Adams, Roy J. « A Pernicious Euphoria : 50 Years of Wagnerism in Canada » (1995), 3 *C.L.E.L.J.* 321.

Adams, Roy J. « Public Employment Relations : Canadian Developments in Perspective », in Gene Swimmer, ed., *Public-Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring*. Don Mills, Ont. : Oxford University Press, 2001, 212.

- Anderson, John C., and Thomas A. Kochan. « Collective Bargaining in the Public Service of Canada » (1977), 32 *R.I.* 234.
- Bogg, Alan, and Keith Ewing. « A (Muted) Voice at Work? Collective Bargaining in the Supreme Court of Canada » (2012), 33 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 379.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2008.
- Burkett, Brian W. « The Future of the Wagner Act : A Canadian-American Comparison » (2013), 38 *Queen's L.J.* 363.
- Canada. Bureau de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC. *Une question de confiance : Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC*. Ottawa : Le Bureau, 2007.
- Canada. Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. *Travailler ensemble dans l'intérêt public*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001 (en ligne : <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/fryer/wtpi-teip-fra.pdf>).
- Canada. Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique. *Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique*. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1965.
- Canada. Équipe spécialisée en relations de travail. *Les relations du travail au Canada : Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*. Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1969.
- Canada. Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. *Rétablir la confiance : Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC*. Ottawa : Le Groupe de travail, 2007.
- Caron, Renée. *Employment in the Federal Public Service*. Aurora, Ont. : Canada Law Book, 2001 (loose-leaf updated by Emond Harnden LLP, August 2009, release 5).
- Carpenter, Dale. « Expressive Association and Anti-Discrimination Law After Dale : A Tripartite Approach » (2001), 85 *Minn. L. Rev.* 1515.
- Carter, Donald D., et al. *Labour Law in Canada*, 5th ed. The Hague : Kluwer Law International, 2002.
- Coutu, Michel, et autres. *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*, 2<sup>e</sup> éd., vol. 1, *Le régime général*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2013.

- Doorey, David J. « Graduated Freedom of Association : Worker Voice Beyond the Wagner Model » (2013), 38 *Queen's L.J.* 511.
- Dorsey, James E. « Individuals and Internal Union Affairs : The Right to Participate », in Kenneth P. Swan and Katherine E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law*. Toronto : Butterworths, 1983, 193.
- États-Unis. National Labor Relations Board. *Legislative History of the National Labor Relations Act 1935*, vol. 1. Washington, D.C. : The Board, 1949.
- Forcese, Dennis. « Le syndicalisme policier : relations de travail dans les forces policières canadiennes » (1980), 4 *Journal du Collège canadien de police* 85.
- Fudge, Judy. « Freedom of Association », dans Errol Mendes et Stéphane Beaulac, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 5<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2013, 527.
- Fudge, Judy. « Introduction : Farm Workers, Collective Bargaining Rights, and the Meaning of Constitutional Protection », in Fay Faraday, Judy Fudge and Eric Tucker, eds., *Constitutional Labour Rights in Canada : Farm Workers and the Fraser Case*. Toronto : Irwin Law, 2012, 1.
- Gendarmerie royale du Canada. Représentants de relations fonctionnelles. *Examen Défi 2000 du programme des RRF : Rapport final*, janvier 2003.
- Hardy, J. Fred, and Allen Ponak. « Staff Relations in the Royal Canadian Mounted Police » (1983), 12 *J. Collective Negotiations* 87.
- Inazu, John D. *Liberty's Refuge : The Forgotten Freedom of Assembly*. New Haven, Conn. : Yale University Press, 2012.
- Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3rd ed. by Paul Davies and Mark Freedland. London : Stevens & Sons, 1983.
- Kaufman, Bruce E. « Accomplishments and Shortcomings of Nonunion Employee Representation in the Pre-Wagner Act Years : A Reassessment », in Bruce E. Kaufman and Daphne Gottlieb Taras, eds., *Nonunion Employee Representation : History, Contemporary Practice, and Policy*. Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe, 2000, 21.
- MacDowell, Laurel Sefton. « Company Unionism in Canada, 1915-1948 », in Bruce E. Kaufman and Daphne Gottlieb Taras, eds., *Nonunion Employee Representation : History, Contemporary Practice, and Policy*. Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe, 2000, 96.

- MacKay, Robin. «The Royal Canadian Mounted Police and Unionization». Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, Division du droit et du gouvernement, 3 septembre 2003.
- Middleton, J. P. *A Study Report on Police Associations*. Ottawa : RCMP, 1974.
- Moon, Richard. «Freedom of Conscience and Religion», dans Errol Mendes et Stéphane Beaulac, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 5<sup>e</sup> éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2013, 339.
- Murray, Gregor, et Pierre Verge. *La représentation syndicale : Visage juridique actuel et futur*. Saint-Nicolas, Qué. : Presses de l'Université Laval, 1999.
- Rootham, Christopher. *Labour and Employment Law in the Federal Public Service*. Toronto : Irwin Law, 2007.
- Schabas, Paul B. «The Ups and Downs of Freedom of Expression — Section 2(b)», in Ryder Gilliland, ed., *The Charter at Thirty*. Toronto : Canada Law Book, 2012, 1.
- Taras, Daphne. «Reconciling Differences Differently : Employee Voice in Public Policymaking and Workplace Governance » (2007), 28 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 167.
- Taras, Daphne Gottlieb. «Why Nonunion Representation Is Legal in Canada » (1997), 52 *R.I.* 763.
- Verge, Pierre, Gilles Trudeau et Guylaine Vallée. *Le droit du travail par ses sources*. Montréal : Thémis, 2006.
- Walzer, Michael. «The Concept of Civil Society», in Michael Walzer, ed., *Toward a Global Civil Society*. Providence, R.I. : Berghahn Books, 1995, 7.
- Wellington, Harry H. *Labor and the Legal Process*. New Haven, Conn. : Yale University Press, 1968.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Doherty, Rosenberg et Juriansz), 2012 ONCA 363, 111 O.R. (3d) 268, 292 O.A.C. 202, 350 D.L.R. (4th) 261, 260 C.R.R. (2d) 242, 220 L.A.C. (4th) 107, [2012] O.J. No. 2420 (QL), 2012 CarswellOnt 6781, qui a infirmé une décision du juge MacDonnell, 96 O.R. (3d) 20, 188 C.R.R. (2d) 225, 2009 CLLC ¶220-027, 2009

CanLII 15149, [2009] O.J. No. 1352 (QL), 2009 CarswellOnt 1780. Pourvoi accueilli, le juge Rothstein est dissident.

*Laura C. Young et Patric Senson*, pour les appelantes.

*Peter Southey, Donnaree Nygard et Kathryn Hucal*, pour l'intimé.

*Robin K. Basu et Michael Dunn*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Jonathan Penner, Keith Evans et Karen Horsman*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Graeme G. Mitchell, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Roderick S. Wiltshire*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*James R. K. Duggan et Alexander H. Duggan*, pour l'intervenante l'Association des membres de la Police Montée du Québec Inc.

*John D. R. Craig et Christopher D. Pigott*, pour l'intervenant le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie.

*Benoit Laurin et Éric Lévesque*, pour l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux.

*Ian J. Roland et Michael Fenrick*, pour l'intervenante l'Association canadienne des policiers.

*Steven Barrett et Ethan Poskanzer*, pour l'intervenant le Congrès du travail du Canada.

*Ranjan K. Agarwal et Ashley L. Paterson*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

*Andrew Raven, Andrew Astritis et Morgan Rowe*, pour l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

*Lindsay M. Lyster*, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner rendu par

LA JUGE EN CHEF ET LE JUGE LeBEL —

## I. Introduction

[1] Dans le présent pourvoi, nous sommes appelés à décider si l'exclusion des membres de la Gendarmerie royale du Canada (« GRC ») du régime de négociation collective établi par la version actuelle de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, édictée par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2 (la « *LRTFP* actuelle ») et si l'imposition d'un régime non syndical de relations du travail porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour ce faire, nous devons examiner la nature du droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte* ainsi que l'interprétation qui en a été donnée, et préciser la portée de la protection constitutionnelle accordée à la négociation collective par les arrêts *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, et *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3.

[2] Les membres de la GRC ne peuvent ni se syndiquer ni négocier collectivement. Ils sont exclus de l'application de la *LRTFP* actuelle et de la loi antérieure à cette dernière depuis que la négociation collective a été instaurée dans la fonction publique fédérale à la fin des années 1960. Ils se trouvent plutôt assujettis à un régime non syndical de relations de travail reposant sur trois éléments principaux. Tout d'abord, les membres peuvent faire valoir leurs préoccupations à propos de leurs conditions de travail par l'entremise du Programme de représentants des relations



fonctionnelles (« PRRF »). Ensuite, leurs représentations quant aux questions de nature salariale et quant à leurs avantages sociaux sont transmises à la direction grâce au Conseil de la solde de la GRC. Enfin, les membres de la GRC ont créé le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie (« Fonds de recours juridique ») — société à but non lucratif financée par leurs cotisations — qui leur fournit de l'assistance juridique pour les questions relatives à leur emploi.

[3] Il y a un peu plus de quinze ans, la Cour a conclu que l'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective établi par la première *LRTFP* alors en vigueur ne portait pas atteinte à l'al. 2d) (*Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989). Dans le présent pourvoi, nous devons réexaminer cette décision en ce qui a trait à la *LRTFP*, même si dans cette affaire, contrairement à ce qui est en cause en l'espèce, la valeur constitutionnelle du PRRF n'était pas directement contestée (*Delisle*, par. 34.).

[4] La présente cause a été entendue en même temps que le pourvoi connexe, formé par deux représentants des relations fonctionnelles (« RRF ») au nom de tous les membres de la GRC, pour contester la constitutionnalité des dispositions législatives diminuant les augmentations salariales accordées aux employés de l'administration fédérale (*Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2). Même si les faits en cause se recourent, les deux pourvois soulèvent des questions juridiques différentes. Dans l'affaire *Meredith*, la Cour est appelée à décider si une loi et sa mise en œuvre ont interféré de manière inconstitutionnelle avec le régime

existant de relations de travail à la GRC, sans que soit contestée la portée constitutionnelle de l'ensemble du régime au regard de l'al. 2*d*). Le présent pourvoi porte plutôt sur la constitutionnalité du régime qui comprend à la fois l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle et le système fondé sur le PRRF.

[5] Nous concluons que la liberté d'association garantie par l'al. 2*d*) 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 défendre. Le régime actuel de relations de travail de la GRC prive les membres 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, nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi et nous concluons que l'art. 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, 1988*, DORS/88-361 («*Règlement de la GRC*»)<sup>1</sup>, qui était en vigueur lorsque le pourvoi a été entendu, viole l'al. 2*d*) de la *Charte*. Nous sommes également d'opinion que l'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective prévu à l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2*d*) de la *Charte*. Enfin, selon nous, aucune de ces violations n'est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*.

## II. Les parties

---

<sup>1</sup> Abrogé depuis l'audition du présent pourvoi (DORS/2014-281, art. 58) et remplacé par une disposition essentiellement similaire, l'art. 56 du *Règlement de la Gendarmerie du Canada, 2014*, DORS/2014-281, («*Règlement de la GRC, 2014*»).

[6] Les appelantes sont des associations de membres de la GRC, privées et volontaires, qui ont été mises sur pied par certains d'entre eux. L'Association de la police montée de l'Ontario (« APMO »), une société à but non lucratif immatriculée en Ontario, est issue de la fusion, en 1998, de deux groupes qui l'ont précédée. Elle représente des membres de la GRC appartenant à la Division nationale (de la région de la capitale nationale), à la Direction générale (du quartier général de la GRC à Ottawa) et à la Division « O » (de l'Ontario, excluant la région de la capitale nationale). La British Columbia Mounted Police Professional Association (« BCMPPA ») est une société à but non lucratif constituée en Colombie-Britannique en 1994. Ses membres proviennent principalement de la Division « E » (soit de la Colombie-Britannique). Une organisation semblable, l'Association des membres de la police montée du Québec Inc., agit à titre d'intervenante dans le présent pourvoi. Elle représente la majorité des membres de la Division « C » (du Québec) de même que les membres francophones de l'ensemble du pays.

[7] Les trois associations ont pour objectif de représenter des membres de la GRC quant aux questions relatives à leurs conditions de travail. Elles participent à des activités de lobby politique et de sensibilisation, ainsi qu'à des activités sociales. Elles conseillent leurs membres et leur prêtent assistance en matière de discipline et de griefs. Leurs activités sont financées à même les cotisations des membres et elles n'ont aucun employé à temps plein. Aucune des associations n'a été reconnue à quelque moment que ce soit, par la direction de la GRC ou par le gouvernement

fédéral, aux fins de négociations collectives ou de consultations au sujet d'enjeux relatifs au travail.

[8] L'intimé, le procureur général du Canada, auquel se sont joints plusieurs procureurs généraux des provinces, conteste la prétention des appelantes voulant que le régime actuel de relations de travail porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*.

### III. Le processus actuel

[9] Le régime de relations de travail actuellement en vigueur au sein de la GRC s'articule autour de trois organismes : le PRRF, qui est au cœur du régime, le Conseil de la solde et le Fonds de recours juridique.

[10] Le PRRF constitue le principal mécanisme par lequel les membres de la GRC peuvent soulever des questions concernant les relations de travail (à l'exception de la solde), et l'unique forme de représentation des employés que reconnaît la direction. Le programme résulte de consultations menées dès 1974. Son existence était officialisée par l'art. 96 du *Règlement de la GRC* :

**96.** (1) La Gendarmerie établit un programme de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles qui a pour objet d'assurer la représentation des membres en matière de relations fonctionnelles.

(2) Le programme de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles est mis en application par les représentants divisionnaires

des relations fonctionnelles qu'établissent les membres des divisions et des secteurs.

[11] Le PRRF est complété à la fois par les Statuts du Programme des représentants des relations fonctionnelles de la GRC (les « Statuts du PRRF »), adoptés unilatéralement par le PRRF, et par une entente intervenue entre le Comité exécutif national du PRRF et le commissaire de la GRC qui précise, entre autres, la structure du programme (« Entente entre le commissaire et le PRRF »). Selon les Statuts du PRRF, le programme vise à « promouvoir des relations mutuellement avantageuses entre la direction et les membres de la Gendarmerie » (art. 2). À cette fin, il a pour objet d'offrir aux membres de la GRC « une représentation juste et équitable en matière de relations fonctionnelles et [de] faciliter leur participation à l'élaboration et à la mise en application des politiques et des programmes de la Gendarmerie » (*ibid.*).

[12] Le PRRF a été conçu pour régler les problèmes à l'échelon le plus bas possible de la hiérarchie de la GRC. Il vise à permettre, à chaque niveau (divisionnaire, régional et national), la tenue de consultations entre les représentants des membres et la direction au sujet des initiatives et des politiques relatives aux ressources humaines, même s'il est entendu que la décision finale revient toujours à la direction.

[13] Suivant à la fois l'ancien et l'actuel règlement de la GRC (l'art. 96 du *Règlement de la GRC*; l'art. 56 du *Règlement de la GRC, 2014*), le PRRF est appliqué

par des représentants élus, connus sous le nom de représentants des relations fonctionnelles ou « RRF ». Trente-quatre RRF sont élus par les membres réguliers et civils de la GRC pour un mandat de deux ans et ils exercent cette fonction à temps plein. Le programme compte plus de 150 sous-représentants à temps partiel, qui sont élus, mais qui continuent d'exercer leurs fonctions courantes pendant leur mandat.

[14] Le PRRF est organisé en région et en divisions (qui correspondent pour ainsi dire aux provinces et aux territoires) de manière à refléter la structure de la GRC à l'échelle nationale. Son Caucus national est formé de l'ensemble des RRF. Les caucus régionaux comprennent tous les RRF d'une région, tandis que les caucus divisionnaires regroupent tous les RRF et sous représentants d'une province ou d'un territoire. Les caucus régionaux et divisionnaires agissent comme point de contact officiel entre les membres et la direction régionale et divisionnaire.

[15] Le Comité exécutif national (« CEN ») constitue l'organe directeur du PRRF. En outre, il préside le Caucus national. Ce dernier élit deux RRF qui siègent à temps plein au CEN pour un mandat de trois ans, tandis qu'un RRF est élu par chacun des cinq caucus régionaux pour y siéger durant un mandat d'un an. Les deux membres à temps plein du CEN agissent comme point de contact officiel entre le Caucus national et la direction nationale de la GRC (le commissaire, la haute direction et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile). À ce titre, ils participent aux réunions de l'État-major supérieur de la GRC, lieu de prises des décisions stratégiques.

[16] Pour bien comprendre le rôle et la fonction du PRRF, il faut revenir sur l'histoire des relations de travail à la GRC et sur les origines du PRRF, comme l'ont fait le juge saisi de la demande et la Cour d'appel. Comme nous le verrons, le PRRF a connu plusieurs changements depuis sa création. Cependant, aucun d'entre eux n'a eu pour effet de modifier sensiblement l'objectif qu'il poursuit, son rôle ou ses fonctions au sein de la chaîne de commandement de la GRC.

#### A. *Origines du Programme de représentants des relations fonctionnelles*

[17] Pendant une grande partie du siècle dernier, il était interdit aux membres de la GRC de se syndiquer. Entre 1918 et 1974, les décrets C.P. 1918-2213 et plus tard C.P. 174/1981 (1945) interdisaient *toute* activité associative, sous peine de congédiement immédiat. Cette politique était jugée nécessaire pour garantir la loyauté des membres de la GRC et leur obéissance aux ordres de leurs supérieurs, et ainsi éviter les conflits qu'aurait pu provoquer leur allégeance à la cause d'autres travailleurs (*Delisle*, par. 92-96, les juges Cory et Iacobucci, dissidents).

[18] L'existence d'un régime de négociation collective dans la fonction publique au Canada remonte à 1967, avec l'adoption de la première version de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, S.C. 1966-67, c. 72 (la « première *LRTFP* »). Cette loi excluait les membres de la GRC du régime de négociation collective, un principe maintenu par la *LRTFP* actuelle. Avant l'adoption de la première *LRTFP* en 1967, le comité mis sur pied par le gouvernement pour examiner l'opportunité et la manière de mettre en œuvre un régime de négociation

collective dans la fonction publique fédérale avait exprimé des inquiétudes sur la loyauté et l'obéissance au sein de la gendarmerie. Le comité exprimait alors des préoccupations similaires à celles qui avaient mené à la prise des décrets interdisant aux membres de la GRC de se livrer à des activités associatives. Dans ce qui est connu sous le nom de Rapport Heeney, le comité recommandait l'exclusion des membres de la GRC du régime de relations de travail qu'il proposait (*Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique* (1965), p. 27; *Delisle*, par. 97-98, les juges Cory et Iacobucci, dissidents). Le Rapport Woods de 1968 proposait toutefois d'accorder aux agents fédéraux responsables de l'application de la loi le droit de s'associer et de négocier collectivement, sous réserve de certaines limites (*Les relations du travail au Canada : Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*, (1969), par. 440).

[19] Plus tard, au début des années 1970, le mécontentement qui se faisait sentir au sein de la GRC a incité ses membres à entreprendre de former une association pour défendre leurs intérêts (J. F. Hardy et A. Ponak, « Staff Relations in the Royal Canadian Mounted Police » (1983), 12 *J. Collective Negotiations* 87, p. 89-90). Un comité exploratoire a été créé en 1972 dans l'espoir de créer une association, et, au début de l'année 1974, des rencontres sur l'opportunité de constituer une association, qui ont attiré un grand nombre de participants, ont eu lieu à Montréal, à Toronto, à Ottawa, à Vancouver et dans de petits centres (*Examen Défi 2000 du programme des RRF : Rapport final* (janvier 2003), p. 10-11). À la même époque, la direction de la GRC a commencé à manifester plus d'ouverture à



l'égard des préoccupations des membres et le commissaire alors en poste a entamé une série de réunions annuelles avec les représentants des membres de chaque division. Il convient toutefois de souligner que, si ces « représentants » étaient dans certains cas élus par les membres, ils étaient, dans la plupart des cas, simplement nommés par leur commandant et devaient participer aux réunions en plus d'exercer leurs fonctions à temps plein. Des consultations eurent ainsi lieu, mais aucune entente ne fut conclue sur les questions soulevées.

[20] En mai 1974, le nouveau commissaire, Maurice Jean Nadon, a rencontré les représentants des membres de la GRC et a proposé un plan en vue d'établir un régime formel de relations de travail au sein de la GRC. Le plan a fait l'objet d'un référendum et les membres de toutes les divisions l'approuvèrent, sauf la Division « C » (du Québec). Le Programme de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles (« PRDRF ») a donc été mis en œuvre par les Consignes du commissaire, qui en ont constitué le fondement juridique de 1974 à 2003 (*Consignes du commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*) (abrogées par les *Consignes du commissaire abrogeant les Consignes du commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*, DORS/2003-325). Le programme comptait des représentants élus qui exerçaient leurs fonctions à temps plein et devait être financé par les commandants divisionnaires à même les budgets de division. Le PRDRF était dirigé par un directeur nommé par le commissaire de la GRC.

[21] Le programme a été mis en œuvre progressivement au sein de la GRC. En 1987, un comité mixte composé de représentants de la direction et de RRF des divisions a été formé pour en faire l'examen. Ce comité a conclu que de nombreux éléments du plan de relations de travail proposé par le commissaire en 1974 n'avaient jamais été officiellement appliqués et que, en fait, les membres de la GRC en ignoraient même l'existence. Par suite de la recommandation du comité, un chapitre sur le PRDRF a alors été incorporé au Manuel d'administration de la GRC; il s'agissait d'une première étape vers une reconnaissance formelle de ce programme.

#### B. *L'Examen Défi 2000 du programme des RRF*

[22] En 1999, un examen des lacunes du PRDRF a été entrepris par suite, notamment, de la contestation constitutionnelle dans l'affaire *Delisle*. L'Examen Défi 2000 était le premier examen du programme entrepris à l'initiative des RDRF. Le caucus du PRDRF a communiqué avec le commissaire pour discuter de trois principes clés : l'indépendance et l'obligation de rendre compte, la consultation et l'efficacité, ainsi que le statut d'unique agent négociateur et la discipline au sein du Caucus (*Examen Défi 2000 du programme des RRF : Rapport final*, p. 29-32).

[23] L'Examen Défi 2000 a provoqué deux changements dans le fonctionnement du programme (dont le nom a été changé pour le PRRF et dont les membres portent le titre de RRF). Le premier a été l'adoption par les RRF des Statuts du PRRF à titre de régime de gouvernance pour remplacer les Consignes du commissaire qui avaient jusqu'alors régi le programme. Les Statuts ont officialisé,

entre autres, l'objet du programme, sa composition et son organisation. Le deuxième a été la signature de l'entente par le commissaire de la GRC et le CEN du PRRF. Ces deux changements sont survenus en 2002.

[24] Par suite de ces changements, le gouvernement du Canada a abrogé les *Consignes du commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*. Cependant, certaines des Consignes du commissaire et des dispositions du Manuel d'administration de la GRC sont demeurées en vigueur, car elles couvrent des sujets non abordés dans les Statuts du PRRF. Par exemple, l'al. 3b) des *Consignes de 1997 du commissaire (représentation)*, DORS/97-399, limite encore le droit des représentants des membres d'agir au nom de ces derniers lors des griefs, des procédures, de la préparation d'observations ou d'appels visés par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, c. R-10, lorsque la représentation « pourrait nuire à l'efficacité et à la bonne administration de la Gendarmerie ».

[25] Il ne fait aucun doute que l'Examen Défi 2000 a permis de rendre le PRRF plus indépendant. En effet, conformément à l'entente, le CEN nomme désormais le directeur du PRRF et administre le budget annuel du programme. Toutefois, la réforme n'a eu que peu d'incidence sur le rôle du PRRF au sein de la chaîne de commandement de la GRC.

#### IV. La présente contestation constitutionnelle

[26] La présente contestation du PRRF et de la *LRTFP* actuelle a été engagée en mai 2006. La demande des appelantes a été entendue par le juge MacDonnell de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, qui a rendu sa décision avant que notre Cour se prononce dans l'affaire *Fraser* : (2009), 96 O.R. (3d) 20. Après avoir appliqué le cadre d'analyse alors reconnu, le juge MacDonnell a conclu que l'art. 96 du *Règlement de la GRC* entravait substantiellement la liberté d'association, parce que (i) le PRRF ne constituait pas une association indépendante formée ou choisie par les membres de la GRC, et que (ii) l'interaction entre le PRRF et la direction ne pouvait pas être raisonnablement qualifiée de processus de négociation collective.

[27] Dans un jugement postérieur à l'arrêt *Fraser* de notre Cour, la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Doherty, Rosenberg et Juriansz) a infirmé la décision du juge MacDonnell (2012 ONCA 363, 111 O.R. (3d) 268). La Cour d'appel, sous la plume du juge Juriansz, s'est concentrée sur la notion de « droit dérivé », terme employé par notre Cour dans l'arrêt *Fraser* pour décrire la négociation collective (par. 109, citant *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815), et a conclu que [TRADUCTION] « l'obligation positive de s'engager de bonne foi dans une négociation collective ne sera imposée à l'employeur que s'il est effectivement impossible pour les employés d'agir collectivement en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail » (par. 111).

[28] La Cour d'appel a estimé qu'il n'est pas « effectivement impossible » pour les membres de la GRC d'exercer véritablement leur droit garanti par l'al. 2d)

(par. 121) en raison de l'existence : (1) d'associations volontaires telles que les appelantes; (2) du Fonds de recours juridique qui fournit de l'assistance à ses membres; et (3) du PRRF. La Cour d'appel a reconnu que le PRRF a été [TRADUCTION] « créé par règlement », qu'il n'était pas « indépendant d'un point de vue institutionnel » et qu'il ne permettait pas aux membres de la GRC de choisir « un agent négociateur dans un régime de relations de travail de type Wagner » (par. 128). Elle a néanmoins conclu que les membres de la GRC pouvaient agir collectivement au moyen du PRRF, et ainsi faire valoir, de façon utile, toute préoccupation relative à leurs conditions de travail. En conséquence, selon la Cour d'appel, le régime actuel de relations de travail ne violait pas l'al. 2d) de la *Charte*.

#### V. Questions en litige

[29] Le 20 février 2013, la Juge en chef a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. L'article 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, (1988), DORS/88-361, viole-t-il l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique conformément à l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. L'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22 viole-t-il l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

4. Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique conformément à l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

## VI. Analyse

### A. *Évolution de la jurisprudence sur l'al. 2d) vers une interprétation téléologique et contextuelle*

[30] La jurisprudence sur la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte* — qui s'est principalement développée en matière de relations de travail (J. Fudge, « Freedom of Association », dans E. Mendes et S. Beaulac, dir., *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (5<sup>e</sup> éd. 2013), 527, p. 527-528) — en deux périodes importantes. La première s'est caractérisée par une interprétation restrictive de la liberté d'association. La seconde a, pour sa part, graduellement privilégié une interprétation généreuse et fondée sur l'objet de la garantie constitutionnelle.

[31] Dans ce qu'on appelle désormais la « trilogie en droit du travail », la Cour a conclu à la majorité que l'al. 2d) ne garantit ni le droit de négocier collectivement ni celui de faire la grève (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (« Renvoi relatif à l'Alberta »); *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460).

[32] Le raisonnement sous-tendant cette conclusion est expliqué en détail par les trois opinions formulées dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*. Dans de brefs motifs, auxquels ont souscrit les juges Beetz et La Forest, le juge Le Dain a retenu une interprétation de l'al. 2d) qui protégeait « la liberté de travailler à la constitution d'une association, d'appartenir à une association, de la maintenir et de participer à ses activités licites sans faire l'objet d'une peine ou de représailles » (p. 391). Toutefois, il a qualifié le droit de négocier collectivement et de faire la grève de « droits contemporains » créés par la loi et, partant, non protégés par l'al. 2d) (*ibid.*).

[33] Le juge McIntyre a conclu de la même manière, mais pour des motifs quelque peu différents. À son avis, la liberté d'association reposait sur la proposition selon laquelle : « ... pour l'individu, la réalisation de certains objectifs par l'exercice de ses droits individuels est généralement impossible sans l'aide et la coopération d'autrui » (p. 395). Par conséquent, selon lui, la liberté d'association garantissait le droit de s'adonner collectivement à des activités protégées par la Constitution pour chaque individu :

La liberté d'association est le seul motif invoqué à l'appui de la prétention que la *Charte* consacre le droit de grève. La négociation collective constitue une affaire de groupe, une activité de groupe, mais le groupe ne peut exercer, au nom de ses membres, que les droits constitutionnels dont ils jouissent individuellement. Si le droit revendiqué n'est pas prévu par la *Charte* au profit de l'individu, il ne saurait exister implicitement pour le groupe du simple fait de l'association. Il s'ensuit aussi que les droits dont jouissent individuellement les membres du groupe ne sauraient être élargis du simple fait de l'association.  
[p. 398-99]

[34] Après avoir examiné six interprétations possibles de la portée de l'al. 2*d*), le juge McIntyre a conclu que la liberté d'association englobait le droit de constituer une association et d'y adhérer, le droit d'exercer collectivement d'autres libertés constitutionnelles et celui d'accomplir de concert avec d'autres ce que l'individu peut licitement accomplir seul (p. 409). À propos de la question particulière dont la Cour était saisie, il a estimé qu'un individu ne peut licitement refuser de travailler et qu'il n'existait pas d'équivalent individuel à la grève menée conformément à la législation en matière de travail (p. 410). Il a donc décidé que le droit de faire la grève n'était pas garanti par la Constitution (p. 412).

[35] Le juge en chef Dickson, dissident (avec l'appui de la juge Wilson), était d'avis d'accueillir le pourvoi. Il a relevé trois approches pouvant être appliquées à l'al. 2*d*). La première, qu'il a appelée l'approche « constitutive », protégerait la liberté d'appartenir à une association ou de la constituer (p. 362). La deuxième, l'approche « déductive », irait au-delà de l'approche constitutive et viserait à protéger les actes de l'association qui sont liés précisément à d'autres libertés constitutionnelles énumérées à l'art. 2 (p. 364). Le juge en chef Dickson a écarté ces approches parce qu'elles étaient trop restrictives. À son avis, il fallait adopter une troisième approche et aborder la liberté d'association sous l'angle téléologique ou de l'objet visé. Il a exposé comme suit l'objet et la portée de l'al. 2*d*) :

À mon sens, la garantie constitutionnelle de la liberté d'association vise à reconnaître la nature sociale profonde des entreprises humaines et à protéger l'individu contre tout isolement imposé par l'état dans la poursuite de ses fins [. . .] En tant qu'êtres sociaux, notre liberté d'agir



collectivement est une condition première de la vie communautaire, du progrès humain et d'une société civilisée. En s'associant, les individus ont été en mesure de participer à la détermination et au contrôle des conditions immédiates de leur vie et des règles, mœurs et principes qui régissent les collectivités dans lesquelles ils vivent . . .

La liberté d'association est on ne peut plus essentielle dans les circonstances où l'individu risque d'être lésé par les actions de quelque entité plus importante et plus puissante comme le gouvernement ou un employeur. L'association a toujours été le moyen par lequel les minorités politiques, culturelles et raciales, les groupes religieux et les travailleurs ont tenté d'atteindre leurs buts et de réaliser leurs aspirations; elle a permis à ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit . . .

Ce que la liberté d'association vise à protéger, ce ne sont pas les activités de l'association en tant qu'activités particulières, mais la liberté des individus d'interagir avec d'autres êtres humains, de les aider et d'être aidés par eux dans les diverses activités qu'ils choisissent d'exercer. [p. 365-366]

[36] Le juge en chef Dickson a reconnu, comme point de départ, que l'al. 2d) protégeait le droit de faire collectivement ce qu'il est permis de réaliser comme individu. Il était toutefois également d'avis que la *Charte* protégeait certaines activités collectives qui n'avaient pas d'équivalent individuel, notamment le droit de faire la grève.

[37] L'interprétation de la liberté d'association qu'ont adoptée les juges majoritaires dans la trilogie en droit du travail a été confirmée trois ans plus tard dans l'arrêt *Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367 («*IPFPC*»). Cette affaire portait sur la *Public Service Act*, R.S.N.W.T. 1974, c. P-13, qui subordonnait le choix d'un

agent négociateur par les employés à l'approbation de la législature des Territoires du Nord-Ouest. Tout comme en l'espèce, la Cour était alors saisie d'une contestation relative à un régime de relations de travail qui imposait un cadre de négociation collective à un groupe de fonctionnaires et qui limitait ainsi leur capacité d'être représentés par l'intermédiaire d'une association librement choisie. Cela dit, l'association comme telle demeurait tout à fait indépendante de la direction (p. 408).

[38] Les sept juges qui ont entendu le pourvoi ont rédigé cinq opinions distinctes. Les juges majoritaires ont convenu avec le juge Sopinka qui a conclu que l'al. 2*d*) protégeait uniquement la capacité de constituer un syndicat et d'y adhérer, et non le droit de négocier collectivement. Il a en outre formulé comme suit, à la p. 402, sa célèbre description des quatre principes dégagés du *Renvoi relatif à l'Alberta* sur la portée de l'al. 2*d*) :

... premièrement, l'al. 2*d*) protège la liberté de constituer une association, de la maintenir et d'y appartenir; deuxièmement, l'al. 2*d*) ne protège pas une activité pour le seul motif que cette activité est un objet fondamental ou essentiel d'une association; troisièmement, l'al. 2*d*) protège l'exercice collectif des droits et libertés individuels consacrés par la Constitution; et quatrièmement, l'al. 2*d*) protège l'exercice collectif des droits légitimes des individus.

[39] Le juge en chef Dickson ainsi que les juges La Forest et L'Heureux-Dubé ont souscrit au dispositif du juge Sopinka, mais seule la juge L'Heureux-Dubé a confirmé l'effet restrictif des troisième et quatrième principes au regard de la portée de l'al. 2*d*). Le juge en chef Dickson et le juge La Forest ont conclu, dans des motifs distincts, que le pourvoi pouvait être tranché en appliquant la conclusion formulée

dans la « trilogie en droit du travail » selon laquelle l'al. 2d) ne protégeait pas la négociation collective, sans se prononcer sur la question plus large de sa portée.

[40] Le juge Cory (avec l'accord des juges Wilson et Gonthier) était dissident sur la portée de la liberté d'association. À son avis, cette liberté permet aux individus de collaborer pour réaliser des objectifs communs. Il s'agit d'un droit fondamental dans une société libre et démocratique et il s'applique dans le contexte du travail. Le juge Cory a exposé brièvement un des aspects de la liberté d'association dans ce contexte :

Partout où des personnes travaillent pour gagner leur vie, le droit d'association a une importance énorme. Le salaire et les conditions de travail auront toujours une importance vitale pour un employé. Il s'ensuit que pour un employé, le droit de choisir le groupe ou l'association qui négociera pour son compte ce salaire et ces conditions de travail a une importance fondamentale. L'association jouera un rôle très important dans à peu près tous les aspects de la vie de l'employé dans son lieu de travail, en faisant fonction de conseiller, de porte-parole dans les négociations et de rempart contre les actes illicites de l'employeur. Pour que les négociations collectives donnent des résultats, les employés doivent avoir confiance en leurs représentants. Cette confiance n'existera pas si l'employé à titre individuel n'est pas en mesure de choisir l'association. [Nous soulignons; p. 380.]

[41] Pour résumer, et malgré des dissidences notables, on peut affirmer que, pendant cette première période, les juges majoritaires de la Cour ont donné à la liberté d'association une interprétation étroite qui ne protégeait que la simple constitution de l'association et l'exercice collectif des libertés individuelles. Cette interprétation a prédominé pendant un certain temps. Ainsi, dans un contexte autre que celui des relations de travail, elle a été appliquée dans l'arrêt *Office canadien de*

*commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157. Puis, de nouveau dans le domaine des relations de travail, elle a amené les juges majoritaires de la Cour à conclure, dans l'arrêt *Delisle* rendu en 1999, que l'exclusion des membres de la GRC de l'application de la première *LRTFP* ne portait pas atteinte à l'al. 2*d*).

[42] Parallèlement aux affaires mentionnées précédemment, la Cour a examiné « l'envers » de la liberté d'association, soit celle de ne pas s'associer : *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209; confirmé par *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 13, [2014] 1 R.C.S. 227. Or, les arrêts *Lavigne* et *Advance Cutting* sont importants parce qu'ils ont appliqué à l'al. 2*d*) l'interprétation téléologique. Dans *Lavigne*, le juge La Forest a suggéré que, conformément aux idéaux démocratiques, la garantie de la liberté d'association devrait être interprétée de manière à protéger « la possibilité pour l'individu de réaliser son épanouissement et son accomplissement personnels aussi sûrement que l'association volontaire la développera » (p. 318). (Voir aussi *Lavigne*, p. 344, le juge McLachlin; et *Advance Cutting*, par. 15-17, le juge Bastarache, et par. 170-171, le juge LeBel). Les deux arrêts ont souligné l'importance de donner une interprétation téléologique à l'al. 2*d*).

[43] Ces décisions ont marqué l'amorce du virage de la Cour vers une interprétation plus généreuse et fondée sur l'objet visé de l'al. 2*d*), interprétation confirmée de manière catégorique dans l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur*

*général*), 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016. Dans cette affaire, des travailleurs agricoles contestaient leur exclusion du régime de négociation collective créé par la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, c. 1, ann. A, de l'Ontario. Au nom des juges majoritaires, le juge Bastarache a commencé son analyse par un examen de la jurisprudence et a conclu que les quatre principes énoncés par le juge Sopinka ne rendaient pas compte de toute la portée potentielle de l'al. 2*d*). Le juge Bastarache a écrit ces commentaires, au par. 16 :

À mon avis, même si le critère à quatre volets applicable à la liberté d'association clarifie cette notion, il ne rend pas compte de toute la gamme d'activités protégées par l'al. 2*d*). En particulier, il y a des cas où une activité n'est pas visée par les troisième et quatrième règles énoncées par le juge Sopinka dans *IPFPC*, précité, mais où l'État l'interdit néanmoins en raison seulement de sa nature associative. Il s'agit d'activités (1) qui ne sont pas protégées par une autre liberté constitutionnelle, et (2) qui ne peuvent, pour une raison ou une autre, être considérées comme des activités licites d'un individu.

[44] En raison de l'importance accrue qui avait été accordée à l'aspect collectif de la liberté d'association et à son interprétation téléologique, l'arrêt *Health Services* a expressément reconnu que l'al. 2*d*) garantit le droit de négocier collectivement. Les sept juges qui ont entendu ce pourvoi ont tous convenu que, selon une interprétation téléologique de l'al. 2*d*), le droit des employés de participer à un processus de négociation collective devait bénéficier d'une protection constitutionnelle :

Selon les principes élaborés dans *Dunmore* et dans cette perspective historique et internationale, le droit constitutionnel de négocier collectivement vise à protéger la capacité des travailleurs de participer à

des activités associatives et leur capacité d'agir collectivement pour réaliser des objectifs communs concernant des questions liées au milieu travail et leurs conditions de travail.

(Par. 89, la juge en chef McLachlin et le juge LeBel; voir aussi le par. 174, la juge Deschamps.)

[45] Enfin, dans l'arrêt *Fraser*, la Cour a réaffirmé que l'al. 2*d*) confère le droit de participer à un processus de négociation collective, c'est-à-dire de former une association véritable en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Ce droit à un processus véritable s'entend des droits des employés de s'associer, de formuler des revendications collectives auprès de l'employeur et de les voir prises en considération de bonne foi :

En effet, [l'al. 2*d*)] garantit, dans le contexte des relations du travail, le droit à un processus véritable. Dans cette optique, on ne saurait tenir pour véritable un processus qui permet à l'employeur de ne même pas prendre en compte les observations de ses employés. [. . .] À défaut d'un tel processus, l'association aux fins de réaliser des objectifs relatifs au travail perd sa raison d'être, ce qui entrave substantiellement l'exercice de la liberté d'association. On peut entraver l'exercice de la liberté d'association voué à la réalisation d'objectifs relatifs au travail en frappant d'interdiction la formation d'associations d'employés. On peut le faire tout aussi efficacement en établissant un système qui rend impossible la négociation véritable de questions liées au travail. [par. 42]

[46] En résumé, après une période initiale marquée par une réticence à reconnaître toute la portée de la liberté d'association en matière de relations de travail, la jurisprudence a évolué vers une approche généreuse de cette liberté. Cette approche visait essentiellement à encourager l'épanouissement individuel et la réalisation collective des objectifs humains, dans le respect des valeurs

démocratiques, à la lumière des « origines historiques des concepts enchâssés » dans l'al. 2d) (*R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344).

B. *Définir la portée du droit garanti par l'al. 2d)*

(1) Une interprétation téléologique, généreuse et contextuelle

[47] Comme dans le cas d'autres droits protégés par la *Charte*, la jurisprudence a établi que l'al. 2d) doit recevoir une interprétation généreuse et téléologique, qui tient compte des « objectifs plus larges de la *Charte* [...]», des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, [...] du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte* » (*Big M Drug Mart*, p. 344). Bref, pour déterminer si une restriction au droit d'association viole l'al. 2d) du fait qu'elle contrevient à l'objet de cette disposition, nous devons considérer l'activité associative en cause dans son contexte global et en fonction de son histoire. En effet, ni le libellé de l'al. 2d) ni les principes généraux d'interprétation de la *Charte* ne favorisent une lecture restrictive de la liberté d'association.

[48] Cette interprétation de la liberté d'association correspond à celle donnée à d'autres droits fondamentaux relatifs aux activités et aux besoins de l'être humain. La portée de la liberté de religion, par exemple, tient à son historique et à la gamme d'activités auxquelles elle s'applique — avoir, manifester et transmettre des croyances au sein d'un État laïc (R. Moon, « *Freedom of Conscience and Religion* »,

dans Mendes et Beaulac, p. 339). De même, la portée de la liberté d'expression se définit par ses différentes manifestations et les intérêts divers qu'elle protège — notamment, « la recherche de la vérité, [. . .] l'épanouissement personnel ou [. . .] la tenue d'un débat d'idées riche et ouvert » (le juge Rothstein au nom de la Cour dans *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467, par. 171; voir aussi *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, p. 766; P. B. Schabas, « The Ups and Downs of Freedom of Expression — Section 2(b) », dans R. Gilliland, dir., *The Charter at Thirty* (2012), 1; H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 1060). Il est tout aussi essentiel d'adopter une interprétation contextuelle fondée sur les activités visées à l'égard de la liberté d'association. À l'instar des autres libertés garanties par l'art. 2 — la liberté d'expression, la liberté de conscience et de religion, et la liberté de réunion pacifique —, la liberté d'association protège des droits de nature fondamentale dans une société libérale et démocratique que forme le Canada.

[49] Le droit d'association ne représente pas un droit simplement dérivé des autres droits et libertés garantis par la Constitution. Au contraire, il constitue un droit distinct doté d'un contenu autre, un droit essentiel au développement et au maintien de la société civile dynamique sur laquelle repose notre démocratie.

[50] Par ailleurs, les objectifs qui sous-tendent les droits et libertés garantis par la *Charte* peuvent atteindre divers niveaux d'abstraction. Au niveau le plus élevé, une interprétation téléologique doit être compatible avec les « objectifs plus larges de la



*Charte* », y compris les « convictions fondamentales quant à la valeur et à la dignité de l'être humain » et le maintien d'un « système politique libre et démocratique » (*Big M Drug Mart*, p. 344 et 346; voir aussi *Health Services*, par. 81). Cela dit, s'il faut certes donner aux droits et libertés protégés par la *Charte* une interprétation large et libérale, une analyse téléologique exige aussi que les tribunaux examinent l'objectif le plus concret — ou l'ensemble des objectifs les plus concrets — qui sous-tend le droit ou la liberté en cause, eu égard à son historique et à son contexte global. C'est la tâche à laquelle nous allons maintenant nous livrer au sujet de l'al. 2*d*).

(2) Le contenu de la protection conférée par l'al. 2*d*

[51] Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, le juge en chef Dickson, dissident, a énoncé trois approches possibles quant à l'interprétation de l'al. 2*d*) : l'approche constitutive, l'approche déductive et l'approche téléologique. Nous concluons que l'al. 2*d*) protège chacun des aspects de la liberté d'association visés par ces approches.

[52] L'approche la plus restrictive, soit l'approche « constitutive », ne protège que le simple droit d'appartenir à une association ou de la constituer. L'État n'aurait donc pas le droit d'empêcher les gens de se réunir ou de constituer des associations, mais il pourrait intervenir dans les *activités* exercées par les associations ainsi formées. Cette protection, bien qu'étroite, n'est pas négligeable. L'histoire donne de nombreux exemples d'États qui ont interdit les associations ou empêché les citoyens

de s'associer, soit de façon absolue, soit en restreignant le nombre de personnes autorisées à se regrouper dans un but précis.

[53] L'approche « déductive » protège non seulement le droit de s'associer, mais aussi celui d'exercer des *activités* associatives qui s'attachent expressément à d'autres libertés constitutionnelles. Cette approche est appliquée aux États-Unis, où la liberté d'association est reconnue dans la mesure où elle renforce d'autres droits constitutionnels comme la liberté de religion et les droits politiques. Sous cette réserve, les activités associatives ne jouissent pas d'une protection constitutionnelle.

[54] L'approche téléologique, adoptée par le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, définit le contenu de l'al. 2d) au regard de l'objet de la protection du droit d'association, soit de : « ... reconnaître la nature sociale profonde des entreprises humaines et [...] [de] protéger l'individu contre tout isolement imposé par l'État dans la poursuite de ses fins » (*Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 365). L'objet auquel réfère le juge en chef Dickson est concret; il ne correspond pas à l'expression abstraite d'un désir d'une vie meilleure. Lorsqu'il a exploré plus en détail cette interprétation, le juge en chef Dickson a précisé que l'objet de la liberté d'association englobe la protection (1) de la capacité des individus de se joindre à d'autres pour former des associations (l'approche constitutive); (2) de l'activité collective à l'appui d'autres droits constitutionnels (l'approche déductive); et (3) de l'activité collective qui permet à « ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec

qui leurs intérêts interagiss[ent] et, peut-être même, entr[ent] en conflit » (*Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 366).

[55] L'approche téléologique reconnaît donc que la liberté d'association est constitutive de pouvoirs. En effet, nous attachons de l'importance à la garantie inscrite à l'al. 2d) parce qu'elle accorde des pouvoirs à des groupes dont les membres, pris individuellement, pourraient trop facilement ne pas réussir à se faire entendre. Cette conclusion se fonde sur les « origines historiques des concepts enchâssés » à l'al. 2d) (*Big M Drug Mart*, p. 344).

[56] L'émergence historique du droit d'association en tant que liberté fondamentale — une liberté qui permet à une sphère de la société civile de se développer largement à l'abri de l'ingérence de l'État — puise son origine dans la protection des minorités religieuses (M. Walzer, « The Concept of Civil Society », dans M. Walzer, dir., *Toward a Global Civil Society* (1995), 7, p. 20). L'histoire plus récente illustre également l'apport de la liberté d'association au vote des femmes et aux mouvements en faveur des droits des homosexuels (J. D. Inazu, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly* (2012), p. 45, et D. Carpenter, « Expressive Association and Anti-Discrimination Law After *Dale*: A Tripartite Approach » (2001), 85 *Minn. L. Rev.* 1515).

[57] Si les personnes les plus facilement ignorées et désavantagées ont toujours misé autant sur la liberté d'association, c'est précisément parce que

l'association est le moyen de faire entendre leur voix dans la société. Comme l'a affirmé le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* :

La liberté d'association est on ne peut plus essentielle dans les circonstances où l'individu risque d'être lésé par les actions de quelque entité plus importante et plus puissante comme le gouvernement ou un employeur. L'association a toujours été le moyen par lequel les minorités politiques, culturelles et raciales, les groupes religieux et les travailleurs ont tenté d'atteindre leurs buts et de réaliser leurs aspirations; elle a permis à ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit.  
[Nous soulignons; p. 365-66.]

[58] Un des objets fondamentaux de l'al. 2d) est donc de protéger l'individu contre « tout isolement imposé par l'État dans la poursuite de ses fins » (*Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 365). Cette garantie permet de protéger les individus contre des entités plus puissantes. En s'unissant pour réaliser des objectifs communs, des personnes sont capables d'empêcher des entités plus puissantes de faire obstacle aux buts et aux aspirations légitimes qu'elles peuvent avoir. Le droit à la liberté d'association confère donc certains pouvoirs aux groupes vulnérables et les aide à corriger les inégalités au sein de la société. Elle protège ainsi les groupes marginalisés et favorise la formation d'une société plus équitable.

[59] L'application de l'approche téléologique à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) a toutefois pour revers que cette garantie ne protégera pas nécessairement toutes les activités associatives. En effet, puisque cette disposition vise à réduire les inégalités sociales, et non à les accentuer, certaines activités

collectives échappent à la protection de la *Charte*. C'est le cas, par exemple, des activités associatives violentes (*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 107).

[60] En l'espèce, il n'est pas nécessaire de déterminer si, en plus de la violence, d'autres catégories d'activités sont entièrement exclues de la protection conférée par l'al. 2*d*) en raison de leur nature même. Il suffit de souligner qu'une interprétation téléologique de l'al. 2*d*) protège à première vue un vaste éventail d'activités associatives, sous réserve des limites justifiées au regard de l'article premier de la *Charte*.

[61] La nature de l'activité associative et sa relation à l'objet sous-jacent de l'al. 2*d*) peuvent également devenir pertinentes pour les besoins d'une analyse fondée sur l'article premier, tout comme la nature d'une forme particulière d'expression l'est dans les affaires pertinentes relatives à l'al. 2*b*). À titre d'exemple, comme l'a expliqué le juge Rothstein dans *Whatcott* :

L'alinéa 2*b*) de la *Charte* ne protège pas l'écrit ou le discours qui exprime la violence ou la menace de recourir à la violence : *R. c. Khawaja*, 2012 CSC 69, [2012] 3 R.C.S. 555, par. 70. À cette exception près, les écrits et les discours ne seront pas traités sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de trouver un juste équilibre entre des valeurs concurrentes dans le cadre d'une analyse fondée sur l'article premier. Cette situation tient au fait que, selon leur nature, les divers types d'écrits et de discours se rapprochent ou s'éloignent relativement des valeurs fondamentales à la base de la liberté, ce qui à son tour influe sur la valeur de l'écrit ou du discours en question par rapport aux autres droits garantis par la *Charte* dont l'exercice ou la protection peut porter atteinte à la liberté d'expression.

...

Le propos haineux est quelque peu éloigné de l'esprit de l'al. 2b) parce qu'il contribue peu à promouvoir les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression et qu'il peut en fait les entraver. Le juge en chef Dickson a fait observer dans l'arrêt *Keegstra* qu'un écrit ou un discours peut être utilisé au détriment de la recherche de la vérité (p. 763). Comme nous l'avons déjà expliqué, le propos haineux peut également fausser ou restreindre l'échange sain et libre d'idées en raison de sa tendance à réduire au silence les membres du groupe visé. Il peut permettre à son auteur de s'épanouir, mais il le fait souvent aux dépens de la victime. Il s'agit là de considérations importantes lorsqu'on recherche l'équilibre entre le discours haineux et les droits opposés garantis par la *Charte* ... [Nous soulignons; par. 112 et 114.]

[62] Comme nous l'avons vu, l'al. 2d) protège l'activité associative afin de prémunir les individus contre l'isolement provoqué par l'État et de leur permettre de réaliser collectivement ce qu'ils ne pourraient pas accomplir seuls. En conséquence, les droits d'association protégés par l'al. 2d) ne constituent pas simplement un ensemble de droits individuels, mais également des droits collectifs inhérents aux associations. La juge L'Heureux-Dubé a rappelé avec justesse dans *Advance Cutting* :

L'interaction des individus entraîne un élément de synergie dans la société. La simple addition d'objectifs individuels ne suffit pas. La société est plus que la somme de ses parties. Autrement dit, une rangée de taxis n'équivaut pas à un autobus. L'application d'une méthode mathématique à l'égard des droits garantis par la *Charte* ne tient pas compte des aspirations qu'elle enchâsse. [par. 66]

[63] On a soutenu que les droits collectifs ne devraient pas être reconnus parce qu'ils seraient incompatibles avec la *Charte*, qui met l'accent sur les droits individuels, et parce que les groupes bénéficieraient ainsi de droits plus étendus que les individus. À notre avis, aucun de ces arguments n'est fondé.

[64] D'abord, la *Charte* n'exclut pas les droits collectifs. Bien que les titulaires de droit auxquels elle renvoie soient en général des particuliers, les garanties prévues par l'art. 2 s'appliquent également aux groupes. La liberté de réunion pacifique vise, par définition, une activité collective qui n'est pas susceptible d'être accomplie par une seule personne. La liberté d'expression protège tant les auditeurs que les orateurs (*R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477, par. 28). Le droit de vote ne signifie rien sans un contexte social où son exercice peut favoriser la gouvernance démocratique (*Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, [2002] 3 R.C.S. 519, par. 31). La Cour a également reconnu que la liberté de religion ne se limite pas au droit de posséder des croyances religieuses, mais qu'elle inclut aussi le droit individuel d'établir des communautés organisées autour d'une même foi (voir *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567). Bien que la Cour n'ait pas examiné cette question, un courant de jurisprudence appuie par ailleurs l'idée que « l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection » de la liberté de religion (*Hutterian Brethren*, par. 131, la juge Abella, dissidente, citant *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova* (2002), 35 C.E.D.H. 13 (1<sup>re</sup> Section), par. 118). Voir aussi *Serbian Eastern Orthodox Diocese c. Milivojevich*, 426 U.S. 696 (1976).

[65] On a également laissé entendre que la reconnaissance d'aspects collectifs aux droits protégés par l'al. 2d) porterait en quelque sorte atteinte aux droits individuels eux-mêmes ainsi qu'à l'aspect individuel de cette disposition. Cette

prétention est dépourvue de tout fondement. La reconnaissance des droits collectifs complète, mais n'efface pas, les droits individuels, comme le démontrent les exemples que nous venons de citer. Il ne s'agit pas de reconnaître *soit* les droits individuels *soit* les droits collectifs. Ces deux catégories de droits sont essentielles pour que la *Charte* puisse offrir une protection complète.

[66] En résumé, considéré en fonction de son objet, l'al. 2d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités.

### C. *Le droit à un processus véritable de négociation collective*

[67] Après avoir appliqué l'approche téléologique que nous venons d'examiner au contexte des relations du travail, nous reconnaissons que l'al. 2d) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs aux conditions de travail. Ce constat confirme les conclusions fondamentales tirées dans les arrêts *Health Services* et *Fraser*. Cette protection inclut un droit de négocier collectivement. Ce droit garantit toutefois un processus plutôt qu'un résultat ou que l'accès à un modèle particulier de relations de travail.



[68] Tout comme l'interdiction pour des employés de s'associer, le modèle de relations de travail qui entrave substantiellement la possibilité d'engager de véritables négociations collectives sur des questions relatives au travail porte atteinte à la liberté d'association. Les employés privés du droit de poursuivre collectivement des objectifs relatifs aux conditions de travail pourraient se retrouver essentiellement impuissants dans leurs échanges avec leur employeur ou pour influencer leurs conditions d'emploi. L'idée n'est pas nouvelle. Comme la Cour suprême des États-Unis l'a souligné dans l'arrêt *National Labour Relations Board. c. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937) :

[TRADUCTION] Il y a longtemps nous avons exposé la raison d'être des organisations ouvrières. Nous avons dit qu'elles se sont formées pour répondre à l'urgence de la situation; qu'un simple employé était démuné quand il traitait avec un employeur et qu'il était habituellement tributaire de son salaire quotidien pour ce qui est de son entretien et de celui de sa famille; que si l'employeur refusait de lui payer le salaire qu'il estimait juste, il était néanmoins incapable de quitter son emploi et de résister à un traitement arbitraire et injuste . . . [Nous soulignons; p. 33.]

[69] De même, dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733, la Cour a récemment confirmé l'importance de la liberté d'expression dans l'élimination de l'inégalité inhérente à la relation employeur-employé :

L'emploi d'une personne et ses conditions de travail sont susceptibles de façonner son identité, sa santé psychologique et sa perception de sa valeur personnelle . . .

Dans le contexte du travail, la liberté d'expression peut également jouer un rôle important pour éliminer ou atténuer l'inégalité présumée entre le pouvoir économique de l'employeur et la vulnérabilité relative du travailleur . . . C'est grâce à leurs activités expressives que les syndicats sont en mesure de formuler et de promouvoir leurs intérêts communs et, en cas de conflit de travail, de tenter d'infléchir l'employeur. [Renvois omis; par. 31-32.]

[70] Le même raisonnement s'applique à la liberté d'association. Comme nous l'avons vu, l'al. 2*d*) vise à la fois à empêcher que des personnes — qui, isolées, demeureraient impuissantes — soient opprimées par des entités plus puissantes et à accroître leur influence par l'exercice d'un pouvoir collectif. Or, cette double fonction de l'al. 2*d*) ne peut être plus évidente que dans le cadre des relations de travail. En effet, les employés, agissant individuellement, ne disposent habituellement pas du pouvoir de négocier et de poursuivre des objectifs relatifs à leurs conditions de travail avec un employeur plus puissant. Seul le regroupement en association en vue de négocier collectivement — qui augmente ainsi leur pouvoir de négociation — permet à des employés de poursuivre véritablement leurs objectifs relatifs à leurs conditions de travail.

[71] Le droit à un processus véritable de négociation collective constitue donc un élément nécessaire du droit de poursuivre collectivement et de manière véritable des objectifs relatifs au travail (*Health Services; Fraser*). 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'al. 2*d*).

[72] 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 un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d'influencer. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2*d*) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective (*Health Services*, par. 90).

[73] À l'encontre de cette conception, le procureur général du Canada soutient, en se fondant sur l'arrêt *Fraser*, que la négociation collective est tout au plus un « droit dérivé » du droit fondamental ou « essentiel » de s'associer (l'approche constitutive). Il s'ensuit, selon lui, que la négociation collective n'est protégée que si

l'acte de l'État rend *effectivement impossible* l'association en vue de régler des questions relatives au travail. En l'espèce, affirme le procureur général, cette impossibilité n'existe pas, parce que le PRRF constitue un moyen pour les membres de s'associer à des fins relatives au travail. La Cour d'appel a accepté cette thèse. Nous ne sommes pas d'accord. Nous examinerons maintenant à tour de rôle les termes « effectivement impossible » et « droit dérivé ».

[74] La mention dans *Fraser* de l'impossibilité effective de réaliser des objectifs relatifs au travail doit être interprétée eu égard aux régimes législatifs en cause. À titre d'exemple, lorsqu'ils se sont penchés sur l'arrêt *Dunmore*, les juges majoritaires dans *Fraser* ont expliqué que le juge Bastarache avait « décid[é] [. . .] que l'omission du législateur de protéger les travailleurs agricoles désireux de s'associer pour réaliser des objectifs relatifs au travail rend[ait] à toutes fins utiles impossible l'association à cette fin et entrav[ait] de ce fait substantiellement l'exercice du droit garanti à l'al. 2d) de la *Charte* » (par. 31 (nous soulignons)). De même, les juges majoritaires dans *Fraser* ont souligné que la loi contestée dans *Health Services* — une loi qui annulait unilatéralement certaines conditions relatives à l'ancienneté et à la mise en disponibilité dans des conventions collectives existantes et qui interdisait toute négociation ultérieure sur ces questions — « rend[ait] impossible la poursuite véritable d'[o]bjectifs [relatifs au travail] et [. . .] supprim[ait] dans les faits le droit de ses employés de s'associer » (par. 38).

[75] Dans ces passages des arrêts *Fraser* et *Health Services*, la Cour utilise des termes comme « impossible » et « supprimer dans les faits » pour décrire l'effet de certains régimes législatifs (notamment les exclusions prévues par la loi) et non pas le critère juridique permettant de conclure à une violation de l'al. 2*d*). En expliquant le raisonnement suivi dans *Dunmore*, les juges majoritaires dans *Fraser* ont affirmé que « [l]e processus qui rend impossible la poursuite véritable d'objectifs collectifs a pour effet d'entraver substantiellement l'exercice du droit de libre association . . . » (par. 33 (en italique dans l'original)). Comme l'ont expliqué en outre les juges majoritaires dans *Fraser*, on ne peut « douter que la loi (ou l'absence d'un cadre législatif) qui rendait essentiellement impossible » l'atteinte d'objectifs collectifs relatifs au travail « restreignait l'exercice de la liberté d'association » (par. 32 (nous soulignons)). Manifestement, de tels passages ne fixent pas comme seuil pour conclure à l'existence d'une atteinte à la liberté d'association, la démonstration qu'il soit « essentiellement impossible » de poser certains gestes. Ces passages démontrent plutôt que les juges majoritaires dans *Fraser* ont adopté le *test juridique* de l'entrave substantielle pour conclure à une atteinte au droit d'association.

[76] En dissidence dans la présente affaire, le juge Rothstein souligne que les juges majoritaires dans *Fraser* « mentionnent le critère de l'impossibilité — substantielle ou effective — à pas moins de douze reprises, en en retraçant les origines aux arrêts *Dunmore* et *Health Services* [. . .] (voir *Fraser*, par. 31-34, 38, 42, 46-48, 62 et 98) » (par. 213 (italique dans l'original)). Dans presque tous les cas (voir les par. 31-33, 38, 42, 46-48, 62 et 98), l'« impossibilité » renvoie expressément à

l'effet de la loi ou à l'absence d'un cadre législatif. Aux paragraphes 31, 33, 47-48 et 62, les juges majoritaires affirment expressément que le critère d'entrave ou d'atteinte substantielle constitue la norme applicable pour conclure à une violation de l'al. 2*d*). Enfin, les juges majoritaires dans *Fraser* ont confirmé la conclusion de *Health Services* selon laquelle « [l]a question fondamentale en jeu demeure celle de déterminer si l'acte de l'État *entraverait substantiellement* la capacité des "syndiqués de poursuivre collectivement des objectifs communs" (par. 96 (nous soulignons)) » (par. 64 (souligné dans l'original); voir *Health Services*, par. 92 et 96).

[77] Cela dit, nous convenons que certains passages de *Fraser* semblent compliquer inutilement l'analyse en renvoyant à la fois à l'impossibilité effective (en tant qu'effet de certaines mesures gouvernementales) et à l'entrave ou atteinte substantielle (en tant que critère applicable pour conclure à une violation de l'al. 2*d*). Cependant, pour les motifs que nous venons d'exposer, ces renvois devraient être interprétés conformément aux motifs des juges majoritaires dans *Fraser*, lus dans leur intégralité, ainsi qu'aux précédents établis par la Cour dans *Dunmore* et *Health Services*. De façon plus générale, leur interprétation doit respecter l'interprétation téléologique et généreuse donnée par la Cour à l'al. 2*d*), et qui a été expliquée précédemment.

[78] Penchons-nous maintenant sur l'utilisation des termes « droit dérivé » dans *Fraser*. Selon l'interprétation que la Cour d'appel a donnée à cet arrêt, le droit à un processus véritable de négociation collective est un droit « dérivé », en ce sens

qu'il n'existe que si les employés établissent qu'il est effectivement impossible pour eux d'agir collectivement en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail (par. 110-111 et 135). Toutefois, les juges majoritaires dans *Fraser* ont expliqué que « la négociation collective est un droit dérivé », défini comme « une “condition qui doit nécessairement être réalisée” pour permettre l'exercice véritable de la liberté d'association garantie par la Constitution » : par. 66. À ce propos, ils ont cité l'arrêt *Criminal Lawyers' Association* où la Cour affirme au par. 30 que : « L'accès [à des renseignements détenus par le gouvernement] est un droit dérivé qui peut intervenir lorsqu'il constitue une condition qui doit nécessairement être réalisée pour qu'il soit possible de s'exprimer de manière significative sur le fonctionnement du gouvernement » (nous soulignons). Pour la Cour d'appel, cela signifie que le droit de négocier collectivement *peut* de façon similaire *intervenir* comme une condition nécessaire à l'exercice véritable de la liberté d'association au travail seulement si une autre condition est tout d'abord réalisée. De l'avis de la Cour d'appel, cette condition consiste en l'impossibilité effective d'agir collectivement pour réaliser des objectifs relatifs au travail.

[79] Or, les juges majoritaires dans *Fraser* n'ont pas restreint ainsi le droit de négocier collectivement. Pour eux, la négociation est « une “condition qui doit nécessairement être réalisée” pour permettre l'exercice véritable de la liberté d'association garantie par la Constitution » (par. 66). De même, au par. 99 : « . . . le droit d'une association d'employés de présenter des observations à l'employeur et de les voir prises en compte de bonne foi » est décrit comme un droit « dérivé de la

liberté garantie à l'al. 2d) de la *Charte* et [...] nécessaire à l'exercice véritable du droit de libre association » (nous soulignons). Dans la mesure où l'expression « droit dérivé » laisse entendre que le droit à un processus véritable de négociation collective ne s'applique que s'il a été autrement porté atteinte à la garantie prévue à l'al. 2d), il convient de l'éviter. De plus, toute suggestion selon laquelle un aspect d'un droit protégé par la *Charte* serait d'une manière ou d'une autre secondaire ou accessoire à d'autres aspects de ce droit n'est pas compatible avec l'interprétation téléologique de l'al. 2d).

[80] Pour récapituler, l'al. 2d) protège contre une entrave substantielle au droit à un processus véritable de négociation collective. Historiquement, les travailleurs se sont associés pour « faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit », c'est-à-dire leur employeur (*Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 366). La garantie prévue à l'al. 2d) de la *Charte* ne peut faire abstraction du déséquilibre des forces en présence dans le contexte des relations du travail. Le permettre reviendrait à ne pas tenir compte « des origines historiques des concepts enchâssés » à l'al. 2d) (*Big M Drug Mart*, p. 344). Portera donc atteinte au droit à un processus véritable de négociation collective tout régime législatif qui prive les employés de protections adéquates dans leurs interactions avec l'employeur de manière à créer une entrave substantielle à leur capacité de véritablement mener des négociations collectives.

D. *Caractéristiques essentielles d'un processus véritable de négociation collective au sens où il faut l'entendre pour l'application de l'al. 2d)*



[81] Nous avons conclu que l'al. 2d) protège le droit des employés de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail. Le gouvernement ne saurait donc adopter des lois ou imposer un processus de relations de travail qui entrave substantiellement ce droit. Il faut alors rechercher les caractéristiques essentielles d'un processus véritable de négociation collective au sens où il faut l'entendre pour l'application de l'al. 2d). Dans la présente partie, nous reconnaitrons qu'un processus véritable de négociation collective est tel qu'il offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de véritablement les réaliser.

[82] La négociation collective représente un aspect fondamental de la société canadienne qui « favorise la dignité humaine, la liberté et l'autonomie des travailleurs en leur donnant l'occasion d'exercer une influence sur l'adoption des règles régissant leur milieu de travail et, de ce fait, d'exercer un certain contrôle sur un aspect d'importance majeure de leur vie, à savoir leur travail » (*Health Services*, par. 82). En termes simples, son objectif consiste à protéger l'autonomie collective des employés contre le pouvoir supérieur de l'administration et à maintenir un équilibre entre les parties. Cet équilibre s'établit grâce à la liberté de choix et à l'indépendance accordées aux employés dans le cadre de ce processus de relations de travail.

[83] Cela dit, cette liberté de choix et cette indépendance ne sont pas absolues : elles sont limitées par le contexte de la négociation collective. À notre avis, 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 la même veine, l'indépendance exigée par la *Charte* à des fins de négociation collective se définit comme celle qui assure une correspondance entre les activités de l'association et les intérêts de ses membres.

[84] Dans les paragraphes qui suivent, nous exposerons les fondements théoriques de la liberté de choix et de l'indépendance, et nous expliquerons à quel point celles-ci sont inhérentes à la nature et à l'objet de la négociation collective. Nous exposerons ensuite comment cette liberté de choix et cette indépendance peuvent s'inscrire dans les différents modèles de relations du travail, dans la mesure où ils permettent une véritable négociation collective.

(1) La liberté de choix et l'indépendance sont inhérentes à la nature et à l'objectif de la négociation collective

(a) *Liberté de choix de l'employé*

[85] L'objectif de la négociation collective n'est pas atteint si le processus qui l'entoure entrave le droit des employés de choisir ce qui est dans leur intérêt et comment ils devraient défendre ces derniers. La liberté de choix requise par la *Charte* doit permettre aux employés de participer réellement au choix de leurs objectifs collectifs. Ce droit de participer au processus collectif s'avère essentiel pour protéger la capacité des employés de faire valoir leurs propres intérêts, surtout dans les

régimes où ces derniers sont appelés à faire des compromis sur leurs droits individuels pour accroître leur pouvoir collectif (J. E. Dorsey, « Individuals and Internal Union Affairs : The Right to Participate » dans K. P. Swan et K. E. Swinton, dir., *Studies in Labour Law* (1983), 193).

[86] Parmi les caractéristiques de la liberté de choix des employés dans un tel contexte figure la capacité de constituer de nouvelles associations et d'y adhérer, celle de changer de représentants, d'établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail et celle de dissoudre les associations existantes. Certes, la liberté de choix des employés peut susciter une diversité de structures associatives et une concurrence entre les associations, mais cette forme d'exercice de la liberté d'association est essentielle à l'existence des associations de travailleurs et au maintien de la confiance des membres à l'égard de ces dernières (*IPFPC*, p. 380, le juge Cory, dissident; P. Davies et M. Freedland, *Kahn-Freund's Labour and the Law* (3<sup>e</sup> éd. 1983), p. 200.

[87] L'obligation de rendre compte aux membres de l'association joue un rôle important pour apprécier la suffisance de la liberté de choix des employés dans un régime de relations de travail donné. Ces derniers choisissent leurs représentants en tenant pour acquis que *leur* point de vue sera transmis à l'employeur par les gens qu'*ils* ont choisis (A. Bogg et K. Ewing, « A (Muted) Voice at Work? Collective Bargaining in the Supreme Court of Canada » (2012), 33 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 379, p. 405). Tout régime qui oblige les représentants à rendre compte aux employés qui les ont choisis garantit que l'association travaille à l'atteinte des

objectifs pour lesquels les employés se sont associés. L'obligation de rendre compte assure aux employés un meilleur contrôle sur le choix des questions soumises à l'attention de l'employeur et sur les ententes conclues en leur nom à l'issue du processus de négociation collective.

(b) *Indépendance à l'égard de la direction*

[88] L'objectif de la négociation collective n'est pas atteint si l'employeur domine ou influence le processus qui l'entoure. C'est pourquoi un processus véritable de négociation collective protège le droit des employés de former des associations qui sont indépendantes de la direction, et d'y adhérer (*Delisle*, par. 32 et 37). À l'instar de la liberté de choix, l'indépendance dans le contexte de la négociation collective n'est pas absolue. L'indépendance requise par la *Charte* aux fins de la négociation collective est celle qui fait correspondre les activités de l'association aux intérêts de ses membres.

[89] Tout comme le choix, l'indépendance à l'égard de l'employeur garantit que les activités de l'association reflètent les intérêts des employés, ce qui respecte la nature et l'objet du processus de négociation collective et en assure le bon fonctionnement. À l'inverse, un manque d'indépendance signifie que les employés ne sont peut-être pas en mesure de faire valoir leurs propres intérêts, mais qu'ils doivent choisir parmi ceux que l'employeur les autorise à défendre. Au nombre des facteurs à considérer dans l'examen de l'indépendance, mentionnons la liberté de modifier l'acte constitutif et les règles de l'association, la liberté de choisir les représentants de

celle-ci ainsi que le contrôle sur l'administration financière et sur les activités que l'association décide de mener.

[90] L'indépendance et la liberté de choix forment des règles complémentaires pour déterminer si un régime de relations de travail respecte les exigences de la Constitution. Le respect de la *Charte* s'évalue en fonction des *degrés* d'indépendance et de liberté de choix garantis par le régime de relations de travail, en portant une attention particulière au contexte global du régime. Les degrés de liberté de choix et d'indépendance accordés ne devraient pas être examinés isolément, mais plutôt globalement, toujours dans le but de déterminer si les employés sont en mesure de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail.

[91] Nous examinerons maintenant les conséquences pratiques de la liberté de choix et de l'indépendance sur les modèles de relations de travail.

(2) Les modèles de relations de travail doivent permettre une véritable négociation collective

[92] Divers modèles de relations de travail peuvent offrir aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes à l'égard de l'employeur pour permettre une véritable négociation collective. En effet, comme nous l'avons vu, la liberté de choix et l'indépendance ne sont pas absolues dans le contexte de la négociation collective. Forcément, un cadre collectif sert non seulement les intérêts des employés, mais impose aussi des limites aux droits individuels afin de permettre la poursuite

d'objectifs collectifs. La négociation collective demeure [TRADUCTION] « un exercice de solidarité où les intérêts individuels ne sont pas simplement regroupés, mais transformés au cours d'un processus de délibération démocratique » (J. Fudge, « Introduction : Farm Workers, Collective Bargaining Rights, and the Meaning of Constitutional Protection », dans F. Faraday, J. Fudge et E. Tucker, dir., *Constitutional Labour Rights in Canada : Farm Workers and the Fraser Case* (2012), 1, p. 17; voir aussi G. Murray et P. Verge, *La représentation syndicale : visage juridique actuel et futur* (1999), p. 2-3; Dorsey, p. 195 et 219). Comme le dit le professeur Wellington : [TRADUCTION] « Il est toujours difficile de concilier les intérêts du dissident et ceux de la majorité. La marque d'une société véritablement démocratique tient à son refus de renoncer facilement tant à la règle de la majorité qu'à la liberté individuelle. » (*Labor and the Legal Process* (1968), p. 129).

[93] La Cour a constamment affirmé que la liberté d'association n'imposait pas un modèle particulier de relations de travail (*Delisle*, par. 33; *Health Services*, par. 91; *Fraser*, par. 42). Aucun modèle particulier n'est requis; seulement un régime qui n'entrave pas substantiellement la tenue d'une véritable négociation collective et qui respecte donc les exigences de l'al. 2d) en n'entravant pas substantiellement la tenue d'une véritable négociation collective (*Health Services*, par. 94; *Fraser*, par. 40). En revanche, 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 question. Comme pour tous les examens fondés sur l'al. 2d), l'analyse requise est contextuelle.

[94] La loi Wagner, appliqué dans la grande majorité du secteur privé et dans plusieurs lieux de travail du secteur public, constitue un exemple de la façon dont les exigences de la liberté de choix et de l'indépendance assurent la conduite d'une véritable négociation collective. Ce modèle permet à un secteur d'employés suffisamment important de *choisir* de s'associer à un syndicat en particulier et, au besoin, d'obtenir le retrait d'accréditation d'un agent négociateur qui ne répond pas à leurs besoins. Les principes de la majorité et de l'exclusivité, le mécanisme des « unités de négociation » et les processus d'accréditation et de retrait d'accréditation — le tout sous la supervision d'une commission indépendante des relations de travail — garantissent que l'employeur négocie avec l'association la plus représentative des travailleurs qui en sont membres (G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2<sup>e</sup> éd. (feuilles mobiles)), par. 2.3800 à 2.4030; D. D. Carter et al., *Labour Law in Canada* (5<sup>e</sup> éd. 2002), p. 286-287; P. Verge, G. Trudeau et G. Vallée, *Le droit du travail par ses sources* (2006), p. 41-42).

[95] La loi Wagner n'est cependant pas le seul modèle capable de concilier la liberté de choix et l'indépendance d'une façon qui permette une véritable négociation collective. Le modèle faisant appel à un agent négociateur désigné (voir, par ex., la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, L.O. 2014, c. 5) offre un autre exemple de régime qui pourrait être acceptable. Bien que, suivant ce modèle, l'agent négociateur représentant les employés soit désigné plutôt que choisi par les employés, ces derniers semblent conserver la liberté de choisir les objectifs relatifs à leurs conditions de travail et une indépendance à l'égard de l'employeur qui

suffisent à assurer la tenue d'une véritable négociation collective. Ce n'est qu'un exemple; d'autres régimes de négociation collective peuvent aussi assurer à l'employé un degré acceptable de liberté de choix et d'indépendance qui permet une véritable négociation collective.

[96] Les divers régimes de relations du travail tiennent compte des intérêts des parties concernées et du contexte particulier du milieu de travail en cause. On a d'ailleurs vu apparaître différents modèles destinés à répondre aux besoins particuliers des divers secteurs et milieux de travail, d'où le débat actuel sur l'opportunité de différentes formes de représentation et de collaboration en milieu de travail et sur leur coexistence (D. J. Doorey, « Graduated Freedom of Association : Worker Voice Beyond the Wagner Model » (2013), 38 *Queen's L.J.* 511; B. W. Burkett, « The Future of the Wagner Act : A Canadian-American Comparison » (2013), 38 *Queen's L.J.* 363; D. Taras, « Reconciling Differences Differently : Employee Voice in Public Policymaking and Workplace Governance » (2007), 28 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 167; Adams, par. 1.290 à 1.340).

[97] Il ne s'agit pas de trouver le régime « idéal » de négociation collective, mais plutôt un modèle qui offre à l'employé une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour exprimer et défendre ses intérêts dans le contexte particulier du milieu de travail en cause. La liberté de choix et l'indépendance n'exigent pas des relations de travail de nature contradictoire; rien dans la *Charte* n'empêche une association d'employés de s'engager librement avec l'employeur dans un type de



négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration. Cela dit, une véritable négociation collective ne saurait être fondée sur la négation des intérêts des employés, lorsqu'ils divergent de ceux de l'employeur, au nom d'un processus « non contradictoire ». Sans égard au modèle, la *Charte* n'autorise pas que la liberté de choix et l'indépendance soient affaiblies jusqu'au point où apparaît une entrave substantielle à l'existence d'un processus véritable de négociation collective. La désignation d'agents négociateurs et l'établissement d'un cadre de négociation collective ne porteraient donc pas atteinte à l'al. 2d) si la structure qui est créée reste à l'abri de l'ingérence de l'employeur, demeure sous le contrôle des employés et offre à ces derniers une liberté de choix suffisante quant aux objectifs qu'ils entendent poursuivre au sujet de leurs conditions de travail.

[98] L'intimé soutient que cette façon d'interpréter l'al. 2d) imposerait à l'employeur, même au gouvernement employeur, l'obligation de reconnaître chaque association choisie par les employés, quelle que soit leur taille. À notre avis, ce n'est pas le cas. La liberté d'association suppose, entre autres choses, qu'aucun processus gouvernemental ne puisse entraver substantiellement la liberté des employés de créer une association ou d'adhérer à une association de leur choix, même si, de ce fait, ils écartent une association existante. Elle suppose également que l'employeur examine les observations des employés de bonne foi et qu'il s'engage avec ces derniers dans une véritable discussion. L'alinéa 2d) n'impose cependant pas un processus où *chaque* association finira par *obtenir* la reconnaissance qu'elle cherche (voir M. Coutu et al., *Droit des rapports collectifs du travail au Québec* (2<sup>e</sup> éd. 2013),

vol. 1, *Le régime général*, par. 98). Comme nous l'avons dit, il peut aussi être satisfait à l'al. 2*d*) en présence d'un modèle reposant sur la majorité et l'exclusivité (tel que le modèle fondé sur la loi Wagner) qui impose des restrictions aux droits des individus afin de réaliser des objectifs communs.

[99] En résumé, un processus véritable de négociation collective donne aux employés l'occasion de véritablement participer au choix de leurs objectifs collectifs et qui leur assure une indépendance suffisante par rapport à la direction pour qu'ils puissent contrôler les activités de l'association, eu égard au secteur d'activités et au milieu de travail en cause. Tout régime de relations de travail qui satisfait à ces conditions et qui permet donc la tenue d'une véritable négociation collective satisfait à l'al. 2*d*).

[100] Avant de passer à l'application de ces principes aux questions constitutionnelles soulevées en l'espèce, examinons les motifs dissidents du juge Rothstein. À son avis, « [l]a caractéristique essentielle d'un régime de relations de travail qui permet aux employés d'exercer leur droit constitutionnel de formuler véritablement des revendications collectives quant à leurs objectifs relatifs au travail est la représentativité : le porte-parole des employés doit défendre leurs intérêts et, ultimement, leur rendre des comptes. La représentativité est l'impératif constitutionnel auquel il faut satisfaire, sans plus, pour s'assurer que les droits prévus à l'al. 2*d*) sont protégés dans le contexte de la négociation collective. » (par. 172.)

[101] Exprimées ainsi, les notions de liberté de choix et d'indépendance, d'une part, et celles de représentativité, d'autre part, se chevauchent considérablement. La liberté de choix et l'indépendance sont toutefois celles qui, à notre avis, se prêtent le mieux à l'analyse constitutionnelle nécessaire en l'espèce. Si les employés ne peuvent choisir leur porte-parole, il est peu probable que celui-ci défende leurs intérêts. Or c'est précisément la liberté de se choisir un représentant qui garantit aux employés la possibilité de se faire entendre. De même, si les employés doivent avoir « confiance en leurs porte-parole » (motifs du juge Rothstein, par. 219), le moyen d'assurer cette confiance consiste à leur accorder une liberté de choix suffisante dans la sélection de leurs représentants.

[102] Le juge Rothstein soutient que « la pierre angulaire, c'est la représentativité » (par. 195). Il reconnaît toutefois que les employés doivent pouvoir demander à leurs représentants de leur « rendre des comptes » (par. 193 et 222). Or, ces derniers ne seront pas en mesure de le faire s'ils ne disposent pas d'une liberté de choix suffisante dans la sélection de ceux-ci ou si ces représentants dépendent de la direction (par exemple, pour déterminer l'objet acceptable des griefs des employés, ou la priorité relative des préoccupations des employés).

[103] La représentativité et l'obligation de rendre compte reposent sur la liberté de choix et l'indépendance. À notre avis, ces deux derniers principes sont ceux qui se prêtent le mieux à l'analyse de la conformité constitutionnelle d'un modèle à l'al. 2*d*) dans le contexte des relations de travail. Cela dit, ces principes servent d'outils dans

une analyse qui doit, dans chaque cas, permettre de déterminer si l'on respecte le droit à un processus véritable de recherche d'objectifs collectifs relatifs au travail. À notre avis, le désaccord entre la majorité et le juge Rothstein au sujet des termes « liberté de choix et indépendance » et « représentativité » demeure davantage sémantique que réel. Le point de divergence véritable porte plutôt la façon dont les concepts sont interprétés et appliqués.

[104] Nous examinerons donc, sur cette toile de fond, les questions constitutionnelles soulevées en l'espèce, soit celles de savoir si l'imposition du PRRF et l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* violent l'al. 2d) de la *Charte* et, le cas échéant, si cette dernière constitue une limite raisonnable prescrite par une règle de droit dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique suivant l'article premier de la *Charte*.

E. *L'imposition du PRRF viole-t-elle l'al. 2d) de la Charte?*

[105] En l'espèce, on ne se trouve pas devant un cas de négation complète du droit constitutionnel de s'associer et des garanties constitutionnelles qui y sont connexes. Il s'agit plutôt d'un cas d'entrave substantielle au droit de s'associer en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail au moyen d'un processus véritable de négociation collective, à l'abri du contrôle de l'employeur, comme l'entendait le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*. Selon nous, les lacunes relevées dans le PRRF empêchent la tenue de véritables négociations collectives et violent

l'al. 2d). Le PRRF contrevient donc à la liberté d'association des membres de la GRC tant par son objet que par ses effets.

[106] En effet, l'art. 96 du *Règlement de la GRC* imposait aux membres de la GRC le PRRF comme seul moyen de faire valoir leurs préoccupations à la direction. L'article 56 du *Règlement de la GRC, 2014*, actuellement en vigueur, continue à imposer le PRRF à des conditions pratiquement identiques. Les membres de la GRC se trouvent représentés par un organisme qu'ils n'ont pas choisi et qu'ils ne contrôlent pas. Ils sont tributaires d'une structure dépourvue d'indépendance à l'égard de la direction. De fait, cette structure et ce programme relèvent de l'organisme de gestion de la GRC. Les employés se trouvent dans une position désavantageuse et vulnérable parce que le programme n'établit pas, entre eux et l'employeur, l'équilibre essentiel à la tenue d'une véritable négociation collective.

(1) L'objet de l'imposition du PRRF viole l'al. 2d)

[107] Nous avons décrit précédemment l'historique des relations de travail à la GRC. Celui-ci recèle une attitude d'hostilité envers la syndicalisation au sein de la Gendarmerie tant de la part de la direction de la GRC que des gouvernements qui se sont succédé, et ce, depuis longtemps. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, le gouvernement fédéral a demandé à un des organismes qui ont précédé la GRC — la Police à cheval du Nord-Ouest (« P.C.N.-O. ») — d'intervenir dans des conflits de travail, notamment pour briser la grève générale de Winnipeg de 1919. À l'époque où les services de police municipaux au Canada commençaient à se syndiquer, le

gouvernement canadien a pris le décret C.P. 1918-2213 qui interdisait aux membres de la Police fédérale et de la P.C.N.-O. [TRADUCTION] « [d]’adhérer ou [de] s’associer de quelque façon à une organisation syndicale, à une société ou à une association qui y est liée ou affiliée » sous peine de congédiement immédiat.

[108] Cette position s’est assouplie au début des années 1970, avec l’abrogation du décret C.P. 1918-2213 (C.P. 1974-1339), mais le gouvernement fédéral a continué de s’opposer à la constitution d’associations indépendantes par les membres de la GRC. Le PRDRF, précurseur du PRRF actuel, a été ouvertement présenté comme une solution de rechange à la syndicalisation. Au cours de l’année où ce programme a été créé, le commissaire Nadon de la GRC a commandé un rapport sur les effets des associations de policiers et sur les avantages et les désavantages de créer une telle association au sein de la GRC (J. P. Middleton, *Rapport d’étude sur les associations policières* (1974)). Le rapport Middleton appuyait largement la formation d’une association ou d’un syndicat des membres de la GRC. Toutefois, lorsqu’il a diffusé le rapport, le commissaire Nadon a inclus un bref avant-propos débutant comme suit :

Précisons d’abord la position de la Gendarmerie : comme elle l’a fait savoir à son ministre, elle s’oppose à la formation d’une association ou d’un syndicat, et ce, pour bien des raisons. [p. i]

[109] Le paragraphe 3(2) des *Consignes du commissaire (Programme des représentants divisionnaires et des relations fonctionnelles)* — qui ont constitué le fondement juridique du PRDRF de 1974 à 2003 — interdisait aux RDRF de contribuer « à d’autres programmes qui sont en opposition avec le caractère non

syndicaliste du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles ».

[110] Même devant la Cour, le procureur général du Canada n'affirme pas que le PRRF actuel permette aux membres de la GRC de constituer une association indépendante. En fait, il semble que le procureur général admette que le PRRF continue d'être imposé aux membres de la GRC afin d'empêcher la négociation collective au moyen d'une association indépendante. Il plaide plutôt que l'al. 2*d*) ne garantit pas aux membres de la GRC le droit de former des associations et de négocier par l'entremise d'une association qu'ils ont choisie. Nous avons rejeté ce point de vue. En conséquence, l'objet de l'imposition du PRRF, soit d'empêcher les membres de la GRC de former des associations indépendantes en vue de négocier collectivement, est inconstitutionnel.

(2) Les effets de l'imposition du PRRF violent l'al. 2*d*)

[111] Bien qu'il soit suffisant de conclure à une violation de l'al. 2*d*) sur le seul fondement des objets de l'imposition du PRRF comme régime de relations de travail (*Big M Drug Mart*), nous décidons également que l'imposition de ce régime viole l'al. 2*d*) en raison de ses effets. Nous examinerons maintenant si les membres de la GRC peuvent faire véritablement valoir leurs propres intérêts, au moyen du PRRF, sans ingérence de la direction de la GRC. Le dossier dont nous sommes saisis démontre que tel n'est pas le cas.

[112] Certes, la structure organisationnelle du PRRF a beaucoup évolué depuis la création en 1974 du programme qui l'a précédé. Les changements en question ont été exposés en détail précédemment. Bien qu'ils aient permis d'élargir le pouvoir des RRF quant à la gestion du programme, ils ne respectent cependant pas le droit des membres de la GRC d'adhérer à l'association de leur choix et, indépendamment de la direction, de faire valoir leurs intérêts.

[113] Au niveau de la structure institutionnelle, le PRRF n'est manifestement pas indépendant de la direction de la GRC. Au contraire, il se trouve carrément sous le contrôle de cette dernière. Le programme appartient à la structure de la GRC relative aux relations entre les employés et l'employeur. En 1989, le gouvernement du Canada a officialisé le PRRF (alors appelé le PRDRF) en ajoutant l'art. 96 au *Règlement de la GRC* (DORS/89-581). Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait la modification apportée énonçait expressément que le PRDRF était « coordonné et contrôlé à la Direction générale de la GRC » et qu'il faisait « également l'objet de révisions semestrielles dans les divisions de la Gendarmerie et [que] des rapports [étaient] présentés au Commissaire par l'agent des Communications internes ». Bien qu'il ne soit pas déterminant ni exhaustif quant à l'objet ou à l'interprétation du règlement, l'analyse de l'étude d'impact de la réglementation représente un moyen utile pour comprendre son application (voir *Mines Alertes Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6, par. 33; *RJR — MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, p. 352-353).



[114] En outre, le rapport Brown de 2007, *Rétablir la confiance : Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC* (2007), a souligné l'absence d'indépendance du PRRF. En juin de cette année-là, un enquêteur indépendant s'est interrogé sur la façon dont la GRC traitait les rapports sur la mauvaise gestion ou les irrégularités relevées dans l'administration des régimes de retraite et d'assurance de la GRC dans un rapport transmis au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor : *Une question de confiance : Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC* (2007). L'enquêteur recommandait que le gouvernement du Canada constitue un groupe de travail chargé d'examiner les enjeux relatifs à la gouvernance et à la culture de la GRC. Cette recommandation a mené au rapport Brown. Bien qu'il ne se soit pas exclusivement intéressé aux relations de travail au sein de la GRC, le groupe de travail a examiné les commentaires de membres et d'employés au sujet du PRRF.

[115] Dans le rapport Brown, le Groupe de travail a rapporté les propos de certains officiers qui affirmaient ne pas savoir avec certitude ce qu'il advenait de leurs observations après leur transmission aux RRF : « . . . on ne sait pas si les RRF les transmettent à la direction ou si la direction a décidé de ne pas y donner suite » (rapport Brown, p. 33). Le Groupe de travail a également noté que les RRF faisaient « partie intégrante de la chaîne de commandement de la GRC » (*ibid.*) et plus précisément que la présence des RRF à titre d'observateurs lors des réunions de l'État-major supérieur — composé du commissaire et des sous-commissaires —

donnait l'impression que ceux-ci souscrivaient aux décisions prises par la direction de la GRC. Selon les auteurs du rapport, « il conviendrait de se distancier de la direction » (*ibid.*). Enfin, ces derniers ont recommandé que les RRF soient tenus de « se concentrer entièrement sur les relations de travail et [qu'ils soient] ainsi indépendants de la haute direction » (p. 34).

[116] Nous notons aussi d'autres problèmes tout aussi préoccupants. Premièrement, conformément à l'entente conclue entre le commissaire et le CEN du PRRF, certains aspects importants de la structure du programme sont déterminés par la direction de la GRC, notamment le nombre de RRF et le budget du programme. Ainsi, il est interdit aux membres du PRRF de communiquer avec quiconque à l'extérieur de la GRC au sujet des programmes et des activités de la GRC sans l'autorisation du commissaire. Une exception visant les conditions de travail et d'emploi existe bien, mais son application est étroitement limitée et favorise de toute évidence l'opinion de la direction. De plus, le CEN doit présenter à la direction un rapport annuel sur ses activités, l'application du PRRF doit être examinée régulièrement par le PRRF et la direction de la GRC et le consentement du PRRF et de la direction est requis pour modifier le programme.

[117] Deuxièmement, le PRRF restreint délibérément la liberté des membres de défendre leur droit d'être représentés par une association indépendante. Selon les politiques et les pratiques établies, les membres de la GRC qui font partie d'une telle association sont exclus d'une pleine participation au PRRF, et il est interdit aux RRF

de promouvoir d'autres modes de représentation des membres de la GRC. Ainsi, les membres n'ont aucune autre option que le PRRF pour rencontrer la direction, afin de défendre leur droit à d'autres formes de représentation.

[118] Autrement dit, nous estimons que le PRRF ne constitue pas une association au vrai sens du terme ni un exercice du droit à la liberté d'association. Il s'agit simplement d'un régime interne de relations humaines imposé aux membres de la GRC par la direction de celle-ci. La liberté de choix de l'employé devient donc pratiquement inexistante dans le cadre du présent régime.

[119] Même si le procureur général du Canada plaide que l'adoption du PRRF a été approuvée par les membres de toutes les divisions hors du Québec lors d'un référendum tenu en 1974, ce fait n'a pas de portée déterminante, et ce, pour deux raisons. D'abord, le référendum en question ne donnait pas, de toute évidence, d'autre choix que d'accepter le PRRF ou de le refuser. Il ne permettait pas de déterminer si les membres auraient préféré être représentés par une association indépendante. Ensuite, le référendum a été tenu il y a 40 ans. Or, aujourd'hui, les membres de la GRC n'ont pas la possibilité d'exprimer leur appui à une autre forme d'association. En outre, les membres ne peuvent pas se retirer du PRRF et ils ne disposent d'aucun autre moyen de communiquer à la direction leurs préoccupations relatives au travail. Comme nous l'avons constaté, la structure en question n'est donc pas indépendante de la direction; elle forme plutôt une partie de cette dernière.

[120] L'élection des RRF ne remédie pas aux vices constitutionnels du PRRF. Sur ce point, nous sommes d'accord avec le juge saisi de la demande pour affirmer [TRADUCTION] qu'«il ne serait pas raisonnable d'interpréter l'acceptation d'une structure créée par la direction aux fins des relations de travail comme une décision de ne pas négocier des relations de travail par l'entremise d'une association constituée par les membres » (par. 63).

[121] En conclusion, l'art. 96 du *Règlement de la GRC*, qui imposait le PRRF comme moyen unique de discussion entre les membres de la GRC et la haute direction, portait substantiellement atteinte à la liberté d'association tant par son objet que par ses effets. Avant d'examiner si cette atteinte pourrait être justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*, nous nous pencherons sur la contestation connexe de l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle.

F. *L'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la LRTFP actuelle viole-t-il l'al. 2d) de la Charte?*

[122] Les appelantes contestent l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* actuelle et demandent l'invalidation de l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de cette loi. La plupart des employés assujettis à la législation fédérale sont régis par le *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2 (« le Code »), mais le régime de négociation collective établi à la

partie I du Code ne s'applique pas aux employés de la Couronne, à quelques exceptions près (art. 6).

[123] La *LRTFP* actuelle établit, à l'intention des employés de la fonction publique fédérale, un cadre général à l'intérieur duquel ces derniers peuvent adhérer à des organisations syndicales et participer à leurs activités. Ces organisations peuvent être accréditées comme agents négociateurs et mener des négociations collectives de bonne foi. Cette loi prévoit de plus la possibilité de recourir à la médiation, à la conciliation et à l'arbitrage si des problèmes surviennent au cours des négociations collectives, de même que des recours en cas de pratiques déloyales. Bien qu'elle établisse un régime très différent à bien des égards des modèles de relations du travail du secteur privé, les deux versions successives de la *LRTFP* ont mis en œuvre des régimes généralement reconnus comme des modèles de relations de travail fondés sur la loi Wagner (C. Rootham, *Labour and Employment Law in the Federal Public Service* (2007), p. 19-20).

[124] L'alinéa *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle exclut les membres de la GRC du régime établi par cette loi. Dans l'arrêt *Delisle*, la Cour a jugé que l'exclusion de cet organisme du régime de la première *LRTFP* ne violait pas l'al. 2*d*) de la *Charte*. Une question préliminaire se pose donc : la Cour devrait-elle réexaminer la décision rendue dans *Delisle*? À notre avis, elle le devrait, et ce, pour deux raisons.

[125] Premièrement, l'arrêt *Delisle* a été rendu avant les arrêts *Health Services* et *Fraser*, qui ont marqué un changement d'orientation vers des interprétations téléologiques et généreuses dans le contexte des relations de travail. À ce moment-là, il n'avait pas été reconnu que le droit à un processus véritable de négociation collective était visé par la garantie prévue à l'al. 2d) de la *Charte*. Les trois séries de motifs dans *Delisle* énoncent par ailleurs clairement que, dans cette affaire, la Cour n'était pas appelée à décider si l'objet de l'exclusion prévue par la première *LRTFP* consistait à empêcher les membres de la GRC de négocier collectivement (par. 5, la juge L'Heureux-Dubé; par. 20, le juge Bastarache; par. 51, 88 et 107, les juges Cory et Iacobucci). Comme l'a exposé le juge Bastarache, qui écrivait pour la majorité, la question en jeu dans *Delisle* consistait à déterminer si l'objet de l'exclusion était « d'empêcher les membres de la GRC de former n'importe quel type d'association indépendante » (par. 20). La question d'une entrave au droit à un processus véritable de négociation collective n'a pas été posée dans *Delisle*; et on n'y a donc pas répondu.

[126] Deuxièmement, dans *Delisle*, la Cour n'avait été appelée à statuer que sur un élément du régime de relations de travail des membres de la GRC — soit leur exclusion de la première *LRTFP*. En l'espèce, la contestation vise l'ensemble du régime de relations de travail, soit l'exclusion du régime de la *LRTFP* actuelle ainsi que l'imposition du régime dont nous avons conclu qu'il vise à priver les membres de la GRC du droit de constituer une association indépendante capable de participer à un processus véritable de négociation collective. Autrement dit, les juges majoritaires

dans *Delisle* ont conclu que l'exclusion législative, prise isolément, n'empêchait pas la création d'une association indépendante, mais la Cour examine maintenant la totalité d'un régime qui vise manifestement à empêcher des activités syndicales protégées par l'al. 2*d*) de la *Charte*.

[127] Il faut se garder d'écarter un précédent de la Cour à la légère (*Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489, par. 24; *Fraser*, par. 56; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 47). Cependant, comme nous l'avons expliqué, la décision rendue dans *Delisle* a précédé le changement d'orientation effectué par la Cour vers une interprétation généreuse et téléologique de l'exercice du droit d'association et elle portait sur une question différente de celle dont nous sommes saisies en l'espèce et sur des aspects plus restreints du régime de relations de travail que ceux en cause en l'espèce. En conséquence, il y a lieu de revoir la décision rendue dans *Delisle*.

[128] Nous nous proposons donc d'examiner si l'objet de l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2*d*) de la *Charte*.

(1) L'objet de l'exclusion de la *LRTFP* actuelle viole-t-il l'al. 2*d*)

[129] L'exclusion légale des membres de la GRC doit être interprétée et sa constitutionnalité examinée au regard du décret C.P. 1918-2213, qui constituait le régime de relations de travail applicable aux membres de la GRC au moment de

l'adoption de la première *LRTFP*. L'interdiction complète de mener des activités associatives afin de poursuivre des objectifs relatifs aux conditions de travail créée par le décret C.P. 1918-2213 viole sans l'ombre d'un doute l'al. 2*d*) de la *Charte*. La mise en œuvre de ce régime de relations de travail a été rendue possible par l'exclusion des membres de la GRC du régime de relations de travail qui s'appliquait à la fonction publique fédérale en application de la première *LRTFP*.

[130] Même s'ils ont tiré leur origine de sources juridiques différentes, l'exclusion prévue par la première *LRTFP* et le décret C.P. 1918-2213, par leur effet combiné, ont constitué un régime de relations de travail conçu pour entraver le droit à la liberté d'association des membres de la GRC. L'exclusion prévue par la première *LRTFP* ne peut être considérée dans l'abstrait, indépendamment du décret. Ces deux volets de ce régime de relations de travail avaient un objet commun. Ils visaient tous les deux à priver les membres de la GRC de l'exercice de leur droit constitutionnel à la liberté d'association. À l'instar du décret C.P. 1918-2213, l'al. *e*) de la définition de « fonctionnaire » qui figurait au par. 2(1) de la première *LRTFP*, définition maintenant reconduite à l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle, est viciée par un objet inapproprié et viole l'al. 2*d*) de la *Charte*.

[131] Considéré dans son contexte historique, l'objet de l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle contrevient donc à l'al. 2*d*) de la *Charte*. Les deux versions successives de la *LRTFP* ont établi le cadre



général applicable aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique fédérale. Une catégorie d'employés, soit les membres de la GRC, est exclue de ce régime, et ce, depuis son adoption, afin de les empêcher d'exercer le droit à la liberté d'association que leur confère l'al. 2*d*) de la *Charte*. La question à trancher dans la présente affaire est donc celle de savoir si l'objet de l'exclusion d'une catégorie particulière d'employés du régime de relation de travail contrevient de façon inacceptable aux droits constitutionnels des employés touchés. Il ne s'agit pas de savoir si le législateur doit prescrire un nouveau régime de relations de travail en présence d'un vide juridique.

[132] L'alinéa *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle exclut 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 ».

[133] Avant 1967, la notion de négociation collective n'était pas connue au sein de la fonction publique fédérale en général et, bien sûr, de la GRC en particulier. Le législateur a adopté la première *LRTFP* pour mettre en œuvre un régime de négociation collective dans la fonction publique fédérale (Rootham, p. 37; R. Caron, *Employment in the Federal Public Service* (feuilles mobiles), par. 1:220; J. C. Anderson et T. A. Kochan, « Collective Bargaining in the Public Service of Canada » (1977), 32 *I.R.* 234, p. 234). La loi qui lui a succédé, la *LRTFP* actuelle, fait état d'un engagement semblable à l'égard de la négociation collective (voir le

préambule de la *LRTFP* actuelle et le *Rapport du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale* (2001), p. 14).

[134] L'exclusion en 1967 des membres de la GRC du régime de la première *LRTFP* — qui constituait le seul moyen de permettre une véritable négociation collective dans la fonction publique fédérale — visait à empêcher ceux-ci de négocier collectivement. Le commissaire de la GRC alors en poste l'a reconnu dans une lettre envoyée au solliciteur général du Canada en 1980, dans laquelle il a affirmé : [TRADUCTION] « Aucune loi habilitante ne permet aux membres de négocier collectivement et nous devons en déduire que le Parlement ne voulait pas que les membres de la Gendarmerie aient ce droit » (voir m.a., par. 106).

[135] La loi qui a succédé à la première *LRTFP*, soit la *LRTFP* actuelle, a réduit les catégories de fonctionnaires exclus. Les membres de la GRC restaient toutefois exclus dans les mêmes termes, et aucune autre loi ne leur a permis de participer à un processus de négociation collective (*Delisle*, par. 85, les juges Cory et Iacobucci, dissidents; R. MacKay, « The Royal Canadian Mounted Police and Unionization » (Direction de la recherche parlementaire, 3 septembre 2003, p. 20). Rien n'indiquait que l'objet de l'exclusion initiale des membres de la GRC du régime de négociation collective avait changé (*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, al. 44f); voir également *Big M. Drug Mart*, p. 335). En effet, l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle permet d'imposer le PRRF, dont nous avons conclu qu'il entrave substantiellement tant par son objet que par son effet le droit des membres de la GRC

à un processus véritable de négociation collective. Agissant en tandem avec le décret C.P. 1918-2213, l'exclusion prévue par la première *LRTFP* visait de même à priver les membres de la GRC de leur droit à la liberté d'association. Le simple renouvellement de cette exclusion dans la *LRTFP* actuelle n'a pas validé cet objet inacceptable sur le plan constitutionnel. L'exclusion prévue dans la version actuelle de cette loi n'est qu'un élément d'un régime de relations de travail déficient sur le plan constitutionnel, et conçu pour empêcher les membres de la GRC d'exercer les droits que leur garantit l'al. 2*d*). Nous concluons donc que l'objet de l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2*d*) de la *Charte*.

## (2) Résumé

[136] Nous concluons que l'objet de l'exclusion prévue au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle constitue une entrave substantielle à la liberté d'association. À ce stade, nous estimons par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire que nous nous penchions sur les effets de l'exclusion prévue par cette disposition indépendamment de ceux de l'imposition du PRRF comme régime de relations de travail.

[137] Cette conclusion ne signifie pas que le législateur doit inclure la GRC dans le régime de la *LRTFP* actuelle. Comme nous l'avons vu, l'al. 2*d*) de la *Charte* n'impose pas un modèle particulier de relations du travail. Notre conclusion quant à la constitutionnalité de l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle signifie seulement que le législateur ne doit pas entraver substantiellement le droit des membres de cette organisation à un processus véritable de négociation collective, à moins que cette

entrave puisse être justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. Par exemple, le gouvernement fédéral peut toujours examiner d'autres processus de négociations collectives qui seraient plus adaptés au contexte particulier dans lequel les membres de la GRC s'acquittent de leurs fonctions.

[138] Nous examinerons maintenant si les violations des droits protégés par l'al. 2d) de la *Charte* découlant de l'imposition par la loi du PRRF et de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* actuelle sont justifiées au regard de l'article premier de la *Charte*.

G. *Les restrictions imposées aux droits que garantit l'al. 2d) aux membres de la GRC sont-elles justifiées au regard de l'article premier de la Charte?*

[139] L'article premier de la *Charte* permet au législateur d'adopter des lois qui restreignent les droits garantis par la *Charte* s'il est établi que les limites imposées sont des limites raisonnables dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Cette procédure de justification exige que l'objectif de la mesure soit urgent et réel et que le moyen choisi pour l'atteindre soit proportionné à cet objectif, c.-à-d. qu'il possède un lien rationnel avec l'objet de la loi, qu'il porte le moins possible atteinte au droit garanti par l'al. 2d) et qu'il soit proportionné sur le plan de ses effets (*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Health Services*, par. 137-139). La partie qui défend la validité de la mesure restreignant un droit protégé par la *Charte* doit établir qu'elle est justifiée, suivant la prépondérance des probabilités (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3

R.C.S. 199, par. 137-138 (« *RJR-MacDonald (1995)* »). Au départ, mentionnons qu'une mesure qui porte atteinte à la *Charte* et qui est prise par voie de règlement est sans aucun doute « prescrite par une règle de droit », pour l'application de l'article premier (*Hutterian Brethren*, par. 39-40).

[140] Comme nous l'avons vu précédemment, l'al. 2*d*) accorde au législateur une grande latitude dans l'établissement d'un régime de négociation collective qui satisfait aux exigences spéciales de la GRC. En outre, l'article premier accorde à celui-ci une marge de manœuvre additionnelle qui lui permet d'établir un régime de relations de travail pour atteindre des objectifs urgents et réels, dans la mesure, toutefois, où il peut démontrer que ces objectifs sont justifiés.

[141] Dans leurs observations écrites sur l'article premier, les parties ont traité des limites imposées par l'effet conjugué de l'art. 96 du *Règlement de la GRC* et de l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle. Nous ferons de même.

(1) L'objet de l'imposition du PRRF est-il urgent et réel?

[142] À cette étape, la question est de savoir si l'objet de la mesure attentatoire est suffisamment important pour justifier en principe une restriction des droits et libertés garantis par la Constitution (*RJR-MacDonald (1995)*, par. 143). Le procureur général du Canada soutient que les membres de la GRC ont été exclus du régime de la *LRTFP* actuelle et du *Règlement de la GRC* afin de préserver et de renforcer la

confiance du public à l'égard de la neutralité, de la stabilité et de la fiabilité de la GRC à titre de force policière indépendante et objective. Nous concluons que la nécessité de mettre en place une force policière indépendante et objective constitue un objectif urgent et réel au titre de l'article premier de la *Charte*.

(2) Le moyen choisi pour atteindre l'objectif est-il proportionné?

(a) *Le lien rationnel*

[143] Le gouvernement doit démontrer qu'il existe un lien rationnel entre la mesure attentatoire et son objectif. Ce critère « n'est pas particulièrement exigeant » (*Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 228; *Health Services*, par. 148). Il n'est pas nécessaire d'établir que la mesure permettra *inévitablement* d'atteindre l'objectif visé par le gouvernement. Une inférence raisonnable que les moyens adoptés par ce dernier aideront à réaliser l'objectif en question suffit (*Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610, par. 40; *Health Services*, par. 149). L'examen doit porter sur le lien causal.

[144] Les revendications de nature philosophique, politique et sociale ne se prêtent pas toujours à une preuve empirique (*Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827, par. 104; *Sauvé*, par. 18). Les tribunaux n'ont donc pas toujours insisté sur la nécessité d'une preuve directe de lien entre la mesure attentatoire et l'objet de la loi, et ont accepté des conclusions fondées sur la logique et

la raison (*RJR-MacDonald (1995)*, par. 154; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 101). Toutefois, cela ne libère pas le gouvernement de son obligation d'établir qu'il était à tout le moins raisonnable de conclure à l'existence d'un lien causal entre l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle et l'imposition du PRRF et l'objectif de la préservation de la neutralité, de la stabilité et de la fiabilité au sein de la GRC. Comme l'écrivait la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans *RJR-MacDonald (1995)*, au par. 129 :

Bien qu'ils doivent demeurer conscients du contexte sociopolitique de la loi attaquée et reconnaître les difficultés qui y sont propres en matière de preuve, les tribunaux doivent néanmoins insister pour que, avant qu'il ne supprime un droit protégé par la Constitution, l'État fasse une démonstration raisonnée du bien visé par la loi par rapport à la gravité de la violation. Les tribunaux doivent respecter cette démarche fondamentale pour que les droits garantis par notre Constitution soient opérants.

[145] Le procureur général du Canada soutient que la création d'un régime de relations de travail distinct, exempt de négociations collectives et de syndicalisme, a un lien rationnel avec l'objectif d'assurer l'existence d'une force policière stable, fiable et neutre. À notre avis, le procureur général n'a pas établi qu'il s'agit là d'une inférence raisonnable.

[146] D'une part, il est difficile de comprendre pourquoi l'exclusion d'un groupe d'un processus de négociation collective protégé par la loi peut assurer sa neutralité, sa stabilité ou même sa fiabilité. L'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective de la fonction publique fédérale, lors de son adoption en 1967, a eu pour effet de favoriser plutôt que d'atténuer le

mécontentement et l'agitation qui régnaient au sein de cette organisation. D'ailleurs, cette agitation a finalement mené à la création du PRRF, qui a été adoptée [TRADUCTION] « après que les membres de la GRC eurent commencé à porter à l'attention des médias leurs griefs en matière d'emploi et à se plaindre publiquement de l'absence de mécanismes pour les régler » (Hardy et Ponak, p. 89).

[147] D'autre part, il n'est pas établi que l'autorisation d'un véritable régime de négociation collective pour les membres de la GRC perturbera la stabilité de cette force policière ou influencera la perception du public quant à sa neutralité. Le gouvernement n'a produit aucun élément de preuve convaincant à cet égard. La recherche empirique tend plutôt à indiquer le contraire, tout comme l'expérience des provinces avec les forces policières syndiquées (voir, p. ex., D. Forcese, « Le syndicalisme policier : relations de travail dans les forces policières canadiennes » (1980) 4 *Journal du Collège canadien de police* 79 : « Les policiers syndiqués ne sont pas fondamentalement des agitateurs » (p. 120)) En fait, selon la preuve, le respect de la liberté d'association peut même assurer plutôt que compromettre l'existence de bonnes relations de travail et ainsi en renforcer la stabilité.

[148] Nous concluons donc que le gouvernement n'a pas réussi à établir l'existence d'un lien rationnel entre le fait de priver les membres de la GRC du droit à une véritable négociation collective que leur garantit l'al. 2*d*), et le maintien d'une force policière neutre, stable et fiable. Bien que cette conclusion suffise pour mettre



fin à l'analyse fondée sur l'article premier, nous examinerons tout de même l'exigence selon laquelle la limite imposée doit constituer une atteinte minimale.

(b) *L'atteinte minimale*

[149] Il faut maintenant se demander si la mesure porte le moins possible atteinte au droit garanti par l'al. 2d) tout en permettant au gouvernement de réaliser son objectif. Certes, le gouvernement n'est pas tenu de recourir au moyen le moins attentatoire possible pour réaliser son objectif, mais celui qu'il choisit doit se situer à l'intérieur d'une gamme de mesures alternatives raisonnables :

La restriction doit être « minimale », c'est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d'adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu'elle a une portée trop générale simplement parce qu'ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l'objectif et à la violation [. . .] Par contre, si le gouvernement omet d'expliquer pourquoi il n'a pas choisi une mesure beaucoup moins attentatoire et tout aussi efficace, la loi peut être déclarée non valide.[Renvois omis.]

(*RJR-MacDonald (1995)*, par. 160; voir aussi *Hutterian Brethren*, par. 53-55; *Health Services*, par. 150.)

[150] Les appelantes soutiennent que (1) d'autres forces policières canadiennes ont accès à des régimes véritables de négociation collective sans que soient perturbées leur neutralité, leur stabilité ou leur fiabilité, et que (2) le gouvernement n'a pas établi que la GRC différerait de ces forces policières d'une façon qui fasse en sorte que la

négociation collective perturberait davantage sa neutralité, sa stabilité ou sa fiabilité. Le fait de priver les membres de la GRC d'un processus véritable de négociation collective est donc, à leur avis, plus restrictif que ce qui est nécessaire pour assurer la neutralité, la stabilité et la fiabilité de cette force policière.

[151] La GRC [TRADUCTION] « est la seule force policière au Canada n'ayant pas de convention collective qui régit les conditions de travail de ses agents » (motifs du juge saisi de la demande, par. 96). Tous les autres policiers du pays bénéficient d'un régime de négociation collective qui leur accorde des protections fondamentales en matière de négociation. Les corps policiers provinciaux de l'Ontario, du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador sont régis par leurs propres lois, qui prévoient entre autres l'établissement d'associations d'employés, la négociation de conventions collectives entre la direction et les associations d'employés, des procédures de règlement des griefs, la conciliation et l'arbitrage (*Loi de 2006 sur la négociation collective relative à la Police provinciale de l'Ontario*, L.O. 2006, c. 35, ann. B; *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ c. R-14; *Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992*, S.N.L. 1992, c. R -17. Dans les autres provinces, les policiers sont protégés par les lois générales en matière de relations du travail, dont certaines dispositions s'appliquent à eux. Par exemple, en Saskatchewan, la conciliation et l'arbitrage sont des moyens de résoudre les conflits de travail, et les grèves et les lock-out font l'objet de restrictions, conformément à la *Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01, art. 83 à 86.

[152] À moins qu'on établisse que la GRC est substantiellement différente des forces policières provinciales, son exclusion totale d'un régime véritable de négociation collective ne peut clairement pas constituer une atteinte minimale. Une différence substantielle n'a pas été établie. De plus, dans des régimes comme celui de la *LRTFP* actuelle, les préoccupations quant à l'indépendance des membres de la Force pourraient facilement être examinées au moment de déterminer l'étendue de l'unité de négociation — sans qu'une exclusion totale ne soit nécessaire. Par exemple, l'art. 4 du *Code du travail*, RLRQ c. C-27, impose des restrictions en matière d'appartenance et d'affiliation aux associations de policiers municipaux.

[153] Le procureur général du Canada a présenté un seul argument pour étayer l'opinion selon laquelle les caractéristiques particulières de la GRC justifient d'exclure ses membres de l'application de la *LRTFP* actuelle et de leur imposer le PRRF. Selon l'intimé, dans l'éventualité d'une grève illégale ou de tout autre moyen de pression important déclenché par un autre corps de police, ou par tout autre groupe œuvrant dans le secteur de la sécurité, comme les gardiens de prison, il appartiendrait en fin de compte à la GRC d'assurer les services de police nécessaires au public touché par ces événements. Bien que son mandat diffère de celui des autres forces policières, rien ne prouve que le fait d'accorder à la GRC un régime de relations de travail semblable à celui dont bénéficient d'autres forces policières aurait pour effet d'empêcher cet organisme de s'acquitter de son mandat. Là encore, aucune différence substantielle n'a été établie au sujet des relations de travail à la GRC.

## H. Réparation

[154] Dans le régime législatif contesté, l'imposition du PRRF et l'exclusion prévue au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle privent les membres de la GRC du droit à un processus véritable de négociation collective. En outre, si l'al. 2d) de la *Charte* ne protège pas le droit à un processus *particulier* de négociation collective, il garantit bel et bien le droit à un processus *véritable* de négociation. Après avoir statué que l'art. 96 du *Règlement de la GRC* et l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle portent atteinte à la liberté que garantit l'al. 2d) de la *Charte* aux membres de la GRC et ne peuvent se justifier au regard de l'article premier, nous concluons que la réparation appropriée consiste à invalider la disposition attentatoire de la *LRTFP* en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. N'eût été son abrogation, nous invaliderions également l'art. 96 du *Règlement de la GRC*.

[155] Le procureur général du Canada plaide que cette conclusion irait à l'encontre de la proposition, à laquelle nous souscrivons, selon laquelle l'al. 2d) ne garantit pas le droit à un processus de relations de travail particulier. Il argumente en outre que l'annulation de la disposition attentatoire de la *LRTFP* actuelle aurait pour effet de constitutionnaliser le processus de relations de travail établi par cette loi.

[156] Cet argument procède d'une mauvaise interprétation de notre conclusion. Nous ne concluons pas que le processus prévu par la *LRTFP* actuelle est constitutionnalisé, mais plutôt que le régime de relations de travail existant et que

l'objet de l'exclusion prévue par cette loi sont incompatibles avec la *Charte* et doivent être annulés en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette conclusion ne requiert pas l'adoption d'un régime de relations de travail en particulier ni n'empêche le gouvernement fédéral d'adopter un modèle autre que celui prévu par la *LRTFP* actuelle pour régir les relations de travail au sein de la GRC. En effet, s'il le juge à propos, le législateur demeure libre d'adopter tout modèle qu'il estime indiqué pour régir les relations de travail des employés de cette organisation, dans le respect des limites constitutionnelles imposées par la garantie prévue à l'al. 2*d*) et par l'article premier de la *Charte*.

## VII. Conclusion

[157] Nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi, avec dépens en faveur des appelantes devant toutes les cours, et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles :

1. L'article 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, (1988), DORS/88-361, viole-t-il l'al. 2*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Oui.

2. Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se

démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique conformément à l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

3. L'alinéa *d*) de la définition de « fonctionnaire » au par. 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, viole-t-il l'al. 2*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Oui.

4. Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique conformément à l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

[158] N'eût été son abrogation, l'art. 96 du *Règlement de la GRC* aurait été déclaré inopérant. L'alinéa *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle est inopérant en application de l'art. 52 de la *Loi*

*constitutionnelle de 1982*. Nous suspendons la prise d'effet de la déclaration d'invalidité pour 12 mois.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE ROTHSTEIN —

## I. Introduction

[159] Dans une démocratie constitutionnelle, le pouvoir judiciaire se prononce sur la constitutionnalité des lois adoptées par le législateur. Les décisions de la Cour ne sont toutefois pas susceptibles de contrôle. Elles lient le pouvoir législatif, à moins que celui-ci n'invoque l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* — une disposition rarement invoquée — pour que la loi ait effet indépendamment des atteintes portées à certains droits constitutionnels. Cela signifie que les décisions de la Cour qui tranchent des questions de nature constitutionnelle ont le pouvoir de figer les choses dans le temps et de restreindre la capacité du législateur de changer ultérieurement la teneur des lois, même si la conjoncture et des impératifs politiques pourraient suggérer ou exiger un changement d'orientation.

[160] Il est donc essentiel que les pouvoirs judiciaires et législatifs respectent leur rôle et attributions respectifs. Ainsi, le pouvoir législatif doit respecter les décisions des tribunaux et s'y conformer et les tribunaux doivent, à leur tour,

respecter le rôle des assemblées législatives démocratiquement élues et leurs choix de principe. Les organes du pouvoir judiciaire doivent se garder d'exercer les vastes pouvoirs que leur confère la Constitution pour rendre des décisions qui ne sont pas solidement ancrées dans le texte, le contexte et l'objet du droit constitutionnel canadien. Bien que la méthode d'interprétation téléologique de la *Charte* soit celle qu'appliquent les tribunaux depuis longtemps, il importe, pour reprendre la formule employée par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344 : « de ne pas aller au-delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question ». Voir également *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157, par. 19, la juge Abella.

[161] Les tribunaux doivent être particulièrement prudents lorsqu'ils abordent des questions ayant trait à des politiques socio-économiques. Tout comme l'État et le législateur doivent respecter la compétence des tribunaux en tant qu'organes judiciaires, les tribunaux doivent comprendre qu'ils ne sont pas les autorités les mieux placées pour prendre des décisions quant aux choix de politiques sociales ou économiques qui conviennent le mieux. L'évaluation et la mise en œuvre des politiques sociales et économiques exigent de la souplesse et des ajustements minutieux. Les tribunaux ne devraient donc pas élargir la portée des droits garantis par la *Charte* de telle sorte qu'ils empêchent les gouvernements de s'adapter à de nouvelles données ou encore à l'évolution de la société ou de la conjoncture économique.



[162] Soit dit en tout respect, en l'espèce, les juges majoritaires se sont écartés de ces principes fondamentaux du droit constitutionnel. Je me vois donc contraint d'exprimer ma dissidence. Les tribunaux doivent respecter le fait que des préoccupations comme le souci d'atteindre « l'équilibre [...] entre les employés et l'employeur » et d'assurer un juste « rapport de forces » dans les relations de travail (motifs des juges majoritaires, par. 72 et 82) sont des préoccupations qui relèvent, non pas des tribunaux, mais du rôle et de la compétence des gouvernements et du législateur.

[163] Le législateur a adopté une loi créant, pour la Gendarmerie royale du Canada (« GRC »), un régime de relations de travail non contradictoire : le Programme des représentants des relations fonctionnelles (« PRRF »). Ce dernier concilie des intérêts stratégiques qui s'opposent dans le contexte d'un corps policier national. Les membres de la GRC élisent démocratiquement leurs représentants des relations fonctionnelles (« RRF ») pour que ceux-ci défendent leurs intérêts directement auprès de la direction. Les membres peuvent également informer leur RRF de leurs préoccupations relatives au travail par l'intermédiaire d'associations d'employés indépendantes, comme les associations appelantes. Suivant la preuve, grâce à la protection que la Constitution accorde à la liberté d'association, les RRF formulent des revendications collectives au nom des membres de la GRC et la direction les considère de bonne foi.

[164] Ce modèle de relations de travail permet aux membres de la GRC d'exercer la liberté d'association que leur garantit l'al. 2d) de la *Charte*. Le fait que le PRRF n'imite pas le modèle contradictoire de relations de travail de type Wagner qui prédomine dans la plupart des lois du travail au Canada ne tire pas à conséquence sur le plan constitutionnel (*Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 44-47). Dans cette décision, les juges majoritaires ont écarté l'argument selon lequel l'arrêt *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, « constitutionnalise en vérité le modèle Wagner de négociation collective » et ont précisé que cet arrêt avait statué « sans équivoque que [l'al. 2d)] ne garantit ni l'application d'un modèle particulier de négociation collective, ni l'obtention d'un résultat donné » (par 44-45; *Health Services*, par. 91).

[165] Les juges majoritaires répudient maintenant l'interprétation récente que la Cour a donnée à l'al. 2d) de la *Charte* dans les arrêts tant *Fraser* que *Health Services* et imposent en réalité un modèle unique en matière de négociation collective. Je ne puis souscrire à cette démarche. L'évolution des relations de travail au Canada inspirera sûrement aux divers législateurs et gouvernements des modifications aux lois et règlements pour faire face à des changements de circonstances et pour tenir compte de l'expérience accumulée. La Cour ne devrait donc pas interpréter l'al. 2d) de manière à bloquer les réformes futures ou les progrès dans ce domaine. D'ailleurs, comme la Cour l'a reconnu dans *Health Services* :

... on ne saurait prédire avec certitude si le modèle actuel des relations de travail sera celui qui s'imposera dans 50 ou même 20 ans ([P. A. Gall,] «Freedom of Association and Trade Unions : A Double-Edged Constitutional Sword », dans J. M. Weiler et R. M. Elliot, dir., *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1986), 245, p. 248). [par. 91]

[166] De plus, toujours dans l'arrêt *Fraser*, les juges majoritaires ont formulé comme suit le critère de la constitutionnalité au regard de l'al. 2d) dans le contexte des relations de travail : il s'agit de savoir si la mesure prise par le gouvernement «rend de fait impossible l'association véritable en vue de réaliser des objectifs liés au travail » (par. 98). Or, moins de quatre ans après le prononcé de cet arrêt, les juges majoritaires abandonnent ce critère parce qu'il ne justifie pas la conclusion à laquelle ils souhaitent en arriver.

[167] Soit dit en tout respect, je ne suis pas d'accord pour répudier de la sorte les décisions qui tranchent des questions de nature constitutionnelles. Comme la Cour l'a expliqué, une fois qu'elles ont été rendues, les décisions de ce type ne devraient être modifiées ou infirmées qu'à de strictes et rigoureuses conditions (*Fraser*, par. 57). En effet, dans cet arrêt, la Cour a servi un sévère avertissement : « On ne saurait trop insister sur la gravité du renversement de deux arrêts récents de la Cour qui expriment l'avis réfléchi de majorités claires » (*ibid.*). Or, c'est précisément ce que font les juges majoritaires dans le cas qui nous occupe.

## II. Les faits et l'historique judiciaire

[168] J'accepte, dans l'ensemble, le résumé que font les juges majoritaires des faits de l'espèce et des décisions des juridictions inférieures. Je signalerai dans l'analyse qui suit les points avec lesquels je suis en désaccord.

### III. Analyse

#### A. *Liberté d'association*

[169] La Cour a fréquemment été appelée à se prononcer sur la portée de la liberté d'association garantie par l'al. 2*d*) de la *Charte*. Cette liberté protège essentiellement le droit des individus de « s'associer avec d'autres en vue de réaliser des objectifs communs » (*Fraser*, par. 25). Toutefois, la façon dont cette proposition générale s'applique dans le contexte des relations de travail est très controversée. Dans la décision *Health Services* rendue en 2007, la Cour a rompu avec sa jurisprudence antérieure et conclu que l'al. 2*d*) englobait un droit à la négociation collective qui « implique que l'employeur et les employés se rencontrent et négocient de bonne foi en vue de réaliser leur objectif commun d'accommodement par des moyens pacifiques et productifs » (par. 90). Une majorité des juges de la Cour a confirmé cette conclusion en 2011 dans l'arrêt *Fraser*.

[170] Depuis les arrêts *Health Services* et *Fraser*, les employés ont un droit reconnu par la Constitution de présenter des revendications collectives dont leur employeur doit tenir compte de bonne foi. Le test permettant de conclure à une violation de l'al. 2*d*) dans le contexte des relations de travail est « [celui] de savoir si

la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l'action collective visant la réalisation d'objectifs liés au travail » (*Fraser*, par. 46). La négociation collective est protégée, mais uniquement « dans le sens d'un droit minimal strict à des échanges de bonne foi » (*Fraser*, par. 90; voir aussi le par. 42).

[171] Or, moins de quatre ans après le prononcé de l'arrêt *Fraser*, les juges majoritaires élargissent en l'espèce la portée de la liberté d'association en exigeant beaucoup plus que des négociations de bonne foi. Ils estiment que la seule façon d'assurer une véritable négociation collective est de prévoir un processus qui « offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre » (par. 5). Les juges majoritaires abandonnent également le critère de l'impossibilité effective de mener une véritable négociation collective. Ils concluent plutôt qu'il y a violation de l'al. 2*d*) lorsqu'on est en présence d'« un mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés » (par. 71 (je souligne)).

[172] En faisant ainsi le choix d'une norme moins exigeante pour conclure à une violation du droit protégé par l'al. 2*d*), les juges majoritaires confèrent à l'expression « liberté d'association » un sens qui dépasse de beaucoup celui qu'on reconnaît normalement à ces mots et qui déborde largement le cadre du concept d'« association » reconnu par la jurisprudence. Les arrêts *Health Services* et *Fraser* prévoient que l'al. 2*d*) protège le droit de s'associer en vue de présenter des

revendications collectives à l'employeur et de les voir prises en considération de bonne foi par ce dernier. La caractéristique essentielle d'un régime de relations de travail qui permet aux employés d'exercer leur droit constitutionnel de formuler véritablement des revendications collectives quant à leurs objectifs relatifs au travail est la représentativité : le porte-parole des employés doit défendre leurs intérêts et, ultimement, leur rendre des comptes. La représentativité est l'impératif constitutionnel auquel il faut satisfaire, sans plus, pour s'assurer que les droits prévus à l'al. 2d) sont protégés dans le contexte de la négociation collective. Ce n'est que si elle porte atteinte au droit des employés de faire défendre leurs droits honnêtement et équitablement qu'une loi sera considérée comme suspecte sur le plan constitutionnel, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[173] À première vue, le type de droit visé à l'al. 2d) n'impose pas d'obligations à autrui. Or, la liberté d'association est désormais interprétée comme imposant des obligations à des tiers : en effet, dans les arrêts *Health Services* et *Fraser*, la Cour a jugé que les employeurs sont tenus de mener des négociations collectives de bonne foi. Les tribunaux doivent néanmoins être particulièrement prudents lorsqu'ils envisagent d'élargir la portée d'un droit constitutionnel qui imposerait une obligation constitutionnelle à un tiers. L'élargissement de la portée de tels droits, si elle est avantageuse pour certains, se fait aux dépens de la liberté d'autres personnes. Il s'agit d'un compromis exigeant une réflexion sérieuse, surtout qu'une telle décision retire au législateur certains pouvoirs grâce auxquels il peut

rétablir l'équilibre entre les parties dans le cadre du processus habituel d'élaboration des lois.

[174] L'interprétation d'un droit protégé par la *Charte* doit reposer sur des principes et ne doit pas être dissociée du texte de la disposition au point de s'écarter du fondement du droit. En reconnaissant, dans *Health Services* et dans *Fraser*, l'existence d'un droit dérivé à la négociation collective fondé sur l'objectif visé par l'al. 2d) de la *Charte*, la Cour a élargi la portée des droits constitutionnels au-delà de ce qui avait déjà été reconnu. Rajouter maintenant à cette fondation fragile un élément aussi ténu — un droit dérivé d'un droit dérivé — ne fait que contribuer à créer une structure bancale et indéfendable.

[175] Les termes choisis par les juges majoritaires dans la présente affaire confèrent des droits plus étendus aux employés et restreignent encore davantage la marge de manœuvre du gouvernement que ce que le sens ordinaire ou une interprétation généreuse de l'al. 2d) pourraient logiquement justifier et ils confèrent des droits qui vont plus loin que ceux qui ont été reconnus dans le cas des al. 2a), b) et c) de la *Charte*. Rien à l'al. 2d) n'autorise de s'écarter ainsi de ces autres interprétations.

#### B. *Un processus véritable de négociation collective*

[176] Ce que les juges majoritaires proposent comme processus véritable de négociation collective répondant aux conditions de l'al. 2d) de la *Charte* exige

maintenant davantage que le fait que « les parties se rencontrent et qu'elles engagent un véritable dialogue » (*Fraser*, par. 41; voir aussi *Health Services*, par. 101). En effet, ils affirment désormais que, pour assurer un processus véritable de négociation collective, la seule façon de faire consiste à adopter un processus qui offre aux employés « une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre ».

[177] Je ne conteste pas que des personnes peuvent généralement former des associations de leur choix ou y adhérer et faire en sorte que ces organisations soient indépendantes d'autres entités. Toutefois, les arrêts *Health Services* et *Fraser* interprétaient l'al. 2*d*) dans un contexte particulier, soit celui d'une association en vue d'entamer de véritables négociations collectives. Ni le choix de l'organisation qui représente les employés aux fins de la négociation collective ni son indépendance face à la direction ne sont des éléments nécessaires pour assurer la tenue d'une véritable négociation collective.

[178] La liberté de choix et l'indépendance sont des aspects cruciaux des relations de travail structurées selon le modèle Wagner. Comme je l'expliquerai plus loin, en considérant que la liberté de choix et l'indépendance constituent des impératifs constitutionnels à la tenue de véritables négociations collectives, les juges majoritaires imposent un modèle de relation de travail contradictoire et ils écartent d'autres modèles qui peuvent être aussi efficaces sinon plus pour contribuer à la tenue de telles négociations.



(1) La liberté de choix

[179] Chacun a le droit, conféré par la Constitution, de former l'association licite de son choix ou d'y adhérer, et rien au dossier qui nous a été soumis ne permet de penser que ce droit a été violé. Les membres de la GRC sont libres de se joindre aux appelantes ou à d'autres associations d'employés pour favoriser leur épanouissement, leur autonomie et leur accomplissement personnels. Par l'entremise de ces organisations, ils peuvent faire du lobbying et participer à des activités éducatives ou sociales ou à d'autres activités connexes. Ces associations peuvent également chercher à promouvoir les intérêts professionnels des membres de la GRC en communiquant avec les RRF au nom de leurs membres.

[180] Toutefois, les appelantes et les juges majoritaires dans le présent pourvoi proposent d'étendre la portée de la liberté d'association, au-delà du droit des employés de former une association de leur choix et d'y adhérer, de manière à ce qu'elle englobe le droit de choisir l'association qui représentera leurs intérêts lors des négociations collectives et avec laquelle l'employeur devra négocier. Cependant, s'ils reconnaissent que le modèle Wagner adopté dans des milieux de travail partout au Canada limite la liberté de choix, les juges majoritaires ne suggèrent pas que la liberté d'association protège le droit d'*un individu* de choisir l'association à laquelle il souhaite appartenir. Ils limitent plutôt le droit constitutionnel en matière de négociation collective à la capacité reconnue aux employés, en bloc, « de former des

associations et de négocier par l'entremise d'une association qu'ils ont choisie » (par. 110).

[181] Les juges majoritaires reconnaissent aussi que même le droit du groupe de négocier par l'entremise d'une association de son choix ne sera pas toujours protégé. Ainsi, selon eux, le modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui que prévoit la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario, L.O. 2014, c. 5 « pourrait être acceptable » (par. 95), et ce, même si ce modèle ne permet pas au groupe d'employés de choisir son association. Pour légitimer la restriction qu'ils apportent ainsi à la liberté de choix, les juges majoritaires reformulent leur critère comme un vague droit constitutionnel à la « liberté de choix [...] qui permet aux employés de participer véritablement au choix [de leurs] objectifs collectifs » (par. 83).

[182] Or, en toute logique, cette participation réelle quant au choix des objectifs collectifs ne dépend pas du représentant choisi, mais bien de la possibilité d'exercer le droit de choisir les priorités qui doivent être défendues au nom des employés. Suivant les juges majoritaires, la capacité des employés « d'établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail » est une des caractéristiques de la liberté de choix des employés (par. 86). La possibilité de faire défendre son point de vue afin de définir les objectifs de son milieu de travail est cependant bien plus qu'une caractéristique : il s'agit de l'élément clé d'une véritable négociation collective. Ce que les juges

majoritaires évoquent dans leur reformulation du critère applicable est le droit d'être bien représenté par un porte-parole et non le droit de choisir ce représentant.

[183] Dans le contexte des relations de travail, la « liberté de choix » ne convient pas comme critère pour fonder la protection constitutionnelle du droit de négocier collectivement. En effet, il existe, un peu partout au Canada, des régimes inspirés du modèle Wagner qui prévoient un mécanisme par lequel une seule association chargée de représenter les employés est désignée pour négocier avec l'employeur, et ce, en application du principe du monopole syndical conféré par le vote majoritaire. Suivant ce principe, l'employeur doit reconnaître un seul agent négociateur choisi par une majorité d'employés pour qu'il défende leurs intérêts au sein d'une industrie, d'un secteur ou d'une entreprise donnés. Il est toutefois possible que le représentant que préfère une importante minorité d'employés ne soit pas celui qui est finalement choisi. Dans le contexte de l'application de ce modèle, leur liberté d'association se verra donc limitée non seulement quant au choix de leur représentant, mais également quant à leur capacité de créer une association rivale ou y adhérer pour négocier avec la direction. La liberté de choix est également restreinte pour les employés régis par la formule Rand, qui n'ont pas le choix de payer des cotisations syndicales et de refuser d'être représentés par l'agent négociateur. Cette contrainte sur le plan du choix a été reconnue comme une limite valide à la liberté d'association des employés, puisque le fait de permettre un choix d'associations illimité affaiblirait le pouvoir de négociation collective des employés et rendrait impossible la négociation de bonne foi pour les employeurs (voir *Lavigne c. Syndicat des employés de la*

*fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209).

[184] Les juges majoritaires définissent la « liberté de choix » en fonction de quatre caractéristiques : « la capacité de constituer de nouvelles associations et d'y adhérer, celle de changer de représentants, d'établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail et celle de dissoudre les associations existantes » (par. 86). Ils affirment qu'un modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui prévu par la *Loi sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario, permet aux employés de conserver « la liberté de choisir les objectifs relatifs à leurs conditions de travail et une indépendance à l'égard de l'employeur qui suffisent à assurer la tenue d'une véritable négociation collective » (par. 95). Ce modèle ne respecte toutefois pas trois des soi-disant caractéristiques de la liberté de choix : les enseignants ontariens ne peuvent pas constituer de nouvelles associations ni y adhérer pour négocier avec leurs employeurs, ils ne peuvent pas changer les agents négociateurs qui les représentent imposés par la loi, et ils ne peuvent déloger ces derniers. La caractéristique que possède toutefois ce modèle est ce que j'appelle la « représentativité », soit la capacité d'établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail (c'est-à-dire la capacité des enseignants de faire défendre leurs intérêts). Cela suggère que la norme constitutionnelle prévue à l'al. 2d) est vraisemblablement respectée. L'acceptation, par les juges majoritaires, du modèle créé par la *Loi sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario

mine leur argument selon lequel la liberté de choix constitue un élément essentiel de la liberté d'association.

[185] Même le modèle Wagner ne compte pas exclusivement sur la liberté de choix et sur l'indépendance pour assurer la protection des droits des employés. Les dispositions législatives et la jurisprudence applicable reconnaissent l'importance capitale de la représentativité en prévoyant plusieurs mécanismes de protection des droits des employés qui n'ont rien à voir avec la liberté de choix ou l'indépendance comme tels.

[186] Suivant le modèle Wagner de relations de travail, l'association désignée comme agent négociateur exclusif ne peut faire preuve de discrimination dans l'accomplissement de ses obligations envers les employés qu'elle représente ni chercher à parvenir à ses propres fins. La loi et la jurisprudence ont évolué de manière à protéger les employés des abus de pouvoir de la part des agents négociateurs uniques en les obligeant à représenter l'ensemble des employés, même ceux qui choisissent de ne pas devenir « membres » de l'association en question : voir l'analyse de cette question dans les arrêts *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon*, [1984] 1 R.C.S. 509, p. 518-520 et *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298, p. 1309-1315. C'est la jurisprudence et la loi qui assurent que l'agent négociateur représente les intérêts de ses commettants,

peu importe le travail qu'il entreprend en leur nom, et ce, que les employés individuellement l'aient ou non choisi.

[187] De même, un modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui prévu par la *Loi sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario ne permet une véritable négociation collective que lorsqu'il incorpore des garanties légales assurant que l'agent négociateur en question représente les intérêts de l'ensemble des employés et leur rende des comptes.

[188] Les juges majoritaires affirment que les notions de liberté de choix et d'indépendance, d'une part, et celle de représentativité, d'autre part, « se chevauchent considérablement » et que la différence entre ces concepts est « davantage sémantique que réel[le] » (par. 101 et 103). Soit dit en tout respect, un tel embrouillement de concepts distincts ne fait que créer de la confusion et de l'ambiguïté. La liberté de choix et l'indépendance peuvent être des moyens d'assurer la représentativité, mais il existe d'autres mécanismes pour le faire, tels que les garanties légales dont nous avons déjà parlé.

[189] Un modèle de négociation désigné par la loi, comme dans le cas du modèle imposé par la *Loi sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario, peut garantir que les intérêts des employés seront efficacement défendus auprès de la direction même lorsqu'ils ne choisissent pas leurs représentants individuels ou le système dans le cadre duquel cette représentation s'effectue. L'alinéa 2d) de la *Charte* exige que les agents négociateurs représentent les intérêts et

les préoccupations relatifs au milieu de travail des employés, c'est ce que j'appelle la représentativité. La méthode utilisée pour assurer cette représentation n'est pas prescrite par la Constitution.

[190] Imposer la liberté de choix et l'indépendance en tant qu'impératifs constitutionnels empêche de recourir à toute une panoplie d'autres méthodes de négociations collectives axées sur la collaboration qui pourraient être conçues pour satisfaire aux besoins de contextes donnés auxquels le modèle Wagner de relations de travail ne serait pas adapté.

[191] Dans le cas qui nous occupe, le contexte d'un corps policier national a conduit à l'adoption d'un modèle de relations de travail créé par la loi et axé sur la collaboration. Suivant ce modèle, les membres de la GRC choisissent démocratiquement leurs représentants qui, du fait de la loi, sont tenus de défendre les intérêts des employés. Ils peuvent d'ailleurs être remplacés s'ils manquent à ce devoir.

[192] Ce qui protège les intérêts des employés dans le contexte du modèle Wagner, un modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui que l'on trouve dans la *Loi sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario ou le PRRF de la GRC, c'est l'obligation qu'ont les représentants d'agir honnêtement et équitablement en faisant valoir le point de vue des employés qu'ils représentent, ainsi que la mise en place d'un mécanisme permettant de destituer ces représentants s'ils ne respectent pas cette obligation.

[193] Ni le choix du cadre associatif (*Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, par. 33), ni la sélection d'un agent de négociation donné ne constituent des éléments nécessaires de la liberté d'association. Comme les employés ont « droit à un processus véritable leur permettant de réaliser des objectifs liés au travail » (*Fraser*, par. 117), il faut plutôt que le porte-parole qui s'adresse à leur employeur en leur nom à tous représente leurs intérêts. À condition que le porte-parole par l'entremise duquel les employés font des représentations auprès de leur employeur ait l'obligation de représenter les intérêts de l'ensemble des employés et qu'il existe un moyen d'obliger ce porte-parole à rendre des comptes, le « droit constitutionnel [des travailleurs] de formuler des revendications collectives et de les voir prises en considération de bonne foi » est respecté (*Fraser*, par. 51). C'est la représentativité qu'exige l'arrêt *Fraser* et rien ne justifie d'imposer des contraintes constitutionnelles inutiles comme les juges majoritaires tentent de le faire dans le présent pourvoi.

(2) Indépendance de l'association

[194] Selon les juges majoritaires, la Constitution exige que l'association d'employés soit indépendante de la direction. Ils admettent toutefois que cette indépendance peut ne pas être absolue. Selon leur raisonnement, l'indépendance suffisante est celle qu'assure une « correspondance entre les activités de l'association et les intérêts de ses membres » (par. 83).



[195] J'estime, soit dit en tout respect, que la vraie question ne soit pas celle de savoir si une association ou un processus prescrit par la loi est indépendant, en ce sens qu'il ou elle dissocie les employés de la direction, mais plutôt celle de savoir si cette association ou ce processus empêche des employés, comme les membres de la GRC, de s'associer en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Je le répète, la pierre angulaire, c'est la représentativité.

[196] L'obligation qu'une association d'employés soit indépendante de l'employeur tire son origine de la loi Wagner (*National Labor Relations Act*, 49 Stat. 449 (1935)) — elle n'existait pas avant elle. En relatant l'historique des relations de travail au Canada dans *Health Services*, les juges majoritaires de la Cour ont reconnu que c'est cette loi « qui a expressément reconnu aux employés le droit d'appartenir au syndicat de leur choix, sans coercition ni ingérence de la part de l'employeur, et [qui] oblig[e] l'employeur à négocier de bonne foi avec les syndicats des travailleurs » (par. 56).

[197] Dans les années qui ont précédé l'adoption de la loi Wagner, les « syndicats de boutique » — c'est-à-dire les associations d'employés se caractérisant par un certain degré d'influence de l'employeur — étaient monnaie courante tant aux États-Unis qu'au Canada (voir L. S. MacDowell, « Company Unionism in Canada, 1915-1948 », dans B. E. Kaufman et D. G. Taras, dir., *Nonunion Employee Representation : History, Contemporary Practice, and Policy* (2000), 96, p. 97). Même si certains syndicats de ce type étaient forcés par les employeurs à contrecarrer

la représentation légitime des travailleurs, d'autres formes de représentation non syndicale visaient à favoriser activement la représentation des travailleurs (voir D. G. Taras, « Why Nonunion Representation Is Legal in Canada » (1997), 52 *R.I.* 763).

[198] En 1935, le sénateur Robert Wagner a soumis au Sénat américain le projet de loi qui allait devenir ce qui est depuis connu comme étant la loi Wagner. Cette loi a eu pour effet d'abolir les syndicats de boutique (B. E. Kaufman, « Accomplishments and Shortcomings of Nonunion Employee Representation in the Pre-Wagner Act Years : A Reassessment », dans Kaufman et Taras, 21, p. 26).

[199] Le Canada a adopté sa propre version de la loi Wagner en 1944 : le *Règlement des Relations ouvrières en temps de guerre*, C.P. 1003. Ce décret, pris en application de la *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1927, c. 206, incorporait le principe wagnérien suivant lequel les associations d'employés doivent être indépendantes de l'employeur. À la fin de la guerre, le modèle Wagner a été repris au Canada par la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, c. 54, ainsi que dans d'autres lois semblables édictées par la plupart des provinces (R. J. Adams, « A Pernicious Euphoria : 50 Years of Wagnerism in Canada » (1995), 3 *C.L.E.L.J.* 321, p. 328).

[200] Ainsi, la loi Wagner a délibérément introduit le concept selon lequel les syndicats devraient être indépendants de l'employeur pour tout ce qui concerne la négociation collective. La législation canadienne en matière du travail, qui s'est

largement inspirée de cette loi, a également intégré ce principe d'indépendance qui est devenu plus populaire dans ce contexte historique particulier. Il ne constitue toutefois pas pour autant un élément inhérent à la négociation collective.

[201] Cela dit, même si l'indépendance était un élément essentiel de toute véritable négociation collective, le PRRF satisfait à deux des caractéristiques d'indépendance retenues par les juges majoritaires : la liberté de choisir les représentants des employés et celle de contrôler la gestion financière et les activités de l'association. En effet, les membres de la GRC choisissent démocratiquement les RRF qui soumettront à l'examen de la direction leurs objectifs relatifs au travail et les sous-représentants ont le pouvoir de remplacer les RRF qui ne défendent pas les intérêts des employés. De plus, le PRRF administre son propre budget. Certes, les membres de la GRC ne peuvent changer leur représentant (le PRRF) sans le consentement de la direction et du gouvernement. Il leur est toutefois loisible de changer leurs RRF s'ils estiment que leurs objectifs en matière de travail ne sont pas adéquatement défendus par le PRRF. Les enseignants ontariens ne peuvent pas non plus changer d'agent négociateur sans approbation législative. Si la loi régissant les négociations collectives des enseignants ontariens satisfait aux exigences constitutionnelles des juges majoritaires, le PRRF doit lui aussi y satisfaire.

[202] Les juges majoritaires déclarent qu'« un manque d'indépendance signifie que les employés ne sont peut-être pas en mesure de faire valoir leurs propres intérêts, mais qu'ils doivent choisir parmi ceux que l'employeur les autorise à défendre »

(par. 89). De même, les appelantes suggèrent que des représentants des employés qui travaillent dans le cadre d'un modèle de relations de travail fondé sur la collaboration entre la direction et les employés ne peuvent représenter correctement les intérêts des employés. Selon elles, les employés qui dépendent de la direction pour leurs hausses salariales, leurs évaluations de rendement et leurs promotions hésiteront à défendre les intérêts des employés que la direction pourrait ne pas voir sous un jour favorable.

[203] Tant les juges majoritaires que les appelantes négligent toutefois la représentativité. Le représentant se doit de bien défendre les intérêts de tous les employés. Celui qui restreint le cadre de son mandat en fonction de ce que lui permet la direction ou qui fait passer ses intérêts professionnels avant ceux de l'ensemble des employés devra répondre de ses gestes. Dès lors que les employés disposent de recours pour s'assurer que leur point de vue est relayé à la direction et que leurs représentants travaillent dans leur intérêt, le processus de relations de travail n'est pas dominé par la direction et les employés disposent de moyens leur permettant de travailler en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail.

[204] En conséquence, le modèle Wagner est loin d'être le seul moyen qui permet d'assurer une véritable négociation collective; d'autres régimes pourraient être aussi efficaces sinon plus. Il n'appartient pas à la Cour d'empêcher des réformes législatives en cristallisant certaines caractéristiques essentielles d'un régime particulier et en les intégrant à la garantie fondamentale de la liberté d'association prévue par la *Charte*.

### C. *Caractère contradictoire*

[205] En exigeant l'indépendance et en la définissant comme ils le font, les juges majoritaires constitutionnalisent les relations de travail contradictoires, un trait caractéristique du modèle Wagner. Comme nous l'avons déjà expliqué, l'al. 2*d*) de la *Charte* protège actuellement le processus par lequel les employés peuvent formuler des revendications et s'assurer que l'employeur les examine de bonne foi. Rien dans ce processus n'oblige les employés à formuler leurs observations par l'intermédiaire d'un porte-parole qui mise sur l'affrontement plutôt que de recourir à un modèle axé sur la collaboration.

[206] Les recherches indiquent que l'antagonisme produit des résultats moins avantageux pour les employés que les systèmes faisant appel à une collaboration entre les travailleurs et la direction (voir R. J. Adams, « Public Employment Relations : Canadian Developments in Perspective » dans G. Swimmer, dir., *Public-Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring* (2001) 212, p. 221). Les critiques reprochent au modèle Wagner des relations de travail son caractère intrinsèquement contradictoire en faisant valoir qu'il est incompatible avec les systèmes modernes de « milieux de travail à haut rendement »; ils font également observer qu'il est possible d'associer le fait que le modèle Wagner encourage les conflits aux niveaux plus faibles de rendement obtenus (Adams, « A Pernicious Euphoria », p. 344-345). En outre, l'auteur Roy J. Adams a signalé les conséquences

néfastes du modèle Wagner, dont le fait qu'il incite la direction à exclure les employés de la prise de décisions (*ibid.*, p. 342-345).

[207] C'est une erreur de considérer le modèle contradictoire comme essentiel à la tenue de véritables négociations collectives. Lorsque des discussions entre les employés et la direction permettent la prise en compte des préoccupations des employés lors des planifications futures, une forme de négociation axée sur la collaboration peut davantage favoriser l'atteinte des objectifs en milieu de travail qu'une négociation contradictoire qui intervient après la planification et après que les décisions ont été prises par la direction et que les parties ont durci leur position.

[208] Aucun modèle de relations de travail n'est parfait. C'est la raison pour laquelle les gouvernements doivent faire preuve de souplesse lorsqu'ils choisissent celui qui convient à une situation donnée et c'est la raison pour laquelle ils doivent tenir compte de l'évolution de la situation. Les juges majoritaires prennent acte du « débat actuel sur l'opportunité de différentes formes de représentation et de collaboration en milieu de travail et sur leur coexistence » et du fait qu'il « ne s'agit pas de trouver le régime "idéal" de négociation collective » (par. 96-97). Ils reconnaissent également que « rien dans la *Charte* n'empêche une association d'employés de s'engager librement avec l'employeur dans un type de négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration » (par. 97). Je suis d'accord pour dire que l'al. 2d) n'a pas été interprété de manière à imposer un type de cadre de relations de travail donné, du moins jusqu'à maintenant.

[209] En faisant de l'indépendance d'une association d'employés une condition nécessaire pour satisfaire à l'al. 2d) de la *Charte*, les juges majoritaires s'assurent que ce sont des modèles axés sur la confrontation plutôt que sur la collaboration qui seront inévitablement mis en place. Dire que les parties pourront encore collaborer est irréaliste dès lors que la Cour aura consacré la nécessité d'adopter un système inspiré du modèle Wagner, un système qui conduit forcément à la confrontation et au durcissement des positions. Dans un tel contexte, l'agent négociateur qui adopterait une approche collaborative pour négocier avec l'employeur prêterait le flanc aux mêmes critiques que celles formulées par les appelantes en l'espèce : il se ferait reprocher d'avoir pris fait et cause pour la direction, de ne pas s'identifier aux objectifs des employés quant à leurs conditions de travail et de ne pas défendre leurs intérêts à l'abri de l'influence ou de l'ingérence de la direction. Inévitablement, les agents négociateurs devront adopter un style de négociation axé sur la confrontation plutôt que sur la collaboration, non seulement pour justifier leur existence, mais pour tenir à distance des agents négociateurs rivaux plus agressifs. Du coup, l'écart entre les positions de négociation de la direction et des employés se creusera encore plus, ce qui rendra les négociations et la recherche d'une solution plus difficiles.

[210] La façon dont les juges majoritaires conçoivent la notion de véritable négociation collective laisse implicitement entendre que la direction est l'ennemi des employés et que la seule façon pour ces derniers d'améliorer leur sort consiste à recourir à la confrontation et à l'affrontement. Toutefois, un modèle axé sur la collaboration qui offre la possibilité aux employés de participer à l'étape de la

planification stratégique de la prise de décision et d'influencer celle-ci est susceptible d'améliorer et non de miner le contrôle des employés sur leurs conditions de travail. De fait, les modèles axés sur la collaboration s'accordent avec la conclusion des juges majoritaires dans *Health Services* suivant laquelle le droit des employés à la négociation collective « implique que l'employeur et les employés se rencontrent et négocient de bonne foi en vue de réaliser leur objectif commun d'accommodement par des moyens pacifiques et productifs » (par. 90 (je souligne)).

[211] Conclure que le droit dérivé à la négociation collective conféré par l'al. 2d) de la *Charte*, qui a été reconnu dans *Fraser*, exige que les associations créées en milieu de travail soient structurellement indépendantes de l'employeur revient à constitutionnaliser un modèle de relations de travail axé sur la confrontation et à exclure tout modèle axé sur la collaboration. Inscrire un modèle de relations de travail contradictoire en tant que droit reconnu par la *Charte* revient à répudier les conclusions tirées antérieurement par la Cour selon lesquelles l'al. 2d) ne garantit ni l'application d'un modèle particulier de négociation collective, ni l'obtention d'un résultat donné (*Fraser*, par. 45; *Health Services*, par. 91). Les juges majoritaires dans *Fraser* ont également fait observer que « la logique qui sous-tend les arrêts *Dunmore* et *Health Services* n'admet pas l'idée que l'al. 2d) protège un type particulier de négociation collective » (par. 46). Or, moins de quatre ans après le prononcé de cet arrêt, les juges majoritaires désavouent non seulement la trilogie en matière de droit du travail (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR c. Saskatchewan*,



[1987] 1 R.C.S. 460), *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016, et *Delisle*, mais ils répudient également les arrêts *Health Services* et *Fraser* pour pouvoir parvenir au résultat qu'ils recherchent dans le cas qui nous occupe. Ce faisant, les juges majoritaires ignorent la mise en garde formulée dans *Fraser* :

On ne saurait trop insister sur la gravité du renversement de deux arrêts récents de la Cour qui expriment l'avis réfléchi de majorités claires. Leur caractère récent milite d'autant plus contre leur abandon. *Health Services* a été prononcé il y a seulement quatre ans, et lorsque le présent pourvoi a été entendu, seulement deux ans s'étaient écoulés. [par. 57]

[212] Ainsi que la Cour l'a récemment fait observer dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101 : « La notion de certitude du droit exige que les tribunaux suivent et appliquent les précédents qui font autorité. C'est d'ailleurs l'assise fondamentale de la common law » (par. 38). La certitude du droit est essentielle : elle permet aux Canadiens de savoir à quoi s'attendre des tribunaux, de leurs gouvernements et les uns des autres. Si la Cour peut bel et bien rompre avec sa jurisprudence antérieure dans certaines circonstances, l'importance et la valeur de la notion de certitude exigent qu'elle ne le fasse que rarement et qu'après avoir attentivement et expressément examiné la situation pour s'assurer que sa décision est justifiée et que les conséquences de cette dérogation au principe habituel de la règle du *stare decisis* ont été attentivement et pleinement soupesées. Les juges majoritaires ne l'ont pas fait en l'espèce et leur décision de rompre avec la jurisprudence antérieure ne satisfait pas à cette norme exigeante.

D. *Est-il effectivement impossible de réaliser les objectifs des membres relatifs au travail?*

[213] Dans l'arrêt *Fraser*, le test permettant de conclure à une violation de l'al. 2d) de la *Charte* a été défini comme suit : la loi ou la mesure adoptée par l'État rend-elle *effectivement impossible* l'association véritable d'employés en vue de présenter des observations à l'employeur et de les voir prises en compte de bonne foi par lui? (par. 98). On ne peut ignorer la décision des juges majoritaires dans cet arrêt : ils mentionnent le critère de l'impossibilité — substantielle ou effective — à *pas moins de douze reprises*, en en retraçant les origines aux arrêts *Dunmore* et *Health Services* et en appliquant ensuite ce critère à l'affaire dont ils sont saisis (voir *Fraser*, par. 31-34, 38, 42, 46-48, 62 et 98). Même si la Cour déclare de façon catégorique dans l'arrêt *Fraser* que « [l]a question demeure celle de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l'action collective visant la réalisation d'objectifs liés au travail » (par. 46 (je souligne)), moins de quatre ans plus tard, mes collègues affirment maintenant que « les juges majoritaires dans *Fraser* ont adopté le *test juridique* de l'entrave substantielle pour conclure à une atteinte au droit d'association » (par. 75 (je souligne)). Soit dit en tout respect, je suis d'avis qu'en répudiant un test admis aussi récemment et en refusant de reconnaître qu'ils s'en écartent, les juges majoritaires discréditent la légitimité de leur démarche dans le présent pourvoi.

[214] Les juges majoritaires tentent de justifier leur décision de s'écarter de la norme établie dans *Fraser* en faisant valoir que, dans cet arrêt, la Cour a recouru au

concept de « l'impossibilité effective » pour décrire les effets d'un régime législatif, alors que c'est le test de « l'entrave substantielle » qui a été retenu comme test juridique pour juger de l'atteinte ou non au droit protégé par l'al. 2d). Malencontreusement pour mes collègues, au par. 46 de l'arrêt *Fraser*, les juges majoritaires déclarent sans équivoque que : « [l]a question demeure celle de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l'action collective visant la réalisation d'objectifs liés au travail » (je souligne).

[215] Les juges majoritaires écartent maintenant du revers de la main une formulation pourtant limpide en faisant valoir qu'elle « complique[...] inutilement » l'analyse (par. 77), alors que la véritable complication réside plutôt dans le fait que la formulation de l'arrêt *Fraser* n'appuie pas la norme révisée qu'ils appliquent à l'al. 2d). Il ne fait aucun doute que, dans *Fraser*, les juges majoritaires ont fixé un seuil exigeant pour pouvoir conclure à la violation du droit dérivé à la négociation collective. Un régime de relations de travail qui permet aux représentants des employés de défendre les intérêts de ces derniers auprès de l'employeur qui doit, à son tour, examiner et analyser ces représentations de bonne foi, n'atteint pas ce seuil minimal et ne contrevient donc pas à l'al. 2d) de la *Charte*.

[216] Les juges majoritaires abaissent toutefois maintenant ce seuil en adoptant le test de l'entrave substantielle lorsqu'ils écrivent qu'« il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles

interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective » (par. 72). J'estime, en toute déférence, que les nombreuses allusions des juges majoritaires à l'équilibre masquent l'effet véritable de leur décision, soit d'imposer un modèle contradictoire au processus complexe des négociations collectives.

[217] Même si le test de l'impossibilité effective a été formulé à répétition dans *Fraser*, les juges majoritaires se rabattent maintenant sur un test moins rigoureux pour parvenir au résultat qu'ils désirent. Ils concluent que le PRRF entrave de façon substantielle la capacité des membres de la GRC de s'associer pour réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail parce que ce modèle axé sur la collaboration ne permet pas d'atteindre l'équilibre employeur-employé exigé désormais selon eux par l'al. 2d) de la *Charte*. L'équité et la notion de certitude exigent que, lorsque la jurisprudence est déjà fixée, les tribunaux doivent l'appliquer pour arrêter la solution dans l'affaire dont ils sont saisis. Ils ne peuvent pas déterminer à l'avance le résultat souhaité pour chercher ensuite une nouvelle interprétation juridique permettant d'obtenir ce résultat.

E. *Application aux faits de la présente affaire*

(1) L'imposition du PRRF

[218] Les juges majoritaires concluent que, tant par son objet que par ses effets, l'imposition du PRRF porte atteinte au droit protégé par l'al. 2d) parce que les

membres de la GRC « se trouvent représentés par un organisme qu'ils n'ont pas choisi et qu'ils ne contrôlent pas », que le PRRF est dépourvu d'indépendance à l'égard de la direction, et que « [l]es employés se trouvent dans une position désavantageuse et vulnérable parce que le programme n'établit pas, entre eux et l'employeur, l'équilibre essentiel à la tenue d'une véritable négociation collective » (par. 106). Soit dit en tout respect, je ne suis pas d'accord. La norme qu'il convient d'appliquer pour examiner le PRRF est celle de savoir si le processus mis en place rend effectivement impossible la tenue d'une véritable négociation collective. Il y a une telle négociation lorsque l'association d'employés représente les intérêts de ces derniers. Or, les RRF sont en mesure de représenter équitablement les intérêts des employés auprès de la direction, et l'employeur, à son tour, tient compte de bonne foi des revendications qui lui sont faites. Qu'on applique le test de l'impossibilité effective prévu par l'arrêt *Fraser* ou même le nouveau test de l'entrave substantielle proposé par les juges majoritaires, il est évident que le PRRF ne porte pas atteinte au droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*.

a) *Représentativité*

[219] Certes, les membres de la GRC n'ont pas choisi leur cadre associatif pour les besoins de la négociation. Ce n'est toutefois pas la question cruciale. La Cour doit plutôt se demander si la structure de relations de travail qui était prescrite par l'art. 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, 1988, DORS/88-361* (abrogé puis remplacé par DORS/2014-281) permet aux membres de la GRC d'avoir

confiance en leurs porte-parole, et crée l'obligation pour ces derniers de défendre les intérêts de l'ensemble des employés et de rendre des comptes à ces derniers. La direction a ensuite l'obligation constitutionnelle de tenir compte de bonne foi des observations présentées au nom des membres de la GRC (*Fraser*, par. 99).

[220] Le PRRF doit assurer la représentation des « intérêts de tous les membres de la Gendarmerie royale du Canada » (Statuts du PRRF, art. 1 (je souligne)) et doivent « faciliter [. . .] [la] participation [des membres de la GRC] à l'élaboration et à la mise en application des politiques et des programmes de la Gendarmerie » (Statuts du PRRF, art. 2; voir également l'Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 1). Les membres de la GRC d'une division ou d'une zone désignée choisissent leur RRF et les sous-représentants de cette région (Statuts du PRRF, art. 4 et 16; Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 3), et tout membre de la GRC qui n'est pas en conflit d'intérêts peut se porter candidat. Les RRF sont élus pour un mandat de deux ans. Ils doivent « [c]onsulter les membres, leurs représentants ou les deux sur les questions ayant ou pouvant avoir une incidence sur eux » (Statuts du PRRF, art. 13(C)(3)), tandis que les sous-représentants doivent « [é]tablir et maintenir de saines relations de travail et une communication ouverte avec les membres, les superviseurs et le chef de secteur » (Statuts du PRRF, art. 14(B)(1)). Le programme est conçu pour, notamment, « facilit[er] la représentation et la participation efficaces à tous les niveaux appropriés » (Statuts du PRRF, art. 3(D)). Tous les sous-représentants d'une division, d'une zone ou d'un secteur désigné peuvent unanimement déclarer qu'ils retirent leur confiance à un RRF et le destituer de son

poste. On peut donc obliger les RRF à rendre des comptes pour s'assurer qu'ils défendent bel et bien les intérêts des employés.

[221] Les membres de la GRC peuvent aussi constituer les associations indépendantes de travailleurs de leur choix, comme les organisations appelantes et le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie et y adhérer (voir *Delisle*, par. 31). Ces associations peuvent soumettre aux RRF et aux sous-représentants les préoccupations de leurs membres au sujet de problèmes relatifs au travail. Les Statuts du PRRF précisent que les RRF ont l'obligation de défendre les intérêts de leurs membres, ce qui comprend l'obligation de « [c]onsulter les membres, leurs représentants ou les deux sur les question ayant ou pouvant avoir une incidence sur eux et faisant l'objet de discussions en comité ou en Caucus, ou dans le cadre d'études ou d'examens » (art. 13(C)(3)). Les sous-représentants sont également chargés de faire le lien entre les RRF et les membres de la GRC et doivent « aviser les RRF et la direction des préoccupations et des problèmes nouveaux devant être abordés à leur niveau » : Statuts du PRRF, art. 14(B)(2).

[222] Les appelantes ont présenté certains éléments de preuve suivant lesquels les RRF ne collaborent pas toujours avec les associations d'employés indépendantes. Cela ne rend pas pour autant le système inconstitutionnel, dans la mesure où les RRF représentent les intérêts de l'ensemble des employés et peuvent être tenus de rendre des comptes. En outre, s'il advenait que certains RRF ne représentaient pas pleinement les intérêts des membres, il serait possible de remédier à la situation sans

abolir tout le modèle de relations de travail et certainement sans déclarer le régime inconstitutionnel.

[223] Le PRRF actuel est loin de ce que visait le sénateur américain Wagner lorsqu'il a proposé son projet de loi original sur le droit du travail : [TRADUCTION] « [...] le syndicat de façade ou de pacotille dominé par l'employeur qui ne peut changer ses règles et ses règlements sans le consentement de ce dernier et dont l'existence même dépend des caprices de l'employeur » (exposé explicatif du sénateur Wagner du 21 février 1935 devant le Sénat lors de la présentation du projet de loi de 1935 (79 Cong. Rec. 2368, p. 2372), dans *Legislative History of the National Labor Relations Acts 1935*, vol. 1 (1949), p. 313.

[224] À la suite de l'arrêt *Delisle* de la Cour, plusieurs changements ont été apportés au PRRF qui, comme l'a reconnu le juge de première instance, en ont amélioré l'autonomie. L'agent des programmes des relations de travail, qui était choisi par le commissaire de la GRC, a été remplacé par un directeur de programme qui est choisi, lui, par le Caucus national du PRRF et qui doit rendre des comptes à ce dernier. En 2003, les Consignes du commissaire qui régissaient le PRRF ont été remplacées par les Statuts du PRRF et par l'Entente entre le commissaire et le PRRF adoptés l'année précédente. De plus, les RRF peuvent désormais contester devant les tribunaux les agissements de la direction de la GRC dans le contexte des relations de travail. Le pourvoi connexe *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, est une illustration de ce nouveau pouvoir.



[225] Si la direction ou le gouvernement tentait maintenant de dépouiller de façon injustifiable les membres de la GRC de leurs droits d'être représentés, l'obligation de négocier de bonne foi ne serait pas respectée. Dans ces conditions, les membres de la GRC pourraient s'adresser aux tribunaux pour faire respecter le droit à une véritable négociation collective que leur reconnaît la *Charte*.

[226] Les appelantes soulignent que les membres de l'exécutif ou les dirigeants des associations d'employés comme les organisations appelantes ont été empêchés de se porter candidats à des postes de RRF. Selon elles, on peut en conclure que la direction a entravé leur liberté d'association. Or, suivant la preuve, c'est le Caucus national du PRRF qui s'occupe de cette règle et non la direction. Et rien n'empêche les autres membres des associations appelantes de se porter candidats à des postes de représentants. Les associations d'employés comme les appelantes sont essentiellement des rivales du PRRF. Si un modèle Wagner était en vigueur dans le cas de la GRC, une seule des appelantes pourrait réussir à être retenue comme agent négociateur. Des restrictions semblables s'appliqueraient aux postes de dirigeants dans le cas d'associations d'employés indépendantes rivales. Les restrictions de cette nature visent légitimement à empêcher des conflits d'intérêts dans les obligations et les engagements souscrits pour des associations concurrentes. Elles n'indiquent pas une ingérence de l'employeur dans le PRRF.

[227] Lors des débats, les appelantes ont expliqué craindre que les contraintes financières imposées au PRRF ne limitent l'efficacité de la représentation. Elles ont

toutefois admis que rien ne permettait de penser que des contraintes budgétaires avaient empêché jusqu'ici le PRRF de représenter ses membres. Il se peut qu'un employeur gouvernemental ne puisse offrir un budget illimité pour son modèle de relations de travail axé sur la collaboration. Cela dit, comme les appelantes le savent bien, les associations d'employés indépendantes font elles aussi face à des limites de financement en raison des revenus qu'elles reçoivent sous formes notamment de cotisations syndicales.

[228] Sur le plan opérationnel, le PRRF jouit d'une grande autonomie financière : bien que la GRC établisse le budget annuel du programme, budget qui est approuvé par des gestionnaires à divers niveaux, c'est le Comité exécutif national (« CEN ») de ce dernier qui est chargé de gérer ce budget (Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 12 et 14). Le commissaire n'influence, ne guide ni ne contrôle aucune des décisions budgétaires du CEN. L'Entente entre le commissaire et le PRRF prévoit également une procédure qui permet au PRRF d'obtenir du financement supplémentaire (art. 13).

[229] En définitive, le PRRF permet une véritable négociation collective entre les membres de la GRC et leur employeur. Suivant la preuve soumise à la Cour, les RRF défendent équitablement les intérêts des employés auprès de la direction; le PRRF respecte donc l'exigence constitutionnelle de représentativité exigée selon l'interprétation que la Cour a donnée à l'al. 2*d*).

b) *Le PRRF ne rend pas effectivement impossible une véritable négociation collective*

[230] Les juges majoritaires prétendent que l'imposition du PRRF a été conçue de manière à faire obstacle à la liberté d'association. Ils affirment que le programme qui a précédé le PRRF était « ouvertement présenté[s] comme une solution de rechange à la syndicalisation » (par. 108). Or, tant les Statuts du PRRF que l'Entente entre le commissaire et le PRRF — qui a prolongé ce dernier sous son nom et sa forme actuels — indiquent que le programme n'a pas pour objet de faire obstacle à la liberté d'association, mais plutôt de créer un régime de relations de travail axé sur la collaboration, « emprein[t] de l'esprit de collaboration, de respect mutuel et de confiance dans lequel [il] a été conçu » (Statuts du PRRF, art. 3(B)), et visant à « promouvoir des relations mutuellement avantageuses » (Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 1). De plus, le juge de première instance a conclu [TRADUCTION] « qu'il existe une grande collaboration entre les RRF et la direction, le tout dans un climat de bonne foi de la part de chacun » ((2009), 96 O.R. (3d) 20, par. 31).

[231] Comme solution de rechange à la formation d'une association axée sur la confrontation, un régime de relations de travail fondé plutôt sur la collaboration constituait un choix de principe raisonnable pour un corps policier national. Ainsi que le procureur général du Canada l'a fait observer, la GRC est le seul service de police chargé d'assurer la sécurité à l'échelle nationale. Ses membres peuvent être appelés à intervenir en cas de grève déclenchée par les travailleurs des services correctionnels

provinciaux, auquel cas ils peuvent être les seuls fournisseurs de services policiers sur un territoire donné. Les personnes qui dépendent des services de maintien de l'ordre qu'offre la GRC ne peuvent être laissées dans une position de vulnérabilité au cours d'un arrêt de travail susceptible de dégénérer en affrontements, et elles ne doivent pas douter de sa neutralité au cours d'une grève dans un établissement carcéral. L'analyse constitutionnelle ne consiste pas à se demander si le PRRF est suffisamment indépendant ou s'il s'agit d'un modèle contradictoire, mais plutôt, suivant l'arrêt *Fraser*, à se demander s'il rend effectivement impossible les activités d'association des membres de la GRC en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Ce n'est de toute évidence pas le cas.

[232] Le PRRF facilite l'association dans la mesure où il « assur[e] la représentation des intérêts de tous les membres de la Gendarmerie royale du Canada », du simple agent jusqu'au commissaire (Statuts du PRRF, art. 1).

[233] Les RRF et les sous-représentants qui sont démocratiquement élus se voient confier la tâche de représenter les membres de la GRC auprès de la direction, à tous les niveaux de la GRC. Parmi les attributions des RRF, mentionnons les suivantes : renseigner, conseiller et soutenir les membres de la GRC; tenter de résoudre à l'amiable et au plus bas niveau hiérarchie possible les questions relatives aux conditions de travail; défendre les intérêts des membres et assurer leur participation à la gestion globale de la GRC; et favoriser l'efficacité globale du PRRF (Statuts du PRRF, art. 13). Les sous-représentants ont des attributions semblables et

sont tenus de « assurer la liaison entre les RRF et les membres pour répondre aux besoins immédiats et aviser les RRF des problèmes nouveaux » (Statuts du PRRF, art. 14(B)). Les RRF et les sous-représentants sont censés communiquer avec la direction au niveau hiérarchique approprié (Statuts du PRRF, art. 13(B) et 14(B)(1), Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 9a)); ils doivent aussi défendre les intérêts des membres lors d'assemblées, devant les comités et dans le cadre d'études (Statuts du PRRF, art. 13(C) et 14(C), Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 9b) à d)). Ce processus garantit que les membres de la GRC peuvent faire valoir leurs préoccupations relatives au travail auprès de la direction par l'entremise du PRRF.

[234] Le PRRF impose également certaines obligations à la direction. Par exemple, les Statuts du PRRF prévoient que « [l]a communication entre les RRF et les cadres se fera de manière ouverte et honnête » et qu'on répondra aux « demandes de renseignements ou d'assistance dans un esprit de collaboration et dans un délai raisonnable » (art. 3(G)). La direction doit également répondre aux propositions et aux demandes des RRF ou du CEN « en temps opportun et de manière transparente » (Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 11b)); « autorise[r] [. . .] l'accès aux [. . .] documents nécessaires à l'exécution des travaux du PRRF » (art. 11c)); et « justifier[. . .] toute décision importante » (art. 11d)). De plus, le juge de première instance a accepté le fait que [TRADUCTION] « la direction de la GRC écoute attentivement et avec un esprit ouvert les opinions exprimées par les RRF au cours du processus de consultation établi par le PRRF » (par. 68). Considérées globalement,

ces obligations assurent que la direction tient compte de bonne foi des observations formulées par les RRF et par les sous-représentants. On ne peut pas dire que ce processus empêche effectivement les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail.

[235] En outre, des éléments de preuve tendent à démontrer l'efficacité du PRRF. Bien que la réalisation d'objectifs relatifs au travail ne soit pas protégée par l'al. 2d) de la *Charte*, le fait que le PRRF ait été efficace à certains égards permet de conclure que le programme ne rend pas effectivement impossible la tenue d'une véritable négociation collective. Des modifications ont été apportées au régime de retraite de la GRC en réponse aux préoccupations soulevées par un RRF. Le PRRF a également réussi à faire augmenter tant les frais funéraires auxquels les membres ont droit que l'assurance-vie de base des retraités de plus de 70 ans et à résoudre des inéquités relatives au programme de réinstallation de la GRC, pour n'en nommer que quelques-unes. L'action introduite par MM. Meredith et Roach pour contester la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393, dans le pourvoi connexe *Meredith*, indique aussi que les RRF défendent bel et bien les intérêts des employés en formulant des contestations contre l'employeur.

[236] L'affaire *Meredith* porte sur des questions relatives au Conseil de la solde, un organisme qui est distinct du PRRF, mais qui est l'un des deux autres organismes faisant partie du régime de relations de travail de la GRC. Deux RRF siègent au Conseil de la solde pour défendre les points de vue des membres de la

GRC sur les questions qui ont été cernées par le Caucus du PRRF ou par la direction. Le Conseil de la solde formule des recommandations au sujet de la solde et des allocations des membres de la GRC et de son commissaire. Il vise à ce que la rémunération des membres de la GRC s'approche de la moyenne des trois corps de police canadiens ayant la rémunération la plus élevée dans le groupe de comparaison. Entre 2000 et 2008, cet objectif a été atteint chaque année sauf une.

[237] Dans *Meredith*, les juges majoritaires expliquent que, malgré leur conclusion selon laquelle le régime de relations de travail imposé aux membres de la GRC porte atteinte à leur liberté d'association, le dossier établit qu'ils se servent du Conseil de la solde pour tenter d'atteindre leurs objectifs en matière de rémunération (par. 25). J'estime, en toute déférence, que si le régime en vigueur permet aux employés de présenter des observations — dont la direction tient compte de bonne foi — afin d'atteindre des objectifs collectifs de travail tels que celui d'obtenir des taux de rémunération compétitifs, il n'y a aucune raison logique de déclarer ce régime inconstitutionnel.

[238] Suivant la preuve, le modèle de relations de travail qu'a retenu le législateur n'empêche pas effectivement les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Même en appliquant le nouveau test formulé par les juges majoritaires, l'imposition du PRRF à titre de régime de relations de travail n'entrave pas substantiellement le processus véritable de négociation collective auquel participent les membres de la GRC.

[239] Le juge de première instance a conclu en définitive que le PRRF prévoyait un processus de consultation et non un processus de négociation collective. Cette conclusion semble reposer sur le fait que, malgré le processus de consultation envisagé par le programme, les décisions finales sont prises par la direction (voir motifs de première instance, par. 69-70).

[240] Or, le droit constitutionnel à la négociation collective n'impose aucun modèle particulier de relations de travail et ne requiert pas un processus de règlement des différends. Dans *Fraser*, la Cour a jugé que la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*, L.O. 2002, c. 16 («*LPEA*»), qui s'applique aux travailleurs agricoles de l'Ontario, satisfaisait aux exigences du droit à la négociation collective protégé par l'al. 2*d*) de la *Charte* (par. 117). Il est incongru que la Cour invalide le PRRF qui prévoit un processus de négociation collective plus robuste que celui que prévoyait la *LPEA*, dont elle a pourtant confirmé la validité. Cette contradiction saute d'autant plus aux yeux lorsqu'on considère la vulnérabilité des travailleurs agricoles ontariens par rapport à la situation avantageuse des membres de la GRC qui sont [TRADUCTION] «instruits, autonomes et organisés» (m.i., par. 86). Voilà une autre preuve que les juges majoritaires s'écartent du récent arrêt *Fraser* de la Cour.

[241] Le PRRF facilite «“une action collective visant à atteindre des objectifs liés au [...] travail”», et oblige les «deux parties [à] participer au processus» (*Fraser*, par. 117). Il suppose en outre que la direction examine de bonne foi le point de vue des employés. Le fait que le législateur ait retenu un modèle axé sur la



collaboration comme le PRRF pour favoriser les relations employeurs-employés dans l'intérêt du corps policier national que constitue la GRC ne signifie pas que, du fait de l'adoption de ce modèle, il est devenu effectivement impossible pour les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Le PRRF ne portent pas atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*.

(2) L'alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP*

[242] La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, S.C. 1966-67, c. 72 (la « première *LRTFP* ») a été adoptée en 1967. Elle créait le premier régime complet de droits en matière de négociation collective pour les fonctionnaires fédéraux. Toutefois, certaines catégories de ces fonctionnaires étaient soustraites du champ d'application de ce régime, notamment les employés occasionnels, les employés occupant un poste de direction ou de confiance et les membres de la GRC (al. e), g) et j) de la définition de « fonctionnaire » qui figure à l'art. 2).

[243] En 2003, la première *LRTFP* a été abrogée et remplacée par l'actuelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la « *LRTFP* actuelle »), édictée par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2, de manière à moderniser les relations de travail dans la fonction publique fédérale. Le paragraphe 2(1) de la *LRTFP* actuelle définit comme suit le « fonctionnaire » : « personne employée dans la fonction publique », sous réserve

d'une liste d'exceptions dont, à l'al. *d*), 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 ». Du fait de cette disposition, le régime de relations de travail créé par la *LRTFP* actuelle ne s'applique pas aux membres de la GRC<sup>2</sup>.

[244] Les juges majoritaires concluent que l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle porte atteinte aux droits qui sont reconnus aux membres de la GRC par l'al. 2*d*) de la *Charte*. Il est toutefois évident que leur exclusion du champ d'application de la *LRTFP* actuelle n'a pas pour objet de nuire à leur liberté d'association et n'a pas l'effet de rendre effectivement impossible la tenue de véritables négociations collectives. De plus, la contestation que font les appelantes de l'exclusion des membres de la GRC du régime général des relations de travail des fonctionnaires fédéraux a été tranchée de façon définitive dans l'arrêt *Delisle*.

[245] Les juges majoritaires estiment que l'exclusion des membres de la GRC de la définition du terme « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle « vise à priver les membres de la GRC du droit de constituer une association indépendante capable de participer à un processus véritable de négociation collective » (par. 126). Autrement dit, les juges majoritaires ont conclu que l'intention du législateur était bel et bien de priver les membres de la GRC de la liberté

---

<sup>2</sup> Il convient de signaler que les membres de la GRC ne sont pas soustraits au champ d'application de la partie III de la *LRTFP* actuelle – Santé et sécurité au travail.

d'association. Pourtant, dans l'arrêt *Delisle*, le juge Bastarache a conclu que « l'al. e) de la définition de "fonctionnaire" contenue à l'art. 2 de la [première] *LRTFP* ne porte pas atteinte par son objet à l'al. 2d) de la *Charte* » (par. 23).

[246] Selon la conclusion des juges majoritaires dans l'arrêt *Delisle*, « l'objet de l'exclusion des membres de la GRC est simplement de ne pas leur accorder de statut sous le régime de la *LRTFP*, soit la représentation syndicale et tout ce qu'elle entraîne, ce qui ne viole pas la liberté d'association de l'appelant » (par. 22, le juge Bastarache). L'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* n'a pas pour objet de nuire à la négociation collective; elle est plutôt motivée par la crainte légitime que le modèle prévu par cette loi ne convienne pas au service de police national que constitue la GRC.

[247] Certes, l'arrêt *Delisle* a été rendu avant que les arrêts *Health Services* et *Fraser* ne marquent le début d'une nouvelle ère se caractérisant par « des interprétations téléologiques et généreuses dans le contexte des relations de travail » (motifs des juges majoritaires, par. 125). Cependant, l'évolution de la jurisprudence depuis l'arrêt *Delisle* ne permet pas à la Cour de conclure que l'exclusion en question vise à priver les membres de la GRC de la liberté d'association. Au contraire, la conclusion tirée dans cet arrêt a été confirmée par la Cour dans *Health Services* et *Fraser* lorsqu'elle a affirmé que l'al. 2d) de la *Charte* ne garantit pas le droit à un modèle ou à un processus particulier en matière de relations de travail. Je ne suis pas d'accord pour répudier ces décisions.

[248] L'évolution de l'interprétation juridique de l'al. 2d) n'a rien à voir avec la conclusion tirée par les juges majoritaires dans l'arrêt *Delisle* en ce qui concerne l'objet de la première *LRTFP*. On ne peut donc pas s'en servir pour revenir sur des questions qui ont été tranchées dans cet arrêt. Contrairement à ce qu'estiment les juges majoritaires dans la présente cause, à mon avis, l'arrêt *Bedford* ne permet pas d'affirmer que l'évolution d'un aspect du droit autorise la Cour — et les juridictions inférieures — à écarter tous les aspects d'une décision antérieure. À cet égard, l'arrêt *Bedford* se borne à appuyer la proposition selon laquelle les tribunaux peuvent réexaminer *le point de droit bien précis* dont ils ont conclu qu'il a fait l'objet d'une évolution spectaculaire.

[249] Depuis l'arrêt *Delisle* de la Cour rendu en 1999, il n'est survenu aucun changement de situation qui justifierait d'écarter la raison retenue dans cet arrêt pour expliquer l'exclusion des membres de la GRC du régime général des relations de travail régissant les fonctionnaires fédéraux en cause en l'espèce. En fait, c'est plutôt le contraire qui s'est produit : les modifications apportées au PRRF depuis 1999 ont renforcé l'idée que ce dernier a pour objet d'améliorer la défense des intérêts des membres de la GRC sans imposer un modèle contradictoire. Les Statuts du PRRF, qui ont été adoptés en 2002, prévoient en effet que le principal objectif du programme est de « promouvoir des relations mutuellement avantageuses entre la direction et les membres de la Gendarmerie » et qu'il « sera reconnu comme l'unique système de gestion des relations entre les membres et la direction de la GRC » (art. 2 et 3(A)). De même, l'entente conclue en octobre 2002 entre le CEN du PRRF et le commissaire de

la GRC stipule que « les cadres de tous les niveaux pertinents : reconnaîtront le rôle du PRRF [et] répondront aux propositions [. . .] des RRF [. . .] en temps opportun et de manière transparente » et que « la direction et les intervenants du PRRF se consulteront de manière utile et opportune sur les initiatives spéciales touchant les ressources humaines et sur les travaux des comités des centres nationaux de décision » (Entente entre le commissaire et le PRRF, al. 11a), b) et d)). Cette entente stipule en outre que « [b]ien que les décisions finales incombent à la direction, la consultation favorisera la participation active des RRF » (art. 24).

[250] Même si nous devons considérer que l'arrêt *Delisle* est mal fondé et que l'al. e) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2 de la première *LRTFP* dans sa rédaction en vigueur en 1967 avait pour objet de priver les membres de la GRC d'une véritable négociation collective, il ne s'ensuit pas pour autant qu'il s'agit toujours de l'objectif visé par la disposition équivalente de la *LRTFP* actuelle (al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1)). Le contexte législatif dans lequel cette exclusion s'applique a considérablement évolué depuis l'adoption de la première *LRTFP* en 1967. Prétendre que le législateur ne peut jamais changer d'avis sur l'objet d'une loi ou d'une des dispositions de celle-ci à la lumière des changements apportés au cadre dans lequel elle s'applique et soutenir que le législateur doit s'en tenir à jamais à l'objectif qu'il avait en tête au moment où la version originale de la loi a été édictée est une illusion qui fait abstraction de l'historique véritable de la disposition législative en cause.

[251] Lorsque la première *LRTFP* a été adoptée en 1967, deux décrets interdisaient aux membres de la GRC de participer à des activités de négociation collective. Ultérieurement, ces décrets ont été abrogés et, en 1974, le Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, le prédécesseur du PRRF, a été créé (*Consignes du commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*), prises en application du par. 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, c. R-9).

[252] En 2003, lorsque l'ancienne loi a été remplacée par la *LRTPF* actuelle, le régime de relations de travail de la GRC a été modifié de fond en comble par rapport à celui qui existait en 1967. En remplaçant l'art. 2 de l'ancienne loi par le par. 2(1) de la nouvelle loi, le législateur a réduit le nombre d'exceptions applicables au terme « fonctionnaire » prévues par la Loi, élargissant ainsi les catégories de fonctionnaires assujettis au nouveau régime de relations de travail prévu par la loi. Il a toutefois maintenu l'exclusion des membres de la GRC. Il a pris cette décision en étant conscient du fait que cela n'avait pas pour effet de priver les membres de la GRC de leurs droits à la négociation collective. Ces individus étaient simplement assujettis à un régime de relations de travail parallèle : le PRRF.

[253] Dans l'arrêt *Big M Drug Mart*, la Cour a écarté l'idée que des dispositions législatives pouvaient avoir un objet changeant pour répondre à l'évolution de la société (voir p. 334-336). Toutefois, dans le présent pourvoi, il ne s'agit pas d'une question d'évolution sociale, mais de modification législative. La

raison qui a motivé et qui motive l'exclusion des membres de la GRC des deux versions de la *LRTFP* a changé, comme le démontre l'évolution des dispositions législatives et réglementaires pertinentes. Les modifications législatives ultérieures peuvent faire état d'un changement survenu dans l'objet que visait le législateur en adoptant de nouveau une disposition législative. C'est précisément ce qui s'est produit dans le cas qui nous occupe. Ignorer le contexte radicalement différent dans lequel l'exclusion des membres de la GRC a été adoptée de nouveau dans la *LRTFP* actuelle revient à méconnaître la réalité législative actuelle.

[254] Le législateur a choisi de créer, pour la GRC, un modèle de relations de travail axé sur la collaboration. Cela visait à dissiper tout doute pouvant exister quant aux sentiments de loyauté partagée des membres ou quant à d'éventuelles interruptions dans les services essentiels offerts par ce corps policier national. Les juges majoritaires décident aujourd'hui qu'il est nécessaire de choisir un modèle de relations de travail contradictoire de type Wagner. Soit dit en tout respect, il y a lieu de faire preuve de déférence envers le législateur, en sa qualité de fournisseur du service essentiel offert par la GRC, pour ce qui est des moyens qu'il préconise pour assurer la stabilité et la fiabilité de ce service. Les tribunaux doivent être conscients de l'équilibre délicat que les régimes de relations de travail tentent de maintenir entre les employeurs, les employés et le public et de la nécessité de tenir compte des différents contextes en fonction desquels le législateur doit adapter les politiques en matière de relations de travail. Comme je l'ai déjà expliqué, l'al. *d*) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle n'a pas pour effet de

porter atteinte au droit constitutionnel des membres de la GRC à une véritable négociation collective et l'on ne devrait donc pas modifier les décisions de principe prises par le législateur.

[255] Les juges majoritaires affirment que l'al. 2*d*) de la *Charte* n'impose pas le modèle Wagner en matière de relations de travail. En toute déférence, c'est toutefois précisément l'effet qu'a leur décision : elle oblige le gouvernement à s'en tenir à la *LRTFP* actuelle ou encore à un régime qui possède essentiellement les mêmes caractéristiques. La constitutionnalisation de la liberté de choix et de l'indépendance démontre que les juges majoritaires créent l'illusion de souplesse en affirmant que « le gouvernement fédéral peut toujours examiner d'autres processus de négociations collectives » pour la GRC (par. 137).

[256] Les tribunaux ne sont pas les autorités les mieux placées pour se prononcer sur le régime de relations de travail qui convient le mieux à un groupe d'employés précis. À mon avis, le fait d'obliger les membres de la GRC à relever de la *LRTFP* actuelle « pénètre [...] dans le domaine complexe et politique des droits socio-économiques et empiète [...] de façon injustifiée sur les prérogatives du Parlement » (*Delisle*, par. 23).

### (3) Article premier de la *Charte*

[257] Bien que mes conclusions quant à la constitutionnalité à la fois de l'imposition du PRRF en tant que régime de relations de travail et de l'exclusion des



membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* rend inutile l'examen de la question de savoir si les atteintes portées à la *Charte* sont justifiées, je tiens malgré tout à formuler de brefs commentaires au sujet de l'analyse de l'article premier faite par les juges majoritaires.

[258] Mes collègues admettent que, dans le cas qui nous occupe, l'objectif du gouvernement — soit le maintien d'une force policière indépendante et objective — est urgent et réel. Tout en admettant que le critère du lien rationnel n'est pas particulièrement exigeant, les juges majoritaires estiment qu'il n'a pas été respecté en l'espèce. Pour satisfaire à ce critère, le gouvernement doit démontrer qu'il est logique et raisonnable de conclure que la mesure contestée facilitera la réalisation de son objectif — et non qu'elle permettra inévitablement de le réaliser (*Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 228; *Health Services*, par. 148-149; *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610, par. 40).

[259] Il n'est pas toujours nécessaire que l'État présente une preuve directe d'un lien entre la mesure attentatoire et l'objectif législatif. Dès lors qu'il a été démontré que la logique et la raison mèneraient à conclure que la mesure contestée aidera le gouvernement à atteindre son objectif, il a été satisfait au critère du lien rationnel (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 154; *Ross c. Conseil scolaire du district n<sup>o</sup> 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 101). Il est satisfait au critère peu exigeant dont il a été question

précédemment si le législateur a mis en œuvre un modèle de relations de travail axé sur la collaboration de manière à ce que le pays soit doté d'un corps policier national neutre, stable et fiable. On peut raisonnablement conclure, comme je l'expliquerai plus loin, qu'une force policière qui est polarisée par des prises de position conflictuelles ou qui pourrait se voir ordonner de refuser d'intervenir lorsque d'autres unités de négociation sont en grève sera jugée moins objective, neutre et fiable par le public.

[260] Les juges majoritaires n'acceptent pas l'argument du procureur général du Canada suivant lequel les activités syndicales de la GRC risquent de perturber la stabilité de la force policière et de nuire à la perception qu'elle donne en tant qu'organisme neutre de maintien de l'ordre. Ils font toutefois abstraction du fait que les agents de la GRC jouent un rôle unique lorsqu'il est question de sécurité nationale, lorsque surviennent des situations d'urgence dans des communautés qui n'ont pas accès à d'autres corps policiers, de même que dans des situations lors desquelles ils peuvent être appelés à intervenir dans des conflits de travail opposant d'autres corps policiers avec leur direction. Bien que les forces policières provinciales syndiquées ne jouissent pas, en principe, du droit de grève, on a assisté à des incidents de grève du zèle et à des moyens de pression de la part de forces policières municipales à Hamilton, Toronto, Montréal et Québec. Certaines ont même eu recours à des débrayages illégaux. Le législateur a le droit de se préoccuper du fait qu'une association fondée sur un modèle contradictoire pourrait ordonner à ses membres de refuser d'intervenir dans certaines circonstances où il est question de

conflits de travail d'autres groupes ou que le fait d'appartenir à de telles associations pourrait amener ses membres à hésiter à répondre à de telles situations de façon impartiale.

[261] Pour examiner la question de savoir si le PRRF porte atteinte de façon minimale à la liberté d'association, les juges majoritaires partent là encore du principe qu'un régime de relations de travail qui n'est pas contradictoire ne fait pas partie des solutions de rechange raisonnables qui satisfont à la norme de l'atteinte minimale. Tout en reconnaissant que le gouvernement n'est pas tenu de prendre le moyen le moins attentatoire possible pour atteindre son objectif, les juges majoritaires concluent que le PRRF est inadéquat par rapport aux régimes de relation de travail contradictoires applicables dans le cas de certaines forces policières provinciales. Là encore, les juges majoritaires refusent de reconnaître à quel point la GRC est différente des autres forces policières canadiennes.

[262] Les juges majoritaires expliquent que

[...] dans des régimes comme celui de la *LRTFP* actuelle, les préoccupations quant à l'indépendance des membres de la Force pourraient facilement être examinées au moment de déterminer l'étendue de l'unité de négociation — sans qu'une exclusion totale soit nécessaire. Par exemple, l'art. 4 du *Code du travail*, RLRQ c. C-27, impose des restrictions en matière d'appartenance et d'affiliation aux associations de policiers municipaux. [par. 152]

Soit dit en tout respect, j'estime que l'étendue de l'unité de négociation n'a rien à voir avec la question. L'existence d'un corps policier national syndiqué est incompatible

avec l'objectif urgent et réel visé par le gouvernement, comme tout modèle de négociation collective contradictoire de type Wagner, et risque de compromettre l'objectivité et l'indépendance de notre service de police national, et ce, peu importe que l'unité de négociation soit composée uniquement de membres de la GRC ou non.

[263] Comme le juge LeBel l'a reconnu au par. 275 de l'arrêt *Advance Cutting & Coring*, « les différences entre les mesures législatives visant des problèmes semblables font partie de la nature même de l'expérience constitutionnelle canadienne ». Le juge LeBel a en outre fait observer que, « [d]ans un système de partage des compétences législatives » où les membres de la fédération ont vécu des expériences culturelles et historiques différentes, « le principe du fédéralisme signifie que l'application de la *Charte* dans les domaines de compétence provinciale n'équivaut pas à un appel à l'uniformité des lois » (*ibid.*). Ce raisonnement vaut également pour les choix de politique législatifs du législateur qui doit tenir compte non seulement des enjeux locaux, mais également des enjeux plus larges, comme la sécurité nationale.

[264] Il s'ensuit que les effets bénéfiques de l'imposition du PRRF l'emportent sur ses effets préjudiciables.

[265] La GRC est un organisme canadien chargé de l'application de la loi unique en son genre. Non seulement est-elle notre service de police national, mais elle offre également des services de police provinciaux et municipaux dans une bonne partie du pays, en plus d'offrir des services policiers aux aéroports internationaux et à

des centaines de communautés autochtones. La GRC offre des services de protection aux dignitaires canadiens et étrangers, des services de sécurité lors de la tenue d'événements d'envergure nationale et internationale en sol canadien, ainsi que des contrôles aux frontières. De plus, elle offre des services de police spécialisés à tous les corps policiers canadiens, notamment en matière de renseignements criminels, de prélèvement de preuves biologiques, d'analyse génétique, de renseignements sur les empreintes digitales et les antécédents judiciaires et d'analyse balistique. La GRC dirige également le Programme canadien des armes à feu, le Centre d'information de la police canadienne, le Collège canadien de police, le Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, le Registre national des délinquants sexuels et le Programme de la criminalité technologique. Sur l'ensemble du territoire canadien, la GRC veille au respect d'une foule de lois canadiennes, y compris celles portant sur les crimes commerciaux, la contrefaçon, le trafic de stupéfiants, le crime organisé et le terrorisme.

[266] Le gouvernement doit avoir le droit d'organiser les relations de travail au sein de la GRC en tenant compte du rôle particulier et essentiel qui lui est dévolu en tant que service de police national. Des mesures que pourraient prendre des agents de la GRC dans le contexte d'un conflit de travail seraient susceptibles de causer des perturbations d'une ampleur différente de celles qu'entraîneraient des mesures similaires mettant en cause d'autres corps policiers. Elles pourraient aussi avoir des répercussions négatives sur d'autres organismes chargés d'appliquer la loi partout au Canada.

[267] La décision du législateur de recourir à un régime axé sur la collaboration dans le cas de la GRC s'accorde avec ce que prévoient les instruments internationaux en matière de liberté d'association. Bien que les conventions et les pactes internationaux n'empêchent pas les législateurs nationaux d'accorder des droits d'association aux forces policières, il ressort du libellé de ces instruments que d'autres pays peuvent juger raisonnable de restreindre ces droits dans des contextes comparables. Voir, par exemple, la *Convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de l'Organisation internationale du Travail, 68 R.T.N.U. 17, art. 9, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* des Nations Unies, 993 R.T.N.U. 3, art. 8 et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* des Nations Unies, 999 R.T.N.U. 171, art. 22.

[268] Même si l'on devait conclure que l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* porte atteinte au droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*, cette atteinte constituerait une limite raisonnable prescrite par une règle de droit et dont la justification pourrait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la *Charte*.

#### IV. Conclusion

[269] Les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que le PRRF empêche effectivement les employés de s'associer véritablement en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Le présent modèle de relations de travail tient compte des intérêts des employés et assure que des comptes leur soient rendus. Les juges

majoritaires rompent avec la jurisprudence récente de la Cour sur la liberté d'association pour justifier un résultat particulier en l'espèce. J'estime, pour ma part, que dès lors qu'il n'est pas effectivement impossible pour les employés de formuler des revendications collectives au sujet de questions relatives à leurs conditions de travail par l'entremise de personnes qui représentent leurs intérêts et que la direction tient compte de ces revendications de bonne foi, il n'y a pas violation du droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*.

[270] Je rejeterais le pourvoi, avec dépens en faveur l'intimé.

*Pourvoi accueilli avec dépens, le juge ROTHSTEIN est dissident.*

*Procureurs des appelantes : Laura Young Law Offices, Toronto.*

*Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des membres de la Police Montée du Québec Inc. : Duggan avocats, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenant le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux : Laroche Martin, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des policiers : Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Bennett Jones, Toronto.*



*Procureurs de l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du  
Canada : Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la  
Colombie-Britannique : Moore, Edgar, Lyster, Vancouver.*