
La négociation collective au Parlement

Le projet de loi C-45, Loi sur les relations de travail au Parlement (LRTP), a reçu la sanction royale le 27 juin 1986. La première partie, qui ne s'appliquait qu'aux employés de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement, est entrée en vigueur le 24 décembre suivant. La deuxième (normes d'emploi) et la troisième (santé et sécurité au travail) partie de cette loi prévoyaient l'application de certaines dispositions du Code canadien du travail (santé et sécurité au travail et normes d'emploi) à ces employés ainsi qu'aux individus employés et dirigés par un député, y compris les personnes engagées pour faire des recherches et fournir d'autres services connexes au caucus. La deuxième et la troisième partie n'ont pas encore été proclamées. Néanmoins, cette loi a constitué un exemple de la manière dont des modèles de relations de travail et de normes pouvaient s'appliquer au milieu parlementaire. Nous nous penchons ici sur les débuts de la mise en oeuvre de la première partie puis étudions les perspectives d'entrée en vigueur de la deuxième et de la troisième partie. Nous nous demandons en outre si certains aspects de la nouvelle loi pourraient trouver une application dans d'autres législatures ou domaines des relations de travail du secteur public canadien. Pour cette étude, l'auteur a réalisé des entrevues et des recherches au cours des étés 1986, 1988 et 1989, grâce à une subvention de la section des relations universitaires de l'ambassade du Canada à Washington.

par George T. Sulzner

Les origines de la Loi C-45 sont diverses et remontent à la fin des années 1960. Cependant, ce n'est qu'au début des années 1980 que les choses s'accélérent lorsque Jeanne Sauvé, présidente de la Chambre des communes, prend des mesures visant à rendre les opérations du personnel de la Chambre des communes plus conformes aux pratiques en vigueur dans les autres secteurs du gouvernement fédéral. Les mesures de rationalisation, y compris la restructuration des postes, créent également un contexte dans lequel les employés considèrent de plus en plus l'administration, plutôt que les députés, comme leur employeur. Le mécontentement de

certaines face aux nouvelles classifications, en particulier chez les chauffeurs et les messagers du sous-groupe de l'exploitation des Communes, donne lieu aux premières tentatives infructueuses des Teamsters d'implanter un syndicat en 1982¹.

Le mouvement vers la négociation collective a été lancé par des employés du Nouveau parti démocratique aux Communes qui, dix ans plus tôt, ont obtenu des droits de négociation collective non inscrits dans la loi pour eux-mêmes dans leurs relations avec la direction parlementaire de leur parti. Ces efforts, conjugués à une campagne de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, obtiennent un appui suffisant pour qu'en 1983, un nombre important d'employés de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement demande au Conseil canadien des relations de travail l'accréditation en tant qu'unité de négociation collective en vertu du Code canadien du travail².

George T. Sulzner est professeur et détenteur d'une chaire au département de sciences politiques de l'Université du Massachussets/Amherst. Il est l'auteur de plusieurs études sur les relations de travail au Canada et aux États-Unis.

L'Alliance, syndicat le plus important du secteur public au gouvernement fédéral, avait depuis longtemps manifesté un intérêt stratégique pour la syndicalisation du Parlement du Canada. Les dures réalités du climat des négociations collectives entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980, concrétisées dans la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* de 1982, ont convaincu nombre de ses dirigeants que les gains futurs dépendraient autant des progrès législatifs que des conventions collectives. De toute manière, le fait d'assurer une présence parlementaire ne pouvait nuire, et l'amélioration des connaissances sur la manière dont le Parlement arrive à une décision pouvait s'avérer cruciale pour certains éléments du programme futur de l'organisation. Comme le déclare un négociateur de l'Alliance : « Nous voulions changer l'image de la négociation collective chez les députés. Nous voulions qu'ils comprennent que l'introduction de la négociation collective ne serait pas dramatique »³.

L'élection de Brian Mulroney en 1984 a également eu un effet sur l'attitude du parti au pouvoir au Parlement envers la négociation collective. Ses antécédents à titre d'avocat spécialiste des relations de travail et de président de la compagnie Iron Ore du Canada ont façonné sa perception des relations de travail fédérales. Il croit en la négociation collective et fait savoir qu'il n'est pas opposé à son application aux employés du Parlement⁴. Cependant, le gouvernement a gain de cause dans son appel devant les tribunaux fédéraux des premières demandes d'accréditation par le Conseil canadien des relations de travail, en affirmant que les employés parlementaires ne relèvent pas de la compétence du *Code canadien du travail*. Il préfère une loi sur la négociation collective inspirée de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* de 1967. C'est ainsi que le projet de loi C-45, *Loi sur les relations de travail au Parlement*, est déposé au Parlement en avril 1985⁵.

Jack Ellis, membre du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, préside le comité législatif créé pour étudier le projet de loi C-45, qui comprend en outre tous les députés de la région d'Ottawa. Les dirigeants de la Chambre des communes déclarent que le comité disposera d'une grande autonomie à cet égard. En fait, le fond du projet de loi C-45 subit des modifications d'envergure lors des audiences. Des participants déclarent que certains membres ont été outrés lorsqu'ils ont été mis au courant d'agissements à l'égard de certains employés par le passé. Ils veulent que la Chambre des communes soit considérée comme un bon employeur et réagissent aux pressions des syndicats et des employés en élargissant le champ d'application de l'arbitrage pour y inclure les questions de dotation de personnel, de cessation d'emploi pour une raison quelconque après la période de probation, ainsi que de classification des emplois. Il s'agit là d'un élargissement significatif des droits d'appel des employés par rapport aux dispositions du projet de loi initial.

Ainsi, la loi qui en résulte est un compromis complexe : elle restreint les droits de négociation par rapport aux dispositions du *Code canadien du travail* mais est plus permissive dans certains domaines (arbitrage et règlements) que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

En bref, la Loi constitue une tentative d'octroyer aux employés parlementaires des droits de négociation collective comparables à ceux de la Fonction publique du Canada, tout en tenant compte des caractéristiques institutionnelles uniques et de la situation constitutionnelle du Parlement du Canada.

Les caractéristiques distinctives de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* tiennent dans les articles portant sur la grève, l'arbitrage des intérêts et le règlement des griefs. Les articles 73, 74 et 75 interdisent la grève et précisent les amendes que leur violation peut entraîner. Il s'agit ici des premières interdictions statutaires directes de la grève à des employés syndiqués d'une institution du gouvernement fédéral. Au contraire, la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prévoit, si certaines conditions sont respectées, une alternative entre la conciliation et la grève pour le règlement des conflits d'intérêts. La plupart des syndicats fédéraux ont choisi cette voie lors de leurs récentes négociations contractuelles. Cependant, le Parlement ne veut pas fournir un mécanisme qui pourrait entraîner la paralysie malencontreuse des délibérations gouvernementales ; seul un processus amélioré d'arbitrage exécutoire est prévu pour mettre un terme aux conflits. Il est impossible de trancher quant à savoir si cette dénégarion du droit de grève constitue un recul pour les syndicats fédéraux. Certes, il est évident qu'elle leur enlève une partie du pouvoir de négociation qui leur a servi dans le passé à conclure des ententes. Par contre, les employeurs fédéraux ont recours à la procédure de désignation des employés existant dans le cadre de l'alternative entre la grève et la conciliation de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* pour miner l'efficacité des grèves⁶. Il est possible que cette perte soit surtout symbolique, même si elle est ressentie profondément. Peut-être comme mesure de compensation, l'arbitrage exécutoire a été renforcé dans la *Loi sur les relations de travail au Parlement* par rapport à la disposition similaire de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Les articles 46 à 61 de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* précisent les modalités de l'arbitrage exécutoire. La sentence arbitrale n'est limitée que par le fait qu'elle doit rester dans les limites de la négociation dans laquelle les parties se sont engagées avant la demande d'arbitrage ; une loi du Parlement n'est pas requise pour son entrée en vigueur, hormis l'affectation des crédits ; et elle ne porte pas sur les responsabilités de classification, d'organisation et de dotation de l'employeur. Les syndicats y ont accès directement ou indirectement par le processus d'examen des griefs. La portée de l'arbitrage est similaire à celle de la conciliation en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, mais très élargie par rapport à l'arbitrage qui était limité à la

rémunération, aux heures de travail, aux droits aux congés, aux mesures disciplinaires et autres modalités d'emploi connexes⁷. La conciliation était consultative et, si une des parties la refusait, il pouvait y avoir grève. Dans le cadre de la *Loi sur les normes de travail au Parlement*, l'arbitrage est exécutoire. Par conséquent, les syndicats ont davantage intérêt à y recourir.

Un autre aspect de la loi mérite une attention particulière : le champ d'application des règlements associés aux griefs des employés. Dans le cadre de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, le règlement des griefs au-delà du dernier palier du processus était limité aux questions d'interprétation ou d'application de la convention collective, à une sentence arbitrale ou à une mesure disciplinaire entraînant un congédiement, une suspension ou une pénalité financière. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique était chargée des griefs soumis à l'arbitrage en vertu de la loi. La *Loi sur les relations de travail au Parlement* prévoit l'arbitrage pour tous les sujets énumérés ci-dessus, ainsi que pour les cessations d'emploi pour une raison quelconque après la fin de la période de probation, les rétrogradations, les refus de nomination au-delà de la nomination initiale et la classification d'un employé par l'employeur. La loi fait suite aux vives critiques fréquemment adressées notamment par les syndicats fédéraux sur les restrictions auxquelles la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soumettait les règlements. Pour la première fois dans le secteur fédéral, des décisions arbitrales sur des questions de dotation et de classification ont été entendues par une tierce partie neutre, ou sont sur le point de l'être. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique entend les griefs portant sur l'interprétation des contrats, les mesures disciplinaires et la cessation d'emploi. Les griefs portant sur les rétrogradations, les nominations et la classification sont soumises à un arbitre externe, choisi par les parties, qui se partagent équitablement les frais encourus et la rémunération.

La négociation en vertu de la loi

Avant l'entrée en vigueur de la première partie de la loi, fin décembre 1986, l'employeur et les syndicats fédéraux se préparent à mettre en place leurs nouvelles relations. La Chambre des communes nomme Michel Latreille au poste de directeur des Relations de travail et de la rémunération. Le Sénat choisit Paul Pageau comme agent des Relations de travail et la Bibliothèque du Parlement nomme Hugh Fothergill à titre de négociateur en chef. Tous trois ont acquis une vaste expérience à l'unité des négociations et de l'arbitrage du Conseil du Trésor, l'employeur désigné pour la plupart des tractations syndicales-patronales menées au niveau fédéral. Ils connaissent bien les pratiques en vigueur en vertu de la LRTFP et sont bien placés pour adapter sa structure à leurs institutions respectives du Parlement. Le seul syndicat qui a systématiquement pris part à l'instauration de la négociation

collective au Parlement est l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Ils souhaitent élaborer des contrats-cadres pour les employés admissibles et tentent de mettre sur pied des unités de négociation assez complètes au sein des trois institutions, en vue de leur accréditation en vertu de la loi.

Au cours des sept premiers mois de 1987, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique reçoit douze demandes d'accréditation : sept visent des employés de la Chambre des communes, trois des employés du Sénat et deux des employés de la Bibliothèque du Parlement. Le tableau de la page suivante indique les unités de négociation, leur taille ainsi que leurs agents négociateurs en date de novembre 1989.

Nombre d'employés

Dans ce processus d'accréditation, il est intéressant de noter que le sous-groupe des employés de bureau et le sous-groupe du personnel de secrétariat du Groupe de soutien administratif de la Chambre des communes et du Sénat n'ont pas été constitués en unités de négociation, comme c'est généralement le cas dans le secteur fédéral. Cela s'explique notamment par le fait que le plus grand nombre de commis et de secrétaires travaillent aux Opérations du personnel, qui ont toujours été exclues des négociations collectives dans le secteur fédéral. Les autres employés, disséminés dans tout le Parlement, sont difficiles à syndicaliser. Il n'est pas surprenant que près de 80 p. 100 des quelque 1 300 membres des unités de négociation soient des employés de la Chambre des communes. On pourrait s'attendre à ce que la Chambre des communes montre la voie en matière de négociation collective au Parlement canadien. Cela se produira sans doute, mais cela n'a pas été le cas dans les premières séries de négociation.

En dehors de la Chambre des communes, les unités de négociation respectives du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement sont restreintes. Cela complique en général quelque peu la tâche des agents de négociation qui doivent représenter équitablement leurs propres employés à l'étape de l'administration des contrats de la négociation collective. Cet élément pourrait être compensé par le fait que l'Alliance de la Fonction publique du Canada représente tous les employés syndiqués de la Bibliothèque, les deux tiers de ceux de la Chambre des communes et soixante pour cent de ceux du Sénat. La loi reconnaît trois employeurs distincts et la Commission a accrédité treize unités de négociation. Ainsi, chaque employeur mènerait au moins trois négociations de contrats distinctes, ce nombre atteignant six dans le cas de la Chambre des communes. Il est difficile d'imaginer une structure de négociation collective moins efficiente. Non seulement les possibilités de pertes d'efficience sont-elles réelles, mais il était probable que les premières séries de négociation seraient très longues, surtout compte tenu du fait que l'Alliance, qui représente quatre-vingt pour cent des employés syndiqués, doit négocier huit ententes avec trois employeurs différents.

Unité de négociation	Agent négociateur	N. d'employés
	Chambre des communes en tant qu'employeur	
Groupe des services de sécurité	Association des employés du Services de sécurité de la Chambre des communes	200
Groupe technique	Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion	50
Sous-groupe des procédures et sous-groupe d'analyse et de référence du Groupe des programmes parlementaires	Institut professionnel de la Fonction publique du Canada	80
Groupe d'exploitation (nettoyeurs à temps partiel exclus)	Alliance de la Fonction publique du Canada	525
Sous-groupe des comptes rendus et sous-groupe du traitement de texte du Groupe des programmes parlementaires	"	90
Sous-groupe des services postaux du Groupe de soutien administratif	"	<u>50</u>
		995
	Sénat en tant qu'employeur	
Sous-groupe des commis parlementaires du Groupe de soutien administratif	Institut professionnel de la Fonction publique du Canada	12
Groupe d'exploitation (sous-groupe des services de sécurité exclus)	Alliance de la Fonction publique du Canada	100
Sous-groupe du service de sécurité du Groupe d'exploitation	Association des employés du Service de sécurité du Sénat	<u>60</u>
		172
	Bibliothèque du Parlement en tant qu'employeur	
Sous-groupe des agents de recherche et sous-groupe des adjoints à la recherche du Groupe de recherche et des services bibliothécaires	Alliance de la Fonction publique du Canada	60
Sous-groupe de bibliothéconomie (référence) et sous-groupe de bibliothéconomie (catalogue) du groupe de recherche et des services bibliothécaires	"	50
Sous-groupe des bibliotechniciens du Groupe de recherche et des services bibliothécaires	"	40
Groupe administratif et de soutien		<u>70</u>
		220

Les premiers pas de la négociation collective au Parlement sont donc presque exclusivement axés sur la négociation de premiers contrats. Comme dans la plupart des milieux de travail où l'on introduit la négociation collective, la première série de négociations a été interminable, chacune des parties tentant de jeter des bases favorables pour les négociations ultérieures. Le nombre élevé d'ententes à conclure a aussi contribué à prolonger les négociations. Le fait que l'arbitrage exécutoire soit offert aux parties pour presque tous les points négociés a également entraîné l'étirement du processus. Cinq négociations sur treize ont été réglées en arbitrage. De plus, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, dont le programme de négociations est de loin le plus chargé, a changé deux fois de négociateur au cours des longs mois de négociation. Les perturbations causées par ces changements ont également eu pour effet de prolonger la durée requise pour la conclusion de la première série de négociations.

La première phase des négociations a duré plus de deux ans, à partir du mois d'avril 1987. Les premières conventions collectives ont été conclues à la fin de l'automne 1987 avec l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada (IPFP) représentant le sous-groupe des commis parlementaires

du Sénat et le sous-groupe des procédures et le sous-groupe de l'analyse et des références de la Chambre des communes. En fait, le contrat-cadre de l'Institut pour les autres membres des unités de négociation du gouvernement fédéral a été appliqué, dans la mesure du possible, au milieu de travail de ces commis parlementaires. Les échelles salariales et les modalités de travail prévues par ces ententes sont très similaires. Ces deux unités ont signé une deuxième entente au printemps dernier. Les associations indépendantes des services de sécurité respectifs de la Chambre des communes et du Sénat sont aussi rapidement parvenues à une entente et, comme l'IPFP, sans avoir à recourir à l'arbitrage. Ces associations font davantage figure de clubs sociaux que d'organisations de négociations sérieuses. Leurs préoccupations semblent porter bien plus sur les conditions de travail que sur les questions salariales. Elles n'avaient aucune expérience de la négociation collective et leurs ententes, en particulier au Sénat, ne sont pas aussi élaborées que celles produites par les syndicats établis du secteur fédéral.

L'unité de négociation suivante à parvenir au terme des négociations, et la première à recourir à l'arbitrage, a été le Groupe technique de la Chambre des communes, représenté

par l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion, syndicat actif dans le secteur privé depuis de nombreuses années. Les négociations se sont vite retrouvées dans l'impasse ; il devint évident pour les deux parties que seul l'arbitrage pourrait résoudre les nombreux points en suspens, à savoir si des ententes du secteur privé pouvaient être amenées au secteur parlementaire. Le groupe d'arbitrage a tenu des audiences en mars 1988 sur des litiges portant sur seize des vingt-deux articles de l'entente, et a rendu sa décision à la fin du mois de mai. Quoique le jugement semble favoriser l'employeur dans la plupart des cas, certains aspects de l'entente sont très différents de la pratique habituelle au gouvernement fédéral, l'exemple le plus frappant étant peut-être la disposition sur la rémunération provisoire en vertu de laquelle les membres de l'unité reçoivent la somme fixe de vingt-cinq dollars en plus de leur rémunération normale et des autres primes, s'ils sont affectés temporairement à une tâche relevant d'une classification supérieure⁸. Ce type de clause contractuelle est exclusif à l'unité de négociation du Groupe technique.

Les huit autres ententes, dont quatre ont été entendues en arbitrage, ont été négociées par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC). Cinq de ces négociations ont traîné jusqu'en 1989. Les négociations ont souffert du retard causé, deux mois après leurs débuts, par la destitution de son négociateur par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, pour des raisons totalement étrangères aux négociations parlementaires. Lorsqu'un nouveau négociateur a été nommé plusieurs semaines plus tard, les dirigeants du syndicat local avaient réussi à persuader l'Alliance de désigner un négociateur uniquement pour les huit négociations des unités de négociation parlementaires. L'Alliance avait choisi le Groupe d'exploitation du Sénat comme point central initial des négociations, estimant que le climat y était le plus favorable et qu'une convention signée pourrait servir à influencer sur les négociations à la Chambre des communes et à la Bibliothèque. Les négociations progressèrent bien au Sénat. Paul Pageau, le négociateur patronal, avait indiqué à l'Alliance que, même s'il ne pouvait accepter de négocier son programme politique (classification, droit d'implication politique pour les employés du Parlement et dotation), il était prêt à écouter et même à incorporer les dispositions du contrat-cadre de l'AFPC à l'entente du Sénat, à condition qu'elles soient compatibles avec les caractéristiques spécifiques de l'organisation et de l'exploitation du Sénat. Après un bref détour par la conciliation, une entente a été signée en juillet 1988, suivie d'une entente avec le sous-groupe postal de la Chambre des communes ainsi qu'avec le groupe de bibliothéconomie de la Bibliothèque du Parlement. Dans ces deux cas, l'entente entre les parties découlait de circonstances exceptionnelles indépendantes des négociations précédentes au Sénat ou des cinq autres encore en cours.

L'impasse dans les négociations à la Chambre des communes était principalement imputable à la tentative d'appliquer l'ensemble des modalités salariales du Sénat au Groupe d'exploitation des Communes. Un litige sur les heures de travail compliquait la situation. Les négociateurs du Sénat avaient accepté une semaine de travail de quarante heures, sans reconnaissance formelle d'une semaine de travail écourtée quand le Sénat et la Chambre des communes ne siègent pas. L'équipe de négociation patronale ne voulait pas céder dans ce domaine en retour de modalités salariales supérieures. Finalement, au début de septembre 1988, les parties se sont entendues sur des modalités salariales inférieures en échange de la reconnaissance d'une semaine de travail écourtée quand le Parlement ne siège pas. Mais, en octobre, les membres de l'Alliance refusèrent d'adopter cette entente au cours du vote de ratification. Peu après, le négociateur de l'Alliance demandait un congé, invoquant l'épuisement professionnel pour se retirer des négociations parlementaires. Le mois suivant, l'Alliance nomma un troisième négociateur, Luc David. Les négociations reprirent. Luc David était un nouveau venu dans les négociations collectives fédérales : il avait été auparavant négociateur syndical dans le secteur privé et au Québec. Il se trouvait dans une situation très difficile, devant reprendre les négociations du Groupe d'exploitation et se préparer très rapidement pour les audiences de l'arbitrage prévues pour les dix derniers jours de novembre et portant sur les négociations avec le sous-groupe des agents de recherche et des adjoints à la recherche ainsi que le sous-groupe des bibliothécaires de la Bibliothèque du Parlement. Les principaux enjeux de l'arbitrage étaient la rémunération (surtout pour le sous-groupe de recherche), les heures supplémentaires, les heures de travail et les congés annuels. David, qui se préparait aussi vite que possible, décida de contester la politique en matière de congés annuels instaurée au milieu des années 1980 et qui accordait aux nouveaux employés un nombre de jours de congés inférieur à celui des employés engagés avant cette date. Il a fait valoir, avec succès, qu'il s'agissait d'une modification des conditions de travail imposée après l'acceptation par la Commission des relations de travail de la demande d'accréditation de l'Alliance en 1983 et que, par conséquent, elle était nulle et non avenue. Des sentences arbitrales distinctes ont été divulguées le 7 février 1989⁹.

La décision concernant le sous-groupe de recherche était beaucoup moins uniforme sur tous les aspects (autres que les congés) que ce à quoi les membres de l'unité de négociation s'attendaient. Ils en tinrent rigueur à l'Alliance et, le 16 mai 1989, se présentèrent devant la CRTFP au sujet d'une demande d'accréditation présentée par l'Association des économistes, des sociologues et des statisticiens pour leur unité. La décision, rendue par le vice-président Wexler, indiquait que les modalités de la sentence arbitrale interdisent toute nouvelle accréditation avant le 1^{er} février 1990¹⁰.

Dans le cas de l'arbitrage du sous-groupe des bibliothécaires, la décision plut beaucoup plus à cette unité : on jugeait que la politique à deux volets en matière de congés annuels contrevenait aux pratiques acceptées en matière de relations de travail ; une allocation de congés plus généreuse fut octroyée à tous les employés de l'unité, ce qui faisait bénéficier les employés récemment engagés d'une semaine de congés supplémentaire. La sentence haussait aussi légèrement la rémunération et réaffirmait les pratiques antérieures en matière d'heures de travail. Ainsi, les deux premiers arbitrages en vertu de la loi ne satisfaisaient entièrement ni les employeurs ni l'Alliance. Leurs intérêts respectifs semblaient en danger en cas d'arbitrage. Cependant, malgré cette perception, deux des négociations restantes ont été réglées en arbitrage au printemps 1989, et la dernière a été résolue en juin, avec l'aide d'un conciliateur.

Lorsqu'ils se penchent sur ces premières expériences, les représentants de l'employeur et de l'Alliance s'entendent sur un certain nombre de points. Les premières négociations sont toujours difficiles car chaque partie met l'autre, ainsi que l'intention de la loi à l'épreuve. Bien que la loi prévoit trois employeurs distincts, les parties s'attendent à ce que la rémunération et les modalités d'emploi se nivèlent au cours des prochaines séries de négociations. Cette tendance s'affirme déjà dans les cas où une deuxième entente a été signée. Par exemple, la Chambre des communes est en train d'appliquer graduellement l'ancienne politique de congés aux membres des unités de la première et de la deuxième entente, tenant ainsi compte de la décision de l'arbitre dans le cas des bibliothécaires. En outre, les parties s'attendent à ce que les employés soient mieux informés et adaptent davantage leurs désirs à la réalité. Certaines des tensions créées par les premières négociations sont directement imputables à l'inexpérience des employés, des dirigeants syndicaux locaux et de certains gestionnaires face à la négociation collective. Enfin, l'élargissement du champ d'application de l'arbitrage des intérêts prévu par la loi a incité les parties à recourir à l'arbitrage. Même si leurs opinions sur le Conseil divergent (l'employeur l'estimant favorable aux syndicats, l'Alliance la trouvant plus proche de la direction), on peut s'attendre à ce que le recours à l'arbitrage demeure fréquent, même dans les négociations futures.

Administration

Le volet de l'administration des contrats de la négociation collective a été limité par la durée prolongée des négociations. La plupart des unités de négociation n'ont eu une convention collective que pendant moins d'un an, et près de la moitié d'entre elles attendent toujours les exemplaires imprimés et reliés de l'entente pour les distribuer aux employés. Sans pouvoir réellement confirmer de tendances, on peut faire certains commentaires sur les premières expériences. Les

principaux responsables des relations de travail, soit Fothergill, Pageau et Latreille, parlent des difficultés qu'a présentées au début l'adaptation des superviseurs et des gestionnaires de niveau intermédiaire au contexte de la négociation collective. Ils font remarquer que, même si le traitement paternaliste antérieur des employés pouvait être qualifié de « bon paternalisme » (les employés parlementaires étaient mieux payés, avaient plus de vacances et de congés et des semaines de travail plus courtes que les autres employés fédéraux), il s'agissait tout de même de relations fondées sur les privilèges plutôt que sur les droits. La nature individualisée du traitement antérieur des employés a cessé d'être souveraine, ce qui a provoqué une perte d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire chez les gestionnaires de premier ou de deuxième niveau. Chacun a tenté de former ses employés sur les « voies et moyens » de gérer une convention collective, mais tous s'entendent pour dire qu'il faudra un certain temps avant que le mode bien ancré d'administration familiale et politique disparaisse complètement.

La différence la plus spectaculaire dans la gestion qu'engendre une convention collective est en général l'existence d'un processus de règlement des griefs et le recours à sa mise en œuvre par le représentant négociateur. La LRTP comprend une partie très importante sur les griefs. Pour la première fois dans le secteur fédéral, elle permet que les griefs en matière de cessation d'emploi, de dotation et de classification soient réglés par une tierce partie. La procédure relative aux griefs négociée dans toutes les conventions collectives comprend un processus d'examen en trois étapes préalable à toute étude externe. Tous les employeurs indiquent que le nombre de griefs a sensiblement augmenté depuis l'instauration de la négociation collective. Auparavant, lorsqu'un employé présentait un grief, il était souvent mis à l'écart et on lui faisait parfois regretter son geste. Ce type de réaction n'est plus toléré chez les gestionnaires. Rien n'est plus révélateur de la nouvelle relation de droits instaurée par la négociation collective que l'existence et l'utilisation du processus des griefs. Les données fournies par le Sénat et la Chambre des communes mettent cet aspect en lumière. L'exemple le plus frappant est que, en 1988, quatre-vingt trois griefs ont été déposés par des employés de la Chambre des communes représentés par des associations négociatrices, et seulement cinq par des employés non représentés. Le plus grand nombre de griefs, près du quart du total, ont trait à des questions disciplinaires. Beaucoup d'autres concernent les heures supplémentaires et des conflits d'interprétation de contrats. Ces questions, tout comme la discipline, sont des sujets fréquents de griefs. Cependant, seize griefs portent sur la classification et la dotation, aspects nouveaux amenés par la LRTP. Près de la moitié semblent avoir été réglés. Dans l'ensemble, sur les quatre-vingt-huit griefs déposés à la Chambre des communes par des employés d'unités de négociation, cinquante-huit (66 pour cent) ont été rejetés, trois

ont été maintenus et cinq ont été partiellement maintenus. Huit ont été retirés, en général à l'étape initiale du processus, et treize ont été soumis à l'arbitrage. Sept griefs sur dix ont été entendus au palier final du processus ; cette proportion reflète tant le pourcentage élevé de rejets que les débuts de la négociation collective, les syndicats désirant montrer aux employés les vertus du nouveau système¹¹.

Au Sénat, quarante-trois griefs ont été déposés en 1988, dont plus de la moitié sur des questions disciplinaires ou d'interprétation de contrats. Huit portent sur des litiges en matière de dotation ou de classification. Il y avait au Sénat un nombre élevé de griefs en souffrance à la dernière étape (quarante pour cent) à la fin de 1988. La plupart d'entre eux portent sur la politique en matière de congés du Sénat qui sera certainement affectée par la décision en arbitrage dans le cas des bibliothécaires. Bien qu'il soit difficile d'établir des comparaisons fiables entre le Sénat et la Chambre des communes, à la lumière des données sur les griefs au Sénat, il semble que le Sénat a eu davantage tendance à maintenir les griefs déposés que la Chambre des communes. Cela s'explique peut-être par la difficulté au Sénat à former les gestionnaires au sujet de l'administration des contrats. Pageau affirme qu'il est parfois plus difficile d'arriver à s'entendre à la réunion de ses gestionnaires qu'à la table de négociation¹².

Il a été impossible d'obtenir des données comparables sur les griefs à la Bibliothèque du Parlement. Selon Hugh Fothergill, l'activité dans ce domaine a sensiblement augmenté, en particulier au sujet de la classification des postes où il révèle que soixante griefs ont été déposés et sont en suspens devant les arbitres. Il semble que l'Alliance ait décidé de mettre à l'épreuve le mécanisme d'arbitrage des griefs sur la classification de postes en se servant d'abord d'exemples à la Bibliothèque du Parlement. Le premier cas a porté sur la classification du président du syndicat local de l'Alliance au Parlement. Des audiences ont eu lieu à la fin juin et au début juillet, mais ont été repoussées jusqu'au mois de novembre. Les deux parties ont soumis une documentation volumineuse à cette audience qui fera sans doute autorité. L'employeur a tenté de limiter la sentence de l'arbitre à des questions de procédure tandis que le syndicat a exigé qu'une décision de fond soit rendue. L'arbitre a déclaré que, entretemps, il aimerait se pencher sur la question de savoir si les parties pourraient parvenir à une entente au sujet des classifications et ainsi faire avancer le processus. Quoi qu'il en soit, il s'agira de précédents de très grande valeur dans un exercice qui présente des enjeux considérables pour les deux parties¹³.

Il est trop tôt pour se prononcer sur les répercussions de la gestion dans le cadre d'une structure de convention collective pour le Parlement. Cependant, même au cours de la période initiale, il est certain que les choses ne demeureront pas telles qu'elles étaient. Le nombre de griefs a beaucoup augmenté, et cette tendance devrait se poursuivre. Les syndicats font tout pour obtenir, par le processus administratif, ce qu'ils n'ont pu

gagner à la table de négociation. Les gestionnaires doivent assumer un nouveau mode de responsabilité. Les politiques et la pratique se resserrent et l'administration par trop tatillonne est en voie de disparition. Selon un négociateur, même s'il demeure quatre-vingt pour cent de l'ancienne manière de faire les choses, les nouveaux vingt pour cent feront leur marque sur l'administration du Parlement.

L'avenir de la deuxième et de la troisième partie de la loi

Nous terminerons par quelques réflexions sur les parties non encore proclamées de la loi. La partie III traite de la santé et de la sécurité au travail. La loi étend au Parlement la couverture déjà en vigueur dans l'industrie privée et au gouvernement fédéral, mais c'est la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, et non le Conseil canadien des relations de travail, qui étudie le rapport de l'agent à la sécurité qui lui est soumis suite au refus de travailler d'un employé, de même que les plaintes d'employés sur de prétendues activités prohibées de l'employeur. Ces deux parties de la loi font intervenir d'autres organismes gouvernementaux dans la réglementation des pratiques d'emploi au Parlement et s'appliquent aux modalités d'emploi des personnes qui travaillent pour des membres élus ou nommés de la Chambre des communes et du Sénat ainsi que les organisations politiques respectives de ces deux chambres.

Les observateurs semblent s'entendre sur les raisons suivantes pour expliquer le fait que la deuxième partie n'ait pas été mise en vigueur. Tout d'abord, les syndicats n'ont pas fait beaucoup d'efforts car les employés qu'ils représentent jouissent déjà de normes d'emploi largement supérieures aux normes minimales, pour ce qui est des modalités des conventions collectives qu'ils ont négociées. Il s'agit pour eux d'une question peu pertinente car la loi leur interdit de syndiquer les individus visés par la deuxième partie. Ils ont donc peu intérêt à faire pression pour son entrée en vigueur. Hormis les employés eux-mêmes, personne ne peut faire pression en faveur de sa proclamation. Le Parlement n'aime pas que son exploitation soit soumise à un examen externe. On observe un certain sentiment négatif face à la surveillance exercée par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en vertu de la première partie, sans parler de celle de Travail Canada. De plus, bien que la LRTP soit là pour rester, certains députés semblent avoir conclu qu'en adoptant la négociation collective, le Parlement s'était « tiré une balle dans le pied ». Il est peu probable qu'ils appuient d'autres restrictions à leur autonomie.

La troisième partie devrait présenter plus de surprises. Elle traite de la santé et de la sécurité au travail des employés parlementaires et applique au Parlement les normes et un processus presque identiques à ceux qui régissent l'industrie privée et le reste du gouvernement fédéral. Maintenant que les négociations sont terminées, les syndicats ont lancé une

campagne en faveur de la proclamation de la troisième partie. L'ANETR a écrit à chaque député pour lui décrire les risques présentés par le travail dans les édifices du Parlement et est prête à lancer une campagne de presse. Le nombre de griefs portant sur la santé et la sécurité augmente dans toutes les unités de négociation. L'obstacle à la mise en œuvre de cette partie est en fait la nature du problème, les édifices parlementaires eux-mêmes, construits à la fin du siècle dernier. Les rénover conformément aux normes de sécurité et aux codes de construction actuels serait ruineux. De plus, en vertu de la troisième partie, le Parlement pourrait théoriquement être paralysé si l'organisme réglementaire concerné (la Commission des relations de travail dans la Fonction publique) décidait qu'il convient d'autoriser les employés à quitter leur travail avec rémunération suite au rapport d'un agent à la sécurité selon lequel les conditions de travail à divers étages des édifices mettent en danger la santé et la sécurité des employés.

Le Parlement a établi un plan de rénovation sur quinze ans mais, étant donné les restrictions budgétaires actuelles, il est peu probable qu'il proclame une loi qui l'oblige à accélérer cet engagement. Mais pourquoi la Chambre des communes a-t-elle inclus ces deux parties à la *Loi sur les relations de travail au Parlement*? Les députés savaient-ils bien ce qu'ils faisaient à ce moment? Cela semblait un compromis acceptable entre d'une part l'application de la totalité du *Code canadien du travail* aux employés parlementaires (ce qui aurait été le cas si l'accréditation par le Conseil canadien des relations de travail n'avait pas été contestée) et d'autre part l'inclusion dans un statut exclusif d'une politique de relations de travail entièrement distincte. Mais si le gouvernement semble avoir décidé de ne pas proclamer la deuxième et la troisième partie, les employés ou les syndicats n'y peuvent pas grand chose.

Quelles seront les répercussions de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* pour le reste du secteur fédéral actuellement régi par la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*? Il est peu probable que l'alternative entre la grève et la conciliation prévue par la LRTFP soit modifiée dans le contexte du Parlement où la grève est interdite, en raison notamment de l'acceptation générale de la position stratégique des employés parlementaires qui légitimise l'interdiction de la grève par la *Loi sur les relations de travail au Parlement*. Cet aspect ne s'applique pas avec la même force à l'ensemble de la Fonction publique.

En outre, même dans le cadre de la LRTFP, la désignation d'employés clés à qui l'on peut interdire de faire grève conformément à cette procédure a été tellement étendue que la probabilité qu'il y ait grève est très faible. Cependant, l'expansion du champ d'application du règlement des griefs et de l'arbitrage permise par la LRTFP pourrait mener à la modification de la LRTFP. Si certaines modifications de la LRTFP sont adoptées, l'une d'elles sera sans doute

l'élargissement du champ d'application de l'arbitrage et des règlements. Les négociations entre le Conseil du Trésor et l'Alliance de la Fonction publique du Canada ont été assez houleuses ces derniers temps (la dernière série a été réglée par une séance de médiation extraordinaire de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique), et nombre d'observateurs et de participants estiment qu'il faut faire quelque chose pour accroître l'efficacité du système.

Il sera intéressant d'observer si l'Alliance et l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada parviendront à obtenir pour d'autres employés du gouvernement fédéral certains des avantages bonifiés obtenus lors des négociations par les employés parlementaires (tels que des semaines de travail plus courtes). De plus, les responsables des relations de travail au niveau fédéral surveillent de près les résultats des arbitrages sur la classification, car ils auront des conséquences pour l'ensemble du système. 

Notes

1. Gary Levy, « La négociation collective pour les employés parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, 9(2) Été 1986, p. 16; et rencontres avec P. Chodos, conseiller principal (relations de travail), Chambre des communes du Canada, le 7 juillet 1986; M. Latreille, directeur des relations de travail et de la rémunération, Chambre des communes du Canada, le 23 août 1988; D. Broad, président du syndicat local au Parlement de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, le 14 juin 1989.
2. Levy, *Ibid.*, p. 16-17; et rencontres avec D. Broad; R. G. Perron, directeur, Division de la négociation collective, Alliance de la Fonction publique du Canada, le 16 juin 1989; R. Yaremko et L. David, négociateurs à l'Alliance de la Fonction publique du Canada pour les contrats avec la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et le Sénat, le 13 juin 1989.
3. Rencontres avec R. G. Perron, R. Yaremko et L. David le 16 juin 1989 et le 13 juin 1989.
4. G. T. Sulzner « Canadian Federal Labour-Management Relations: The Mulroney Difference », *Journal of Collective Negotiations*, 15 (4), p. 291-299, 1986.
5. Rencontre avec P. Chodos le 7 juillet 1986.
6. G. T. Sulzner, *op.cit.*, p. 293-294.
7. Chapitre P-35, *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, 1966-1967*, article 70(1). Reproduit dans J. Finkelman et S. Goldenberg, *Collective Bargaining in the Public Service: The Federal Experience in Canada*, volume 2, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, p. 782.
8. Entente entre la Chambre des communes et l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion, CTC, du 15 juin 1987 au 31 mars 1990, article 16.11: « Prime temporaire », p. 50.
9. La narration des négociations de l'Alliance est tirée des rencontres avec P. Pageau, M. Latreille, H. Fothergill, R. Yaremko, L. David et D. Broad entre le 12 et le 14 juin 1989.
10. Audience devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique: Demande d'accréditation, sous-groupes des agents de recherche et des adjoints à la recherche du Groupe des services bibliothécaires et de recherche, le 16 mai 1989, dossier 442-L-12, p. 16-17.
11. Rapport statistique sur les griefs: 1er janvier au 31 décembre 1988, Chambre des communes.
12. Griefs au Sénat: du 24 décembre 1987 au 31 décembre 1988, note de service de O. Sauvée à G. Pageau.
13. Entrevue téléphonique avec H. Fothergill, le 12 juillet 1989.