



Motifs de décision

Hospital Employees' Union,

plaignant,

et

Gitxsan Health Society,

intimée.

Dossier du Conseil : 30344-C

Référence neutre : 2014 CCRI 748

Le 28 novembre 2014

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) était composé de M^e Graham J. Clarke, Vice-président, ainsi que de M^e Robert Monette et M. Daniel Charbonneau, Membres.

Représentants des parties au dossier

M^e Sam Black, pour le Hospital Employees' Union;

M^e Terry Honcharuk, pour la Gitxsan Health Society.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M^e Robert Monette, Membre.

I. Nature de la plainte et question constitutionnelle préliminaire

[1] Le 27 février 2014, le Hospital Employees' Union (le syndicat) a déposé une plainte auprès du Conseil, dans laquelle il allègue que la Gitxsan Health Society (l'employeur) a agi en violation des dispositions de l'alinéa 50a) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*) en refusant de rencontrer le syndicat et de se rendre disponible pour négocier le renouvellement de la convention collective après qu'un avis de négociation eut été dûment donné.

[2] Dans sa réponse datée du 11 avril 2014, l'employeur nie contrevenir à l'alinéa 50a) du *Code*, alléguant qu'il n'est pas disponible en temps opportun en raison du calendrier des séances de négociations collectives connexes auxquelles prend part son représentant désigné avec d'autres établissements de soins de santé de Premières Nations voisines. Dans sa réponse, l'employeur soutient aussi précisément que la législation du travail fédérale ne s'applique pas à ses relations avec le syndicat et que l'ordonnance d'accréditation initialement rendue en 1996 par le prédécesseur du Conseil, le Conseil canadien des relations du travail (le CCRT), devrait maintenant être annulée pour motif d'absence de compétence constitutionnelle, comme l'ont exposé récemment la Cour suprême du Canada (la CSC) et le Conseil dans des décisions portant sur des questions semblables.

[3] Le syndicat réplique en indiquant que le Conseil conserve sa compétence constitutionnelle jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive confirme, le cas échéant, qu'il n'a pas la compétence constitutionnelle voulue. Comme aucune décision de ce genre n'a encore été rendue, le syndicat estime que le Conseil devrait plutôt se pencher sur le refus persistant de l'employeur d'entamer immédiatement des négociations collectives en vue de renouveler la convention collective, et remédier à cette violation évidente du *Code*.

[4] À ce stade du processus, le Conseil a examiné les questions en cause soulevées dans les observations et a rendu une décision partielle le 16 juin 2014 (*Gitxsan Health Society*, 2014 CCRI LD 3236), décrivant comme suit la façon dont il prévoyait trancher ces questions :

Après avoir examiné les observations des parties, le Conseil a décidé de trancher tout d'abord la question de la compétence. Les parties auraient pu soulever cette question plus tôt, mais il ne s'agit pas de la seule affaire dans le cadre de laquelle le Conseil doit effectuer une seconde analyse d'une question fondamentale en raison de décisions récentes de la Cour suprême du Canada.

(page 2)

[5] Comme les faits d'ordre constitutionnel figurant au dossier n'ont pas été contestés, le Conseil a invité les parties à présenter des observations supplémentaires, le cas échéant, à l'appui de leur position respective. Dans une lettre datée du 14 août 2014, le Conseil a confirmé aux parties qu'il avait reçu leurs observations supplémentaires sur la question de la compétence constitutionnelle et qu'il était convaincu que la documentation dont il disposait lui suffisait pour trancher la question sans tenir d'audience, comme le prévoit l'article 16.1 du *Code*.

[6] Le Conseil a ensuite demandé à l'employeur, conformément à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, de signifier à tous les procureurs généraux des provinces et du Canada un avis portant sur la question de la compétence constitutionnelle accompagné de copies des observations de l'ensemble des parties ainsi que de toutes les directives du Conseil. Selon le dossier, l'employeur a bel et bien signifié l'avis et la documentation demandés. Le Conseil a invité les procureurs généraux à lui présenter leurs observations, le cas échéant, mais aucun n'a choisi de le faire.

II. Aperçu des faits d'ordre constitutionnel et des décisions antérieures pertinentes

[7] Depuis le 5 juillet 1996, le syndicat est l'agent négociateur accrédité d'une unité décrite comme suit dans l'ordonnance d'accréditation n° 7208-U rendue par le CCRT :

tous les employés qui travaillent pour la Gitxsan Treaty Society, représentée par la Gitxsan Health Authority et qui s'occupent de la prestation de services de santé communautaires en Colombie-Britannique, **à l'exclusion** du directeur administratif, des directeurs régionaux et des médecins.

[8] Le 16 juin 2004, le Conseil a modifié l'ordonnance d'accréditation par son ordonnance n° 8672-U, dans laquelle il a mis à jour le nom de l'employeur et le titre de certains des postes exclus, de sorte qu'elle est maintenant formulée de la façon suivante :

tous les employés qui travaillent pour la Gitxsan Treaty Society, représentée par la Gitxsan Health Society et qui s'occupent de la prestation de services de santé communautaires en Colombie-Britannique, **à l'exclusion** du chef de la direction, de l'adjoint administratif (secrétaire général) au chef de la direction, du directeur des soins à domicile et en milieu communautaire, des infirmières diplômées et des médecins.

[9] Selon les éléments de preuve présentés par les parties, l'employeur était et est toujours une entreprise sans but lucratif, constituée en société en vertu de la *Society Act* de la Colombie-Britannique; elle fournit des services de soins de santé qui tiennent compte des réalités culturelles depuis 1995 dans divers centres de la région de Hazelton, en Colombie-Britannique, à une population principalement composée de membres des Premières Nations Gitxsan et We'suwet'en.

[10] L'unité de négociation comprend actuellement quelque 37 employés portant divers titres, dont les fonctions touchent différents domaines, de la santé à l'administration. Depuis 2013, le financement nécessaire des dépenses de fonctionnement provient de la Régie de la santé des Premières Nations (RSPN), une organisation qui relève entièrement de la compétence provinciale et qui s'occupe du financement, de la planification et de l'exécution des programmes

de santé anciennement fournis en Colombie-Britannique par la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada, région du Pacifique. Le financement provient aussi du ministère du Développement de l'enfance et de la famille de la Colombie-Britannique, qui administre la *Child, Family, and Community Service Act*, et qui réglemente et surveille certaines des activités de l'employeur.

[11] L'employeur fournit notamment des services d'aide à domicile, en soins infirmiers communautaires, en soins dentaires de base, d'encadrement, de counseling en matière de santé générale et de santé mentale ainsi que des services de voyage pour les patients et de la formation pour l'acquisition de compétences ménagères.

[12] L'employeur est régi par un conseil d'administration constitué de représentants des communautés des réserves auxquelles s'adressent ses services ainsi que de représentants provenant de l'extérieur des réserves. Ce conseil d'administration supervise le fonctionnement, mais la gestion quotidienne est assurée par les gestionnaires et les membres du personnel exclus. Rien n'indique que les conseils de bande ont un lien direct, quel qu'il soit, avec les activités et les services de l'employeur.

[13] Dès 1996, le CCRT a dû trancher la question de la compétence constitutionnelle applicable aux parties en l'espèce, une question qui avait alors été soulevée par l'employeur dans le cadre du processus relatif à la demande d'accréditation initiale présentée par le syndicat.

[14] Dans sa décision-lettre *Gitxsan Treaty Society, représentée par la Gitxsan Health Authority*, 5 juillet 1996 (LD 1552), le CCRT a déterminé, en se fondant sur la jurisprudence applicable à l'époque, que le financement fédéral des services de santé fournis alors aux Indiens de même que l'orientation et la surveillance constantes exercées par le ministre de la Santé du Canada faisaient en sorte que les activités de l'employeur étaient considérées comme une partie intégrante de la compétence fédérale principale à l'égard des Indiens et des terres réservées aux Indiens. Par conséquent, le CCRT a conclu qu'il avait la compétence constitutionnelle requise et a accueilli la demande d'accréditation telle qu'elle est décrite au paragraphe 7 ci-dessus.

[15] Dans la décision-lettre *Gitxsan Treaty Society, représentée par la Gitxsan Health Authority*, 1999 CCRI LD 48, le Conseil a refusé de permettre à l'employeur de soulever à nouveau sa contestation constitutionnelle concernant la compétence du Conseil dans le cadre d'une plainte de pratique déloyale de travail. Le Conseil a décrit la raison pour laquelle il refusait d'accueillir une nouvelle contestation de sa compétence à la page 2 de la décision :

En conséquence, le Conseil a rendu une décision définitive portant qu'il a la compétence constitutionnelle voulue pour régler les relations du travail de l'employeur. Le Conseil a tranché cette question en ce qui concerne ces deux parties et ses décisions sont définitives et exécutoires pour les parties concernées. Selon le Conseil, les parties ne devraient pas avoir l'autorisation de miner les décisions du Conseil ou d'en retarder le caractère définitif en débattant continuellement la même question.

[16] La question de la compétence constitutionnelle est de nouveau soulevée en l'espèce par l'employeur comme objection préliminaire concernant la compétence du Conseil d'instruire la présente plainte, une objection formulée dans le cadre des deux affaires tranchées récemment par la CSC, à savoir *NIL/TU,O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees' Union*, [2010] 2 RCS 696, 2010 CSC 45; et *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Native Child and Family Services of Toronto*, [2010] 2 RCS 737, 2010 CSC 46 (*Native Child*).

III. Position des parties sur la question de la compétence

A. L'employeur

[17] L'employeur affirme que, dans l'arrêt *NIL/TU,O*, précité, la CSC a établi de façon concluante qu'une société – très semblable à l'employeur puisqu'elle fournissait, comme lui, des services de santé à des populations des Premières Nations – menait nettement des activités assujetties à la compétence constitutionnelle provinciale et que la présomption de compétence provinciale en matière de relations du travail n'a pas été réfutée dans des circonstances comparables à celles en l'espèce.

[18] L'employeur soutient que, en appliquant le « critère fonctionnel » comme le prescrit maintenant la CSC, le Conseil devrait conclure que les lois provinciales s'appliquent parce que ses activités et son statut sont semblables à ceux que la CSC a jugés comme relevant de la compétence provinciale. Selon l'employeur, il est désormais bien établi en droit que le critère prescrit par la CSC et la conclusion qui en découle ont maintenant été adoptés par les tribunaux inférieurs et par le Conseil lui-même dans un certain nombre d'instances à la suite de l'arrêt *NIL/TU,O*. Compte tenu de ces précédents, l'employeur affirme que le Conseil devrait

forcément conclure que l'ordonnance d'accréditation initiale a été indûment rendue aux termes des lois du travail fédérales et qu'elle devrait donc être annulée.

[19] L'employeur se fonde sur le bien-fondé des motifs et des conclusions de la CSC et sur les décisions récentes du Conseil dans *Dilico Anishinabek Family Care*, 2012 CCRI 655 (RD 655) (*Dilico*); et dans *Oneida of the Thames EMS*, 2011 CCRI 564 (*Oneida*).

[20] L'employeur s'appuie aussi sur la décision *Dilico* dans laquelle le Conseil a confirmé le principe selon lequel la compétence constitutionnelle du tribunal est une question pouvant être soulevée de façon légitime à tout moment par n'importe quelle partie et devant être tranchée sans être assujettie à un délai procédural ou législatif.

[21] L'employeur demande au Conseil de déclarer qu'il n'a donc pas compétence pour trancher la plainte du syndicat et de déclarer que l'accréditation de 1996 (telle qu'elle a été modifiée par la suite) est, par conséquent, annulée.

B. Le syndicat

[22] Le syndicat affirme que l'objection soulevée est une tactique de diversion utilisée par l'employeur pour éviter d'avoir à faire face au bien-fondé de la plainte.

[23] Le syndicat ne conteste pas les faits d'ordre constitutionnel énoncés par l'employeur, mais il souligne que la réponse de celui-ci à la plainte ne fait état d'aucun processus approprié qui permettrait de remettre en question de façon légitime la compétence constitutionnelle du Conseil, puisque l'employeur n'a initialement signifié aucun avis approprié conformément à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales* lorsqu'il a soulevé l'objection.

[24] Le syndicat soutient qu'il n'y a actuellement aucune demande de réexamen en instance aux termes de l'article 18 du *Code*, et qu'il n'y a aucun processus de contrôle judiciaire en cours visant l'ordonnance d'accréditation initiale, de sorte que, sur le plan juridique, rien ne justifie que le Conseil examine sa compétence, une compétence qui est reconnue et en vigueur depuis l'ordonnance d'accréditation de 1996.

[25] Le syndicat fait valoir que le Conseil conserve cette compétence tant qu'elle ne lui sera pas retirée aux termes d'une décision judiciaire, et qu'il devrait par conséquent rejeter l'objection relative à la compétence et se prononcer sur le bien-fondé de sa plainte.

IV. Analyse et décision

[26] Tout d'abord, la question de savoir s'il convient d'accueillir une contestation constitutionnelle sans tenir compte d'aucun délai procédural, législatif ou réglementaire a été traitée par le Conseil dans la décision partielle qu'il a rendue dans *Dilico*. Il a conclu qu'une demande visant le réexamen de sa compétence (selon les mêmes arrêts rendus récemment par la CSC, soit *NIL/TU,O* et *Native Child*) n'est pas assujettie au délai établi aux fins du processus de réexamen général et qu'elle n'est donc pas irrecevable, même si de nombreuses années se sont écoulées depuis la décision initiale.

[27] Le Conseil s'exprimait ainsi dans *Dilico* :

[37] Soit le Conseil a la compétence constitutionnelle pour statuer sur les questions en matière de relations du travail opposant les parties, soit il ne l'a pas. Des arrêts de la CSC comme ceux dont il est fait mention ci-dessus pourraient, selon l'affaire, priver le Conseil d'une compétence qu'il a pourtant exercée pendant des dizaines d'années. C'est là l'incidence naturelle des arrêts de la CSC ayant trait au droit constitutionnel.

[38] Par conséquent, compte tenu des arrêts *Nil/TU,O*, précité, et *Native Child*, précité, rendus récemment par la CSC, le Conseil confirme la recevabilité de la demande présentée par *Dilico* visant le réexamen de la question de la compétence.

[28] De l'avis du Conseil, les mêmes commentaires et la même décision s'appliquent aussi à la recevabilité d'une demande de réexamen concernant la question de la compétence constitutionnelle présentée dans le cadre d'une réponse (comme en l'espèce), plutôt que dans le cadre d'une demande distincte. Le véhicule procédural utilisé pour soulever la question ne diminue pas l'admissibilité de la contestation constitutionnelle, pas plus qu'il ne modifie l'évaluation devant être effectuée conformément aux principes directeurs exposés par la CSC, afin de déterminer correctement le régime législatif applicable.

[29] Par conséquent, le Conseil conclut que la nécessité de réexaminer sa compétence en l'espèce a été dûment soulevée à la suite des arrêts rendus récemment par la CSC et qu'une nouvelle décision est justifiée.

[30] Selon le Conseil, les services assurés par l'employeur sont en effet très semblables à ceux qui ont été examinés par la CSC dans les arrêts *NIL/TU,O* et *Native Child*, précités, lesquels ont été rendus plus de quinze ans après l'ordonnance d'accréditation et l'évaluation initiale de la compétence faite en 1996.

[31] Après avoir examiné les activités de NIL/TU,O, la CSC a déclaré que le critère approprié à appliquer était le « critère fonctionnel » :

[18] En d'autres mots, pour déterminer si le pouvoir de réglementer les relations de travail d'une entité relèvera du gouvernement fédéral, ce qui aurait pour effet d'écartier la présomption de compétence provinciale, l'arrêt *Four B* exige que le tribunal applique tout d'abord le critère fonctionnel, c'est-à-dire qu'il examine la nature de l'entité, son exploitation et ses activités habituelles pour voir s'il s'agit d'une entreprise fédérale. Si c'est le cas, ses relations de travail seront assujetties à la réglementation fédérale. C'est seulement lorsque cet examen n'est pas concluant qu'il doit ensuite examiner si la réglementation, par le gouvernement provincial, des *relations de travail* de l'entité porterait atteinte au chef de compétence fédérale en cause.

[32] En appliquant le « critère fonctionnel », la juge Abella a conclu que les activités de ce fournisseur de services à l'enfance relevaient de la compétence provinciale, compte tenu de leur nature essentielle :

[45] La nature essentielle des activités de NIL/TU,O consiste à fournir des services aux enfants et aux familles, une question qui relève de la compétence provinciale. La présence de financement fédéral et le fait que les services de NIL/TU,O visent à répondre à des besoins précis sur le plan culturel ne changent pas, à mon avis, la nature manifestement provinciale de cette entité. La communauté visée par les activités de NIL/TU,O à titre d'agence d'aide à l'enfance ne change pas *ce qu'elle fait*, soit offrir des services d'aide à l'enfance. Les bénéficiaires visés peuvent et devraient sans doute influencer sur la façon dont ces services sont rendus, mais ils ne changent rien au fait que la prestation de services d'aide à l'enfance, une entreprise provinciale, est essentiellement la fonction de NIL/TU,O.

[33] Toujours dans l'arrêt *NIL/TU,O*, la juge en chef McLachlin a examiné la relation entre ces activités relatives à la santé et la compétence fédérale sur les « Indiens » :

[70] Nous pouvons donc conclure que le contenu essentiel, ou le « contenu minimum élémentaire et irréductible » de la compétence fédérale sur les « Indiens » au par. 91(24) est défini comme les matières qui sont liées au statut et aux droits des Indiens. Lorsque leur statut ou leurs droits sont concernés, les Indiens sont des « personnes » fédérales, réglementées par les lois fédérales : voir *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 60.

...

[74] La question est de savoir si les activités normales et habituelles de l'entreprise indienne en cause sont liées au statut et aux droits des Indiens, qui traduisent la responsabilité fédérale fondamentale à leur égard dans le contexte constitutionnel et historique du Canada. Les lois ouvrières provinciales ne peuvent être écartées que si les activités normales et habituelles de l'entreprise ont un lien direct avec ce qui fait que les Indiens sont des personnes fédérales en vertu de leur statut ou de leurs droits, dans la mesure où les lois provinciales auraient pour effet d'entraver cette entreprise essentiellement fédérale.

...

[76] La fonction de NIL/TU,O consiste en la prestation de services d'aide à l'enfance dans le cadre du réseau provincial des organismes offrant des services semblables. Les activités normales et habituelles de NIL/TU,O ne concernent pas les questions de statut ou de droits des Indiens. Par conséquent, les services d'aide à l'enfance ne peuvent être considérés comme des activités fédérales.

[34] Le Conseil conclut que les activités relatives aux services de santé de l'employeur, telles qu'elles sont décrites en l'espèce, sont de la même nature que celles qui ont été examinées dans l'arrêt *NIL/TU,O*, et que l'application du « critère fonctionnel » prescrit donne à peu près les mêmes résultats : la nature essentielle des activités en l'espèce est de fournir des services de santé, un domaine relevant clairement de la compétence constitutionnelle provinciale, et ces activités n'ont aucune incidence sur le statut et les droits des Indiens et ne portent donc pas atteinte au contenu essentiel du chef de compétence fédérale.

[35] Dans *Oneida*, précitée, le Conseil a aussi été appelé à réexaminer sa compétence à la lumière des principes exposés dans l'arrêt *NIL/TU,O*. En se fondant sur le « critère fonctionnel » prescrit par la CSC, le Conseil a conclu qu'un service d'ambulance terrestre destiné principalement au transport de patients autochtones relevait tout de même de la compétence provinciale; le Conseil a annulé son ordonnance d'accréditation initiale au motif que celle-ci avait été rendue sans compétence constitutionnelle.

[36] Le Conseil a aussi été appelé à réexaminer sa compétence dans *Dilico*. En se fondant sur le critère prescrit par la CSC, le Conseil a conclu que cet organisme qui fournissait des services d'aide et de santé à l'enfance et à la famille aux membres des Premières Nations et du peuple anishinabek était donc une entreprise provinciale, qui ne relevait pas de la compétence constitutionnelle du Conseil, ce qui a mené le Conseil a annulé son ordonnance d'accréditation initiale.

[37] En se fondant sur les principes et les critères énoncés dans l'arrêt *NIL/TU,O* et appliqués dans *Oneida* et dans *Dilico*, précités, et sur le fait que la présomption de compétence provinciale à l'égard des activités en cause n'a pas été écartée, le Conseil conclut que l'ordonnance d'accréditation rendue à l'intention du syndicat et régissant les services de santé fournis par l'employeur n'est pas valide sur le plan de la compétence, puisque les activités en cause sont de nature provinciale et ne sont donc pas assujetties aux lois fédérales.

[38] Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'avait pas la compétence constitutionnelle à l'égard des activités de l'employeur, si bien que l'ordonnance d'accréditation n° 7208-U est par

la présente annulée. Le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur la présente plainte et ferme son dossier.

[39] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

Traduction

Graham J. Clarke
Vice-Président

Robert Monette
Membre

Daniel Charbonneau
Membre