

A-48-04
2005 FCA 5

A-48-04
2005 CAF 5

Public Service Alliance of Canada (*Appellant*)

Alliance de la fonction publique du Canada
(*appelante*)

v.

c.

Her Majesty the Queen (*Respondent*)

Sa Majesté la Reine (*intimée*)

INDEXED AS: PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA v. CANADA (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA c. CANADA (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Décary, Sharlow and Malone
J.J.A.—Ottawa, November 16, 2004 and January 6, 2005.

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Sharlow et Malone,
J.C.A.—Ottawa, 16 novembre 2004 et 6 janvier 2005.

RCMP — Whether Royal Canadian Mounted Police Act, s. 10 contravened by municipal policing agreements allowing municipalities to employ civilian support staff not appointed under Public Service Employment Act (PSEA) — Who are civilian employees necessary for carrying out functions, duties of Force — Duties of RCMP, as Canada's national police force, considered — Duties of support staff — Act, Regulations not supporting Crown's position work of Force under municipal agreement not "function, duty" as not part of core mandate — Act, s. 10 need not be "read down" to be constitutional.

GRC — L'art. 10 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada a-t-il été violé par des ententes portant sur les services municipaux de police qui autorisent les municipalités à employer du personnel civil de soutien qui n'a pas été nommé en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)? — Qui est le personnel civil nécessaire à l'exercice des attributions de la GRC? — Examen des attributions de la GRC en tant que force de police au Canada — Tâches des employés de soutien — La Loi et le Règlement n'appuient pas la position de la Couronne selon laquelle les tâches effectuées par la GRC en vertu d'une entente municipale ne sont pas des «attributions» de la GRC puisqu'elles ne font pas partie de son mandat principal — Il ne faut pas interpréter l'art. 10 de la Loi «d'une manière restrictive» pour en assurer la constitutionnalité.

Public Service — Labour Relations — Union seeking declaration Royal Canadian Mounted Police Act, s. 10 violated by municipal policing agreements allowing municipalities to employ civilian support staff not appointed under PSEA and so not compelled to join union — Policing agreements, work of support staff, explained — Crown's argument s. 10 intended to allow for flexibility in making appointments, rejected — Parliament's intention that services necessary for carrying out functions, duties of RCMP (apart from those of Force members) be provided by PSEA appointees — Per Décary J.A. (dissenting): Court should be reluctant to interfere with executive governmental arrangements made on basis of sound political, economic, social considerations.

Fonction publique — Relations du travail — Le syndicat cherche à obtenir un jugement déclarant que l'art. 10 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada est violé par les ententes portant sur les services municipaux de police qui autorisent les municipalités à employer du personnel civil de soutien qui n'a pas été nommé en vertu de la LEFP et qui n'est donc pas obligé d'adhérer au syndicat — Explication des ententes sur les services municipaux de police et les tâches des employés de soutien — La Cour a rejeté l'argument de la Couronne selon lequel l'art. 10 conférerait une certaine flexibilité lors de la nomination du personnel — Le législateur voulait que les services nécessaires à l'exercice des attributions de la GRC (autres que les services fournis par ses membres) soient fournis par des personnes nommées en vertu de la LEFP — Le juge Décary, J.C.A. (dissident): La Cour doit hésiter à s'ingérer dans des décisions gouvernementales qui ont été prises pour des motifs d'ordre politique, économique et social.

This was an appeal from a Federal Court judgment, granting the Crown's motion for summary judgment and dismissing an action for a declaration that *Royal Canadian*

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la Cour fédérale accordant la requête en jugement sommaire présentée par la Couronne et rejetant l'action introduite en vue d'obtenir

Mounted Police Act, section 10 is contravened by municipal policing agreements that allow municipalities to employ civilian support staff, not appointed under the *Public Service Employment Act* (PSEA) and accordingly not forced to join the union. At issue was the interpretation of section 10, which provides that civilians engaged to assist the Force shall be appointed under the PSEA. Those appointed under that statute as civilian RCMP employees fall under the collective bargaining agreement between Treasury Board and appellant. The union complained that under the municipal policing and agreements the Force has civilian employees who are not appointed under the PSEA. In order to resolve the debate, the Court had to determine who are the “civilian employees that are necessary for carrying out the functions and duties” of the RCMP as provided for by section 10. That in turn required a determination of the functions and duties of the Force as set forth in the RCMP Act and Regulations. The RCMP, as Canada’s national police force, is responsible for the enforcement throughout Canada of federal statutes such as the *Income Tax Act* and the *Security Offences Act*. It is involved in the investigation of organized crime, provision of security to senior government officials, the collection and dissemination of information relating to criminal law administration through the Canadian Police Information Centre, and the operation of forensic laboratories. It does not, however, enforce the Canadian *Criminal Code*, provincial laws or municipal by-laws unless authorized to do so by the province or municipality and, under paragraph 17(c) of the RCMP Regulations, the Force cannot act unless a policing agreement meeting the requirements of RCMP Act, section 20 has been entered into.

Under the municipal policing agreements between the Government of Canada and Antigonish, Nova Scotia and Humboldt, Saskatchewan, the municipalities had to provide their own employees to support the work of the RCMP as a municipal police force while the Force had to provide its own support staff needed to discharge its federal mandate. These agreements were worded differently than were those with the provinces of Nova Scotia and Saskatchewan. Under the latter, it was clear that civilian RCMP employees were part of the federal public service, even when providing services related to provincial policing. At the Antigonish detachment, one of the three civilian clerks was not appointed under the PSEA while at Humboldt, one of the two clerks was not appointed under that Act. The support staff prepare files for officers who must attend at court, conduct background checks, conduct dispatching functions and maintain records on such matters as theft and stolen goods. The evidence revealed that the work of the municipal support employees was commingled with that of

un jugement déclarant que l’article 10 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* était violé par des ententes portant sur les services municipaux de police qui autorisaient les municipalités à employer du personnel civil de soutien qui n’avait pas été nommé en vertu de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* (LEFP) et qui, par conséquent, ne pouvait être contraint d’adhérer au syndicat. La question en litige était l’interprétation de l’article 10 qui prévoit que la nomination du personnel civil nécessaire à l’exercice des attributions de la GRC est régie par la LEFP. Ces employés désignés en vertu de la LEFP comme employés civils de la GRC sont assujettis à la convention collective conclue entre le Conseil du Trésor et l’appelante. Le syndicat a prétendu que, en vertu des ententes sur les services municipaux de police, la GRC a recours à des employés civils qui n’ont pas été nommés en vertu de la LEFP. Pour régler le litige, la Cour devait décider qui était le «personnel civil nécessaire à l’exercice des attributions» de la GRC en vertu de l’article 10. Pour ce faire, il fallait préciser les attributions de la GRC telles qu’établies dans la Loi et le Règlement de la GRC. La GRC, en tant que force de police nationale, est responsable de l’application, partout au Canada, des lois fédérales, notamment la *Loi de l’impôt sur le revenu* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Elle enquête sur le crime organisé, elle assure la protection des hauts fonctionnaires du gouvernement, elle recueille et diffuse des renseignements concernant l’administration du droit pénal par l’entremise du Centre d’information de la police canadienne et elle est responsable des laboratoires judiciaires. Cependant, la GRC n’est pas chargée de l’application des lois provinciales ni des règlements municipaux et elle n’applique pas non plus le *Code criminel* du Canada sauf si elle est autorisée à le faire par la province ou la municipalité et, selon l’alinéa 17c) du Règlement de la GRC, la GRC ne peut agir à moins qu’un arrangement qui respecte les exigences de l’article 20 de la Loi sur la GRC ne soit intervenu.

Selon des ententes sur les services municipaux de police entre le gouvernement du Canada et Antigonish (Nouvelle-Écosse) et Humboldt (Saskatchewan), les municipalités devaient fournir leurs propres employés pour appuyer le travail de la GRC comme force de police municipale et la GRC devait fournir ses propres employés de soutien pour remplir son mandat fédéral. Les termes de ces ententes étaient différents de ceux des ententes intervenues avec les provinces de Nouvelle-Écosse et de Saskatchewan. Selon ces dernières ententes, il n’a pas été contesté que les employés civils de la GRC faisaient partie de la fonction publique fédérale, même s’ils offraient des services liés aux forces de police provinciales. Au détachement d’Antigonish, l’un des trois commis civils n’avait pas été nommé en vertu de la LEFP, alors que dans le détachement de Humboldt, l’un des deux commis civils n’avait pas été nommé en vertu de la Loi. Les employés de soutien préparent les dossiers à l’intention des officiers qui comparaissent devant la cour, vérifient les

the federal government employees.

The Federal Court agreed with the Crown's position, that for section 10 purposes, the "functions and duties" of the Force include only activities falling within its "core mandate", meaning those duties that the Force had to discharge absent any provincial or municipal policing agreements. Thus, *Criminal Code* enforcement in the provinces and the enforcement of provincial and municipal laws under policing agreements, would not form part of the RCMP's core mandate.

Held (Décary J.A. dissenting), the appeal should be allowed.

Per Sharlow J.A. (Malone J.A. concurring): The conclusion arrived at by the Federal Court could not be agreed with. Nothing in the Act or Regulations supported the Crown's proposition that the work done by the Force under a municipal policing agreement was not a "function" or "duty" just because it was not part of the core mandate. The work was performed under the authority of the RCMP Act and paragraph 17(c) of the Regulations. Act, section 20 contemplates that the Force may act as a provincial or municipal police force. There was no constitutional basis for any other interpretation of section 10.

Constitution Act, 1867, subsection 92(14) notwithstanding, it was settled law that the organization and management of the Force, even when acting as a provincial police force, are within the sole legislative authority of Parliament. There was no necessity to "read down" section 10 for it to be constitutional. Apparently, neither Nova Scotia nor Saskatchewan had any constitutional concerns with respect to this litigation since they did not intervene although made aware of these proceedings.

The Crown's submission that the purpose of some 48 instances of federal legislation containing language similar to that of section 10 was to provide flexibility by identifying who has the power to make appointments to specified positions, was not accepted. There is very little flexibility in RCMP Act, section 10 or in any of the other similar provisions to which reference was made. The intention of Parliament in enacting section 10 was to require that services "necessary for carrying out the functions and duties" of the RCMP (apart from those performed by Force members) be provided by persons appointed under the PSEA.

antécédents de certaines personnes, assurent les fonctions de répartition et maintiennent des systèmes d'archivage relatifs aux vols et au matériel volé. Selon la preuve, les employés de soutien municipaux partageaient leurs tâches avec les employés du gouvernement fédéral.

L'argument de la Couronne, retenu par la Cour fédérale, était que, aux fins de l'article 10, les «attributions» de la GRC ne comprenaient que les activités qui faisaient partie de son «mandat principal», c'est-à-dire les attributions qu'exercerait la GRC même en l'absence d'une entente provinciale ou municipale sur les services de police. Ainsi, l'application du *Code criminel* dans les provinces et l'application des lois provinciales et municipales en vertu d'ententes sur les services de police ne feraient pas partie du mandat principal de la GRC.

Arrêt (le juge Décary, J.C.A., dissident): l'appel est accueilli.

La juge Sharlow, J.C.A. (le juge Malone souscrivant à ses motifs): La Cour d'appel a rejeté la conclusion de la Cour fédérale. Rien dans la Loi ni dans le Règlement de la GRC n'appuyait la proposition de la Couronne selon laquelle le travail de la GRC en vertu d'une entente municipale sur les services de police n'était pas une «attribution» de la GRC, tout simplement parce que cela ne faisait pas partie de son mandat principal. Le travail était effectué en vertu de la Loi sur la GRC et de l'alinéa 17c) du Règlement. Selon l'article 20 de la Loi sur la GRC, la GRC peut agir en tant que force de police provinciale ou municipale. La Constitution ne permettait aucune autre interprétation de l'article 10.

Nonobstant le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il est bien établi que l'organisation et la gestion de la GRC, même en rapport avec ses activités en tant que force de police provinciale, relèvent de la seule autorité législative du Parlement. Il n'était pas nécessaire d'interpréter l'article 10 «d'une manière restrictive» pour en assurer la constitutionnalité. Apparemment, ni la Nouvelle-Écosse ni la Saskatchewan n'avaient de préoccupation d'ordre constitutionnel en rapport avec le présent litige puisque, même si les deux provinces en avaient été avisées, aucune d'elles n'avait été partie à l'instance.

L'argument de la Couronne, selon lequel l'objet des quelques 48 dispositions de lois fédérales qui contiennent des termes semblables à ceux de l'article 10 était d'accorder une certaine flexibilité en précisant qui avait le pouvoir de nommer des personnes à certains postes en particulier, a été rejeté. L'article 10 de la Loi sur la GRC et toutes les autres dispositions semblables qui ont été citées sont très peu flexibles. Le législateur, en adoptant l'article 10, voulait que les services «nécessaires à l'exercice des attributions» de la GRC (autres que les services fournis par ses membres) soient fournis par des personnes nommées en vertu de la LEFP.

The union was accordingly entitled to a declaration that section 10 had been contravened by the municipal policing agreements here at issue in so far as they allow persons not appointed under the PSEA to provide the RCMP services necessary to the discharge of the duties of the RCMP as a municipal police force.

Per Décaré J.A. (dissenting): The Court was here dealing with executive arrangements, that is to say, between the federal government (as opposed to the RCMP) and a municipal government duly authorized by a provincial government. The Act contains no requirement as to the employment of civilian staff under such arrangements. In this matter of municipal police service, fundamentally within provincial jurisdiction, absent express statutory language, it should not be found that federal legislation dictates the terms under which provincial governments may enter into the agreements. The Court should be extremely reluctant to intervene in governmental decisions which, it was assumed, were made on the basis of sound political, economic or social considerations.

Furthermore, accepting the union's position would result in the Court having to redraft the agreements to, amongst other things, devise new cost calculation formulas.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, s. 68.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 92(14).
Controlled Drugs and Substances Act, S.C. 1996, c. 19.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1.
Migratory Birds Convention Act, 1994, S.C. 1994, c. 22.
Police Act, R.S.N.S. 1989, c. 348.
Police Act, 1990 (The), S.S. 1990-91, c. P-15.01.
Police Act, 1973 (The), S.A. 1973, c. 44.
Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 3, 9 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 4), 10, 18, 20.
Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361, s. 17 (as am. by SOR/94-219, s. 5).
Security Offences Act, R.S.C., 1985, c. S. 7.

Par conséquent, le syndicat avait droit à un jugement déclarant que l'article 10 avait été violé par les ententes en cause portant sur des services municipaux de police dans la mesure où elles autorisaient des personnes qui n'avaient pas été nommées en vertu de LEFP à fournir des services qui étaient nécessaires à l'exercice des attributions de la GRC comme service municipal de police.

Le juge Décaré, J.C.A. (dissident): La question qui se posait à la Cour concernait les arrangements exécutifs, c'est-à-dire les arrangements conclus entre le gouvernement fédéral (par opposition à la GRC) et un gouvernement municipal dûment autorisé par un gouvernement provincial. La Loi ne prévoit aucune exigence relativement à l'emploi d'un personnel civil dans le cadre de tels arrangements. Dans le domaine des forces municipales de police qui sont strictement de compétence provinciale, en l'absence d'un texte légal exprès, il ne peut être conclu que la loi fédérale dicte les conditions en vertu desquelles les gouvernements provinciaux peuvent conclure ces ententes. La Cour doit beaucoup hésiter à s'ingérer dans des décisions gouvernementales qui, selon elle, ont été prises pour des motifs d'ordre politique, économique ou social.

En outre, s'il faut retenir la position du syndicat, la Cour devrait reformuler les ententes dans le but notamment d'élaborer de nouvelles formules pour le calcul des coûts.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.
Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, art. 68.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 92(14).
Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, L.C. 1994, ch. 22.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5° suppl.), ch. 1.
Loi réglementant certaines drogues et autres substances, L.C. 1996, ch. 19.
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 3, 9 (mod. par L.R.C. (1985) (2° suppl.), ch. 8, art. 4), 10, 18, 20.
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33.
Loi sur les infractions en matière de sécurité, L.R.C. (1985), ch. S-7.
Police Act, R.S.N.S. 1989, ch. 348.
Police Act, 1990 (The), S.S. 1990-91, ch. P-15.01.
Police Act, 1973 (The), S.A. 1973, ch. 44.

Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988), DORS/88-361, art. 17 (mod. par DORS/94-219, art. 5).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

O'Hara v. British Columbia, [1987] 2 S.C.R. 591; (1987), 45 D.L.R. (4th) 527; [1988] 1 W.W.R. 216; 19 B.C.L.R. (2d) 273; 38 C.C.C. (3d) 233; 80 N.R. 127; *Alberta (Attorney General) v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267; (1981), 28 A.R. 387; 123 D.L.R. (3d) 257; [1981] 6 W.W.R. 217; 62 C.C.C. (2d) 51; 37 N.R. 1.

APPEAL from a Federal Court decision ((2004), 244 F.T.R. 190, 2004 FC 13) granting summary judgment dismissing a union's action for a declaration that the *Royal Canadian Mounted Police Act* was violated by municipal policing agreements whereunder a few support staff positions were filled by non-union members. Appeal allowed.

APPEARANCES:

David Yazbeck for appellant.
Alain Préfontaine for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Raven, Allen, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, LLP, Ottawa, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] SHARLOW J.A.: The Public Service Alliance of Canada appeals a judgment of the Federal Court dated January 8, 2004, reported as *Public Service Alliance of Canada v. Canada* (2004), 244 F.T.R. 190. The judgment was made on the Crown's motion for summary judgment, and dismissed an action by the Public Service Alliance of Canada for a declaration and other relief. The basis of the action is the contention of the Public Service Alliance of Canada that section 10 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 (the RCMP Act), is contravened by municipal policing

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

O'Hara c. Colombie-Britannique, [1987] 2 R.C.S. 591; (1987), 45 D.L.R. (4th) 527; [1988] 1 W.W.R. 216; 19 B.C.L.R. (2d) 273; 38 C.C.C. (3d) 233; 80 N.R. 127; *Alberta (Procureur général) c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267; (1981), 28 A.R. 387; 123 D.L.R. (3d) 257; [1981] 6 W.W.R. 217; 62 C.C.C. (2d) 51; 37 N.R. 1.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale ((2004), 244 F.T.R. 190, 2004 CF 13) accordant un jugement sommaire rejetant l'action intentée par un syndicat en vue d'obtenir un jugement déclarant que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* était violée par des ententes portant sur les services municipaux de police en vertu desquelles des postes de soutien étaient comblés par des employés qui n'étaient pas syndiqués. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

David Yazbeck pour l'appelante.
Alain Préfontaine pour l'intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Raven, Allen, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, LLP, Ottawa, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A.: L'Alliance de la fonction publique du Canada interjette appel de la décision *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada* (2004), 244 F.T.R. 190, rendue par la Cour fédérale et datée du 8 janvier 2004. La Cour fédérale a rendu sa décision suite à la requête en jugement sommaire présentée par la Couronne et elle a rejeté l'action introduite par l'Alliance de la fonction publique du Canada en vue d'obtenir un jugement déclaratoire et d'autres mesures de redressement. L'Alliance de la fonction publique du Canada prétend que l'article 10 de

agreements that permit municipalities to employ civilian staff to provide support services to the RCMP. The facts are not in dispute, but the parties disagree on the interpretation of section 10 of the RCMP Act.

[2] The work of the RCMP may require the assistance of civilians, that is, individuals who are not members or officers of the RCMP. The appointment and employment of civilians by the RCMP is the subject of section 10 of the RCMP Act, which reads as follows:

10. (1) Subject to subsection (2), the civilian employees that are necessary for carrying out the functions and duties of the Force shall be appointed or employed under the *Public Service Employment Act*.

(2) The Commissioner may employ such number of temporary civilian employees at such remuneration and on such other terms and conditions as are prescribed by the Treasury Board, and may at any time dismiss or discharge any such employee.

[3] The *Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33, governs the employment of most members of the federal public service. It contains, among other things, classification standards for federal public service positions, hiring procedures for merit-based competitions and other forms of appointment, and procedures for discipline, termination and dispute resolution.

[4] Subject to certain exceptions that are not relevant to this case, anyone who is appointed under the *Public Service Employment Act* as a civilian employee of the RCMP is subject to a collective bargaining agreement between the Treasury Board as the employer and the Public Service Alliance of Canada as bargaining agent for the employees.

[5] The Public Service Alliance of Canada contends that, under the municipal policing agreements in issue in this case, the RCMP uses the services of individuals who are not, but who should be, appointed under the *Public*

la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (la Loi de la GRC), est violé par des ententes portant sur les services municipaux de police qui autorisent les municipalités à employer du personnel civil qui assure les services de soutien à la GRC. Les faits ne sont pas contestés; cependant, les parties ne s'entendent pas sur l'interprétation de l'article 10 de la Loi sur la GRC.

[2] La GRC peut avoir besoin, dans l'exercice de ses attributions, d'un personnel civil, c'est-à-dire de personnes qui ne sont ni membres ni officiers de la GRC. La nomination et l'emploi de personnel civil, par la GRC, font l'objet de l'article 10 de la Loi sur la GRC qui prévoit:

10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la nomination et l'emploi du personnel civil nécessaire à l'exercice des attributions de la Gendarmerie sont régis par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

(2) Le commissaire peut employer du personnel civil temporaire, dans les limites et les conditions de rémunération ou autres fixées par le Conseil du Trésor. Il a, à son égard, tout pouvoir de congédiement ou de renvoi.

[3] La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33, régit l'emploi de la plupart des membres de la fonction publique fédérale. Elle prévoit notamment des normes de classification des postes de la fonction publique, la procédure d'emploi relative aux concours fondés sur le mérite et aux autres nominations, ainsi que la procédure applicable aux mesures disciplinaires, au congédiement et au règlement des différends.

[4] Sous réserve de certaines exceptions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, toute personne désignée en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* comme employé civil de la GRC est assujettie à une convention collective conclue entre le Conseil du Trésor à titre d'employeur et l'Alliance de la fonction publique du Canada à titre d'agent de négociation des employés.

[5] L'Alliance de la fonction publique du Canada prétend que, en vertu des ententes sur les services municipaux de police en cause, la GRC a recours aux services de personnes qui n'ont pas été nommées en

Service Employment Act. The Crown disagrees with that contention. To resolve the debate, it is necessary to determine who are the civilian employees that are necessary for carrying out the functions and duties of the RCMP. That in turn requires a determination of the functions and duties of the RCMP, which depends upon the RCMP's governing legislation: the RCMP Act and the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361 (the RCMP Regulations).

[6] The RCMP, the successor to the North-West Mounted Police established by an Act of Parliament over 130 years ago, is the police force for Canada. This follows from section 3 of the RCMP Act, which reads as follows:

3. There shall continue to be a police force for Canada, which shall consist of officers and other members and be known as the Royal Canadian Mounted Police.

[7] For the RCMP to operate effectively as a police force for Canada, the officers and certain other members of the RCMP must be authorized to act as peace officers throughout Canada. That is dealt with in section 9 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 4] of the RCMP Act, which reads:

9. Every officer and every person designated as a peace officer under subsection 7(1) is a peace officer in every part of Canada and has all the powers, authority, protection and privileges that a peace officer has by law until the officer or person is dismissed or discharged from the Force as provided in this Act, the regulations or the Commissioner's standing orders or until the appointment of the officer or person expires or is revoked.

[8] The duty of RCMP members who are peace officers is more specifically described in section 18 of the RCMP Act, which reads as follows:

18. It is the duty of members who are peace officers, subject to the orders of the Commissioner,

(a) to perform all duties that are assigned to peace officers in relation to the preservation of the peace, the prevention of crime and of offences against the laws of Canada and the laws in force in any province in which they may be employed, and the apprehension of criminals and offenders and others who may be lawfully taken into custody;

(b) to execute all warrants, and perform all duties and services in relation thereto, that may, under this Act or the

vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* mais qui auraient dû l'être. La Couronne n'est pas d'accord. Pour régler le litige, il faut décider qui est le personnel civil nécessaire à l'exercice des attributions de la GRC. Pour ce faire, il faut préciser les attributions de la GRC, lesquelles dépendent de la loi applicable à la GRC, à savoir la Loi de la GRC et le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361 (le Règlement de la GRC).

[6] La GRC, qui a remplacé la Police à cheval du Nord-Ouest créée par une loi du Parlement il y a plus de 130 ans, est la force de police du Canada, conformément à l'article 3 de la Loi sur la GRC qui est ainsi libellé:

3. Est maintenue pour le Canada une force de police composée d'officiers et autres membres et appelée Gendarmerie royale du Canada.

[7] Pour que la GRC soit efficace en tant que force de police au Canada, les officiers et autres membres de la GRC ont qualité d'agent de la paix partout au Canada. Cette situation est prévue à l'article 9 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 4] de la Loi sur la GRC qui dit:

9. Les officiers ont qualité d'agent de la paix partout au Canada, avec les pouvoirs et l'immunité conférés de droit aux agents de la paix, au même titre que les personnes désignées comme telles en vertu du paragraphe 7(1), jusqu'à leur renvoi ou leur congédiement de la Gendarmerie dans les conditions prévues par la présente loi, ses règlements ou les consignes du commissaire ou jusqu'à l'expiration ou la révocation de leur nomination.

[8] Les membres qui ont qualité d'agent de la paix de la GRC sont tenus de remplir certaines fonctions qui sont décrites plus précisément à l'article 18 de la Loi sur la GRC qui prévoit:

18. Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus:

a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;

b) d'exécuter tous les mandats—ainsi que les obligations et services s'y rattachant—qui peuvent, aux termes de la

laws of Canada or the laws in force in any province, be lawfully executed and performed by peace officers;

(c) to perform all duties that may be lawfully performed by peace officers in relation to the escort and conveyance of convicts and other persons in custody to or from any courts, places of punishment or confinement, asylums or other places; and

(d) to perform such other duties and functions as are prescribed by the Governor in Council or the Commissioner.

[9] Section 18 of the RCMP Act is supplemented by section 17 [as am. by SOR/94-219, s. 5] of the RCMP Regulations, which reads as follows:

17. In addition to the duties prescribed by the Act, it is the duty of members who are peace officers to

(a) enforce all Acts of Parliament and regulations made thereunder, and render such assistance to departments of the Government of Canada as the Minister may direct;

(b) maintain law and order in the Yukon Territory, the Northwest Territories and national parks and such other areas as the Minister may designate;

(c) maintain law and order in those provinces and municipalities with which the Minister has entered into an arrangement under section 20 of the Act and carry out such other duties as may be specified in those arrangements; and

(d) guard and protect such buildings, installations, dock yards and other property of Her Majesty in right of Canada as the Minister may designate.

[10] Paragraphs 17(a), (b) and (d) of the RCMP Regulations cover a wide range of policing functions that are federal in nature, in the sense that they encompass all of Canada and are governed by federal legislation. The RCMP's federal mandate includes the enforcement of federal statutes and the provision of service to federal government departments that administer statutes containing criminal sanctions, such as the *Controlled Drugs and Substances Act*, S.C. 1996, c. 19; the *Security Offences Act*, R.S.C., 1985, c. S-7; the *Migratory Birds Convention Act, 1994*, S.C. 1994, c. 22 and the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1. The RCMP also undertakes a number of policing activities on a Canada-wide basis, such as the investigation of

présente loi, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l'être par des agents de la paix;

c) de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d'escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d'autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit: tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;

d) d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

[9] L'article 18 de la Loi sur la GRC est complété par l'article 17 [mod. par DORS/94-219, art. 5] du Règlement de la GRC qui prévoit:

17. En plus des fonctions prévues par la Loi, les membres qui sont agents de la paix doivent:

a) faire respecter les lois fédérales et leurs règlements d'application et prêter aux ministères du gouvernement du Canada l'aide qu'ordonne le ministre;

b) faire respecter la loi et régner l'ordre dans le territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que dans les parcs nationaux et autres régions désignées par le ministre;

c) faire respecter la loi et régner l'ordre dans les provinces et les municipalités avec lesquelles le ministre a conclu des arrangements en vertu de l'article 20 de la Loi et exercer les autres fonctions qui y sont prévues;

d) assurer la surveillance et la protection des bâtiments, installations, chantiers navals et autres biens de Sa Majesté du chef du Canada désignés par le ministre.

[10] Les alinéas 17a), b) et d) du Règlement de la GRC visent plusieurs fonctions policières fédérales en ce sens qu'elles s'exercent partout au Canada et qu'elles sont régies par les lois fédérales. Selon le mandat fédéral qui lui a été confié, la GRC fait respecter les lois fédérales et offre ses services aux ministères du gouvernement fédéral chargés de l'application des lois qui prévoient des sanctions pénales, notamment la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, L.C. 1996, ch. 19; la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. S-7; la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, ch. 22; ainsi que la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1. La GRC a également

organized crime and counter-terrorism, the provision of security to senior government officials and foreign officials, the provision of security for international government events in Canada, the collection and dissemination of information relating to the administration of the criminal law (through, for example, the Canadian Police Information Centre), and the operation of forensic laboratories, identification services, and the Canadian Police College.

[11] The RCMP does not enforce provincial laws or municipal laws, nor does it enforce the Canadian *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, within a province, unless authorized by the province or a municipality to act as a provincial or municipal police force. That is because those aspects of police work are within the exclusive legislative authority of the provinces. Generally, any province or municipality that wishes to employ the RCMP as its provincial or municipal police force must be authorized to do so by provincial law (see, for example, the *Police Act*, R.S.N.S. 1989, c. 348, sections 10-17, and *The Police Act*, 1990, S.S. 1990-91, c. P-15.01, sections 18-36).

[12] By virtue of paragraph 17(c) of the RCMP Regulations, the RCMP cannot act as a provincial or municipal police force without the authority of a provincial or municipal policing agreement that meets the requirements of section 20 of the RCMP Act. Section 20 reads as follows:

20. (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an arrangement with the government of any province for the use or employment of the Force, or any portion thereof, in aiding the administration of justice in the province and in carrying into effect the laws in force therein.

(2) The Minister may, with the approval of the Governor in Council and the lieutenant governor in council of any province, enter into an arrangement with any municipality in the province for the use or employment of the Force, or any portion thereof, in aiding the administration of justice in the municipality and in carrying into effect the laws in force therein.

plusieurs activités de maintien de l'ordre partout au Canada. Par exemple, elle enquête sur le crime organisé et les activités antiterroristes, elle assure la protection des hauts fonctionnaires du gouvernement et des fonctionnaires étrangers, elle assure la sécurité lors d'événements internationaux organisés par le gouvernement du Canada, elle recueille et diffuse des renseignements concernant l'administration du droit pénal (par l'entremise notamment du Centre d'information de la police canadienne), et elle est responsable des laboratoires judiciaires, du Service de l'identité judiciaire et du Collège canadien de police.

[11] La GRC n'est pas chargée de l'application des lois provinciales ni des lois municipales, et elle n'applique pas non plus le *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, dans une province, sauf si elle est autorisée, par la province ou la municipalité, à agir en tant que force de police provinciale ou municipale. Il en est ainsi parce que ces aspects du travail de la police relèvent du pouvoir législatif exclusif des provinces. En règle générale, toute province ou municipalité qui souhaite avoir recours à la GRC comme force de police provinciale ou municipale doit être autorisée à le faire en vertu des lois provinciales (voir par exemple, la *Police Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 348, articles 10 à 17, et *The Police Act*, 1990, S.S. 1990-91, ch. P-15.01, articles 18 à 36).

[12] Selon l'alinéa 17c) du Règlement de la GRC, la GRC ne peut agir comme force de police provinciale ou municipale sans en avoir reçu l'autorisation en vertu d'un arrangement qui respecte les exigences de l'article 20 de la Loi sur la GRC. L'article 20 est ainsi libellé:

20. (1) Avec l'agrément du gouverneur en conseil, le ministre peut conclure, avec le gouvernement d'une province, des arrangements pour l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci, en vue de l'administration de la justice dans la province et de la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur.

(2) Avec l'agrément du gouverneur en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil d'une province, le ministre peut conclure, avec toute municipalité de cette province, des arrangements pour l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci, en vue de l'administration de la justice dans la municipalité et de la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur.

(3) The Minister may, with the approval of the Treasury Board, in any arrangement made under subsection (1) or (2), agree on and determine the amount of money to be paid by the province or municipality for the services of the Force.

(4) There may be included in any arrangement made under subsection (1) or (2) provision for the taking over by the Force of officers and other members of any provincial or municipal police force.

(5) The Minister shall cause to be laid before Parliament a copy of every arrangement made under subsection (1) or (2) within fifteen days after it is made or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that either House of Parliament is sitting.

[13] I turn now to the particular facts of this case. Provincial policing agreements are in force in Saskatchewan and Nova Scotia. In addition, municipal policing agreements are in force in Humboldt, Saskatchewan and Antigonish, Nova Scotia. Both of these municipal policing agreements are dated April 1, 1992 and have a term of 20 years. Under both agreements, the Government of Canada agrees to provide a "municipal police service" within the municipality, for which the municipality agrees to pay 70% of the cost or, if the municipality has a population of more than 15,000, 90% of the cost.

[14] The portions of the Humboldt and Antigonish municipal policing agreements that are relevant to this case are the same in both agreements, and read as follows:

2.1 a) Canada shall, subject to and in accordance with the terms and conditions of this Agreement, provide and maintain a Municipal Police Service within the Municipality for the term of this Agreement.

b) Canada is hereby authorized to provide the Municipal Police Service in accordance with this Agreement.

2.2 Those Members who form part of the Municipal Police Service shall

a) perform the duties of peace officers; and

b) render such services as are necessary to

i) preserve the peace, protect life and property, prevent crime and offences against the laws of Canada and the Province, apprehend criminals, offenders and others

(3) Avec l'agrément du Conseil du Trésor, le ministre peut, dans le cadre des arrangements visés aux paragraphes (1) ou (2), convenir avec la province ou la municipalité du montant à payer pour les services de la Gendarmerie.

(4) Les arrangements conclus aux termes des paragraphes (1) ou (2) peuvent prévoir le passage sous l'autorité de la Gendarmerie des officiers et autres membres des forces de police provinciales ou municipales.

(5) Dans les quinze jours de la conclusion de l'un des arrangements visés aux paragraphes (1) ou (2), le ministre en fait déposer une copie devant le Parlement ou, s'il ne siège pas, dans les quinze jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre.

[13] Voici maintenant les faits en cause. Des ententes portant sur les services de police sont en vigueur en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. En outre, il existe également des ententes sur les services municipaux de police à Humboldt (Saskatchewan) et à Antigonish (Nouvelle-Écosse). Les deux ententes sur les services municipaux de police sont datées du 1^{er} avril 1992 et sont valables pour 20 ans. En vertu des deux ententes, le gouvernement du Canada accepte de fournir un «service de police municipale» à la municipalité, service pour lequel la municipalité accepte de payer 70 p. 100 du coût ou, si la municipalité a une population de plus de 15 000 habitants, 90 p. 100 du coût.

[14] Les dispositions des ententes sur les services municipaux de police de Humboldt et d'Antigonish qui sont pertinentes en l'espèce sont les mêmes et sont ainsi libellées:

2.1 a) Sous réserve des modalités de l'entente et conformément à ces modalités, le Canada fournira un Service de police municipal dans la municipalité pendant la durée de l'entente.

b) Par la présente, le Canada est autorisé à fournir un Service de police municipal conformément aux termes de l'entente.

2.2 Les membres qui font partie du Service de police municipal doivent:

a) remplir les fonctions d'agents de la paix;

b) rendre les services nécessaires

i) au maintien de la paix, à la protection de la vie et de la propriété, à la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et aux lois de la province, a

who may be lawfully taken into custody; and

ii) execute all warrants and perform all duties and services in relation thereto that may, under the laws of Canada, the Province or the Municipality, be executed and performed by peace officers.

...

2.4 The Municipality shall provide, without any cost to Canada, all necessary Support Staff; such Support Staff shall meet the job and other related requirements as determined by the Commissioner;

2.5 Where a Municipality provides Support Staff to Canada in support of provincial or federal policing, Canada shall pay the Municipality the salaries for any part of the Support Staff that is so employed.

2.6 Where the Municipality fails to provide the Support Staff required by subarticle 2.4, Canada may provide such Support Staff and charge the Municipality 100 per cent of all the costs of that support Staff.

[15] The term “Support Staff” (*employés de soutien*) is defined in the agreements as follows:

“Support Staff” means all of those persons who are employed by the Municipality, including clerks, stenographers, data processors, tele-communication operators, jail guards, matrons and janitors, who are required for the effective operation of the Municipal Police Service

[16] The term “Municipal Police Service” (*Service de police municipal*) is defined in the municipal policing agreements as follows:

. . . the aggregate of resources and Members employed by Canada to provide municipal police services in the Municipality under this agreement, but does not include those resources and Members employed primarily in

i) policing services of a national or international nature, such as forensic laboratories, the Canadian Police Information System, identification services and the Canadian Police College,

ii) national security investigations services,

iii) protective security such as security at embassies and airports and security for internationally protected persons,

l’arrestation des criminels des contrevenants et autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;

ii) à l’exécution de tous les mandats—ainsi que des obligations et services s’y rattachant—qui peuvent, aux termes des lois fédérales; provinciales ou des règlements municipaux, légalement être exécutés par des agents de la paix.

[. . .]

2.4. La municipalité devra fournir le personnel de soutien nécessaire, sans que le Canada n’ait à en assumer le coût; le personnel de soutien devra répondre aux exigences de l’emploi et aux autres exigences connexes établies par le commissaire.

2.5 Si la municipalité fournit du personnel de soutien au Canada pour les services de police provinciaux ou fédéraux, le Canada devra payer à la municipalité les traitements des employés de soutien qui sont engagés à cette fin.

2.6 Si la municipalité ne fournit pas le personnel de soutien visé au paragraphe 2.4, le Canada pourra fournir le personnel de soutien et la municipalité devra payer la totalité de tous les coûts associés à ce personnel.

[15] L’expression «employés de soutien» (*Support Staff*) est définie dans les ententes en ces termes:

«Employés de soutien» Toutes les personnes qui sont employées par la municipalité pour assurer le fonctionnement efficace d’un Service de police municipal, y compris les commis, les sténographes, les opérateurs de traitement de données et d’appareils de télécommunication, les gardiens, les matrones et les concierges de prisons [. . .]

[16] L’expression «Service de police municipal» (*Municipal Police Service*) est ainsi définie dans les ententes sur les services municipaux de police:

[. . .] l’ensemble des ressources et des membres que le Canada affecte à la prestation de services de police dans la municipalité visée par la présente entente; sont exclus les ressources et les membres qui sont principalement affectés:

i) aux services de police de nature nationale ou internationale, comme les laboratoires judiciaires, le système de données du Centre d’information de la police canadienne, le Service de l’identité judiciaire et le Collège canadien de police;

ii) aux services d’enquêtes relatives à la sécurité nationale;

iii) à la sécurité préventive, comme la sécurité dans les ambassades et les aéroports, et à la sécurité des personnes jouissant d’une protection internationale;

iv) services provided to or on behalf of federal government departments, and

v) any policing services provided under the Provincial Police Service Agreement.

iv) aux services fournis aux ministères du gouvernement fédéral ou en leur nom;

v) aux services de police fournis selon les termes de l'Entente sur les services de police provinciaux.

[17] It is apparent that, by the combined operation of these provisions, Humboldt and Antigonish must each provide its own employees to support the work of the RCMP as a municipal police force, and the RCMP must provide its own employees to support the work of the RCMP under its federal mandate.

[17] Il est évident que par suite de l'application combinée de ces dispositions, les villes de Humboldt et d'Antigonish doivent chacune fournir leurs propres employés pour appuyer le travail de la GRC comme force de police municipale et que la GRC doit fournir ses propres employés pour appuyer le travail de la GRC en vertu de son mandat fédéral.

[18] The terms of the Humboldt and Antigonish municipal policing agreements relating to support staff may be contrasted with the support staff provisions in the Saskatchewan and Nova Scotia provincial policing agreements. Those agreements have no equivalent to article 2.4, 2.5 or 2.6 of the municipal policing agreements. Rather, "Support Staff" is defined as "all those persons who are employed by Canada in the province as public service or casual employees in support of the Provincial Police Service and who are not Members." It is not disputed that, under the provincial policing agreements, civilian employees of the RCMP are part of the federal public service, even if they provide services related to provincial policing.

[18] On peut comparer les modalités des ententes portant sur les services municipaux de police de Humboldt et d'Antigonish concernant les employés de soutien aux dispositions concernant les employés de soutien des ententes sur les services de police de Saskatchewan et de Nouvelle-Écosse. Ces dernières ententes n'ont aucune disposition équivalente aux articles 2.4, 2.5 ou 2.6 des ententes sur les services municipaux de police. Au contraire, les «employés de soutien» sont définis comme [TRADUCTION] «Toutes les personnes qui sont employées par le Canada dans la province à titre de fonctionnaires ou d'employés occasionnels servant de soutien au service provincial de police et qui ne sont pas des membres». Il n'est pas contesté que, en vertu des ententes sur les services provinciaux de police, les employés civils de la GRC font partie de la fonction publique fédérale même s'ils offrent des services liés aux forces de police provinciales.

[19] The actual operations of the RCMP detachments in Humboldt and Antigonish are well and fully described in the Judge's reasons, and so I will only summarize. The support staff in the Antigonish detachment of the RCMP consists of three civilian clerks, two appointed under the *Public Service Employment Act* and one who is an employee of the municipality of Antigonish. In the Humboldt detachment of the RCMP there are two civilian clerks, one appointed under the *Public Service Employment Act* and one who is a municipal employee.

[19] Dans ses motifs, le juge a décrit en détail les activités concrètes des détachements de la GRC à Humboldt et à Antigonish. Je n'en ferai donc qu'un résumé. Les employés de soutien du détachement d'Antigonish de la GRC comprennent trois commis civils, dont deux nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et un autre qui est un employé de la municipalité d'Antigonish. Dans le détachement de Humboldt de la GRC, il y a deux commis civils dont un employé nommé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et un employé municipal.

[20] The functions of the municipal and federal civilian support staff in the RCMP detachments in both

[20] Les fonctions qu'exercent les employés de soutien municipaux et fédéraux des détachements de la

municipalities are similar. They write occurrence reports, answer inquiries (which may be related to federal, provincial or municipal policing), record firearm registrations (which involves checking on applicants and guns), operate radio equipment and conduct dispatching functions, maintain radio communications logs, maintain records systems (including records relating to theft and stolen material, the payment of fines, court dockets, and administrative matters such as expenses and overtime), prepare files for members and officers who may appear in court, maintain communications with public volunteers, and conduct background checks on individuals.

[21] It is admitted by the Crown that the municipal employees in Humboldt and Antigonish provide the support services necessary to carry out the functions and duties of the RCMP established pursuant to the municipal policing agreements, which includes the support services necessary to enforce all applicable municipal, provincial, and federal laws. The evidence is that the functions of the civilian support staff who are municipal employees are commingled with those of federal government employees.

[22] The argument of the Public Service Alliance of Canada, in a nutshell, is that the work of the RCMP under a municipal policing agreement is part of the “functions and duties” of the RCMP, and it follows that any civilian support staff necessary for carrying out those functions must be appointed under the *Public Service Employment Act*.

[23] The argument of the Crown, which the Judge accepted, is that for the purposes of section 10 of the RCMP Act, the “functions and duties” of the RCMP include only the activities that are part of the RCMP’s “core mandate”. As I understand it, counsel for the Crown used the term “core mandate” to refer to the functions that would remain for the RCMP even if there were no provincial or municipal policing agreements (that is, the functions described in paragraph 10 above). Using that terminology, it is axiomatic that the

GRC dans les deux municipalités sont à peu près identiques: ils rédigent les comptes rendus d’événements et répondent aux demandes de renseignements (qui peuvent se rapporter à des tâches fédérales, provinciales ou municipales); ils s’occupent de l’enregistrement des armes à feu (ce qui comporte la vérification des requérants et des armes); ils s’occupent du matériel radio et assurent les fonctions de répartition; ils maintiennent les systèmes d’archivage (tels que les dossiers relatifs aux vols et au matériel volé, le paiement des amendes, les dossiers de la cour et les dossiers administratifs en ce qui concerne les dépenses et le temps supplémentaire); ils préparent les dossiers à l’intention des membres et des officiers qui comparaissent devant la cour; ils communiquent avec les membres du public qui se portent volontaires et ils vérifient les antécédents de certaines personnes.

[21] La Couronne reconnaît que les employés municipaux de Humboldt et d’Antigonish fournissent les employés de soutien nécessaires à l’exercice des attributions de la GRC en conformité avec les ententes portant sur les services municipaux de police, y compris les services de soutien nécessaires à l’application de toutes les lois fédérales, provinciales et municipales en vigueur. Selon la preuve, les employés civils de soutien et les employés municipaux partagent leurs tâches avec les employés du gouvernement fédéral.

[22] En bref, l’Alliance de la fonction publique du Canada prétend que le travail de la GRC, en vertu d’une entente sur les services municipaux de police fait partie des «attributions» de la GRC et qu’il s’ensuit que tous les employés de soutien nécessaires à l’exercice de ces fonctions doivent être nommés en vertu de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*.

[23] L’argument de la Couronne, retenu par le juge, est que pour les fins de l’article 10 de la Loi sur la GRC, les «attributions» de la GRC ne comprennent que les activités qui font partie du «mandat principal» de la GRC. Selon moi, l’avocat de la Couronne a utilisé l’expression «mandat principal» pour qualifier les attributions qu’exercerait la GRC même en l’absence d’une entente provinciale ou municipale sur les services de police (c.-à-d. les attributions décrites au paragraphe 10 ci-dessus). Selon cette terminologie, il devient

enforcement of the *Criminal Code* in the provinces, and the enforcement of provincial and municipal laws under a provincial or municipal policing agreement, are not part of the RCMP's core mandate.

[24] I must respectfully disagree with the Judge. I would reject the Crown's argument on this point. I see nothing in the RCMP Act or the RCMP Regulations that supports the Crown's proposition that the work of the RCMP under a municipal policing agreement is not a "function" or "duty" of the RCMP merely because it is not part of the RCMP's core mandate (as that term is defined in the previous paragraph). On the contrary, it seems to me that the work of the RCMP as a municipal police force is necessarily work done under the authority of the RCMP Act and, in particular, under the authority of paragraph 17(c) of the RCMP Regulations. The fact that the RCMP is the police force "for Canada", as stated in section 3 of the RCMP Act, is not inconsistent with this conclusion.

[25] Section 20 of the RCMP Act contemplates that the RCMP may act as a provincial or municipal police force, once the required approvals are obtained and agreements are entered into. Although section 20 permits agreements between a municipality and the Solicitor General, with the approval of the Governor in Council, to facilitate the provision of municipal police services by the RCMP, it contains no language that would suggest that the Solicitor General is authorized to enter into any agreement that is not consistent with a provision of the RCMP Act or any other Act of Parliament.

[26] I am not persuaded, as the Judge was, that there is anything about the constitutional aspect of policing that dictates a different interpretation of section 10 of the RCMP Act. I agree with counsel for the Crown that subsection 92(14) of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], gives each province legislative authority over the administration of criminal law within the province, which would necessarily include the organization and management of

axiomatique de dire que l'application du *Code criminel* dans les provinces, ainsi que l'application des lois provinciales et municipales en vertu d'une entente municipale ou provinciale sur les services de police, ne font pas partie du mandat principal de la GRC.

[24] Je ne suis pas d'accord avec le juge. Je rejette l'argument de la Couronne à cet égard. Selon moi, rien dans la Loi sur la GRC ni dans le Règlement de la GRC n'appuie la proposition de la Couronne selon laquelle le travail de la GRC en vertu d'une entente sur les services municipaux de police n'est pas une «attribution» de la GRC, tout simplement parce que cela ne fait pas partie du mandat principal de la GRC (au sens du terme décrit dans le paragraphe précédent). Au contraire, il me semble que le travail de la GRC en tant que force de police municipale est nécessairement un travail effectué en vertu de la Loi sur la GRC et, en particulier, en vertu de l'alinéa 17c) du Règlement de la GRC. Le fait que la GRC soit la force de police «pour le Canada» au sens de l'article 3 de la Loi sur la GRC, n'est pas incompatible avec cette conclusion.

[25] Selon l'article 20 de la Loi sur la GRC, la GRC peut agir en tant que force de police municipale ou provinciale, une fois les approbations requises obtenues et les ententes conclues. Même si l'article 20 autorise la conclusion d'ententes entre une municipalité et le solliciteur général, avec l'approbation du gouverneur en conseil, aux fins de faciliter la prestation de services de police à la municipalité, par la GRC, la disposition ne donne aucunement à penser que le solliciteur général est autorisé à conclure une entente qui ne respecte pas les dispositions de la Loi sur la GRC ou de toute autre loi du Parlement.

[26] Je ne suis pas convaincue, comme le juge l'a été, que l'aspect constitutionnel des services de police entraîne une interprétation différente de l'article 10 de la Loi sur la GRC. Je conviens avec l'avocat de la Couronne que le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], confère à la législature de chaque province le pouvoir de légiférer relativement à l'administration de la justice pénale dans

a provincial police force. However, it is well established that matters of discipline, organization and management of the RCMP, even in relation to its activities as a provincial police force, are within the sole legislative authority of Parliament: *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591. If the services of a civilian are in fact necessary for carrying out the functions and duties of the RCMP when it is acting as a municipal police force, then the employment of that civilian is necessarily an aspect of the organization and management of the RCMP. I am unable to conclude that section 10 of the RCMP Act must be "read down" to ensure its constitutionality.

[27] Some support for this conclusion may be found in *Alberta (Attorney General) v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267. In that case, the Court held that Alberta could not apply the inquiry provisions of *The Police Act, 1973*, S.A., 1973, c. 44, to examine the conduct of RCMP officers in the province because the matter dealt with discipline and internal management of the RCMP, and so was solely within federal authority. Laskin C.J., writing for the majority, added that this would be the result whether the particular complaint against the officers was connected with an investigation under a federal statute, or the enforcement of a provincial law or municipal by-law. He wrote this at page 277:

It does not appear to me to be possible or practical to separate the law enforcement duties of the R.C.M.P. detachment for the purpose of determining whether in some respects they are subject to the procedures of *The Police Act, 1973* and in others not.

[28] Similarly, when considering the employment of necessary civilian employees, which is an aspect of the organization and management of the RCMP, I can see no valid reason for distinguishing the support services related to the fulfilment of a municipal policing agreement from the support services related to the other policing activities of the RCMP.

[29] The record contains no evidence that the Province of Saskatchewan or the Province of Nova Scotia would

la province, ce qui comprendrait nécessairement l'organisation et la gestion d'une force de police provinciale. Toutefois, il est bien établi que les questions de discipline, d'organisation et de gestion de la GRC, même en rapport avec ses activités en tant que force de police provinciale, relèvent de la seule autorité législative du Parlement: *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.S.C. 591. Si les services d'un employé civil sont en fait nécessaires pour l'exercice des attributions de la GRC lorsqu'elle agit en tant que force de police municipale, alors l'emploi de cette personne est nécessairement un aspect de l'organisation et de la gestion de la GRC. Je ne saurais conclure qu'il faudrait interpréter l'article 10 de la Loi sur la GRC «d'une manière restrictive» pour en assurer la constitutionnalité.

[27] Cette conclusion trouve un certain appui dans l'arrêt *Alberta (Procureur général) c. Putnam*, [1981] 2 R.S.C. 267. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a déclaré que l'Alberta ne pouvait pas appliquer les dispositions de *The Police Act, 1973*, S.A. 1973, ch. 44, en matière d'enquête pour examiner la conduite d'officiers de la GRC dans la province parce qu'il s'agissait d'une question de discipline et de gestion interne de la GRC, et que par conséquent, cette question ne relevait que de l'autorité fédérale. Le juge en chef Laskin, au nom de la majorité, a ajouté que le résultat serait le même que la plainte déposée contre les officiers soit liée à une enquête en vertu d'une loi fédérale ou à l'application d'une loi provinciale ou d'un règlement municipal. Il a écrit à la page 277:

Il me paraît ni possible ni utile de diviser les fonctions d'application de la loi du détachement de la G.R.C. afin d'établir si à certains égards ses membres sont assujettis aux procédures de *The Police Act, 1973* et si à d'autres égards ils ne le sont pas.

[28] Dans le même ordre d'idées, lorsqu'on examine la question de l'emploi du personnel civil nécessaire, qui est un aspect de l'organisation et de la gestion de la GRC, je ne vois aucune raison valide de distinguer les services de soutien liés à l'exécution d'une entente portant sur les services municipaux de police des services de soutien liés à d'autres activités de maintien de l'ordre de la GRC.

[29] Le dossier ne contient aucune preuve que les provinces de Saskatchewan ou de Nouvelle-Écosse

have any constitutional concerns if all civilians who provide support services to the RCMP, acting as a municipal police force, were required to be employed under the *Public Service Employment Act*. Neither Province is a party to this appeal or the action in the Federal Court. However, counsel for the Crown advised the Court that both provinces have been made aware of the proceedings.

[30] Counsel for the Crown listed 48 instances of federal legislation that contain language similar to section 10 of the RCMP Act. One example is section 68 of the *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, which reads:

68. The officers and employees necessary to carry out the work of the Agency shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

[31] Counsel for the Crown argued that the purpose of these provisions is simply to identify, as between the Public Service Commission and the federal institution to which the provision applies, who has the power to appoint persons to specified positions. Counsel argued that the flexibility inherent in these provisions should not be denied to municipalities who choose to use the RCMP as their municipal police force. I cannot accept this argument. I see very little inherent flexibility in section 10 of the RCMP Act, section 68 of the *Canadian Environmental Assessment Act*, or in any of the other similar provisions to which the Court was referred.

[32] In my view, the intention of Parliament in enacting section 10 of the RCMP Act was to require that services “necessary for carrying out the functions and duties” of the RCMP, other than the services provided by members of the RCMP, are to be provided by persons appointed under the *Public Service Employment Act*. There may be instances where a debate may arise as to the “necessity” of certain services, but the agreed facts in this case permit no such debate with respect to the municipal employees who provide support services to the RCMP detachments in Humboldt, Saskatchewan and Antigonish, Nova Scotia.

auraient des préoccupations d’ordre constitutionnel si tout le personnel civil qui fournit des services de soutien à la GRC, agissant en tant que service de police de la municipalité, devait être engagé en vertu de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*. Aucune des deux provinces n’est partie au présent appel et aucune d’elle n’a été partie à l’instance devant la Cour fédérale. Toutefois, l’avocat de la Couronne a signalé à la Cour que les deux provinces en ont été avisées.

[30] L’avocat de la Couronne a mentionné 48 dispositions de lois fédérales qui contiennent des termes semblables à ceux de l’article 10 de la Loi sur la GRC. À titre d’exemple, l’article 68 de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, qui prévoit:

68. Le personnel nécessaire à l’exécution des travaux de l’Agence est nommé conformément à la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*.

[31] L’avocat de la Couronne prétend que ces dispositions ont tout simplement pour objet de préciser, entre la Commission de la fonction publique et l’institution fédérale à laquelle la disposition s’applique, qui a le pouvoir de nommer des personnes à des postes précis. L’avocat prétend que la flexibilité inhérente à ces dispositions ne devrait pas être refusée aux municipalités qui choisissent d’avoir recours à la GRC comme service de police municipal. Je ne saurais accepter cet argument. Selon moi, l’article 10 de la Loi sur la GRC, l’article 68 de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* et toutes les autres dispositions semblables présentées à la Cour sont très peu flexibles.

[32] À mon avis, le législateur, en adoptant l’article 10 de la Loi sur la GRC, voulait que les services «nécessaires à l’exercice des attributions» de la GRC, autres que les services fournis par les membres de la GRC, soient fournis par des personnes nommées en vertu de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*. Il pourrait y avoir des cas où un litige se produirait relativement au caractère «nécessaire» de certains services, mais les faits dont ont convenu les parties en l’espèce ne soulèvent pas un tel litige concernant les employés municipaux qui offrent des services de soutien au détachement de la GRC à Humboldt (Saskatchewan) et à Antigonish (Nouvelle-Écosse).

[33] I conclude that the Public Service Alliance of Canada is entitled to a declaration that section 10 of the RCMP Act is contravened by the provisions of the municipal policing agreements with Antigonish, Nova Scotia and Humboldt, Saskatchewan, that permit persons who are not members of the RCMP, and who are not appointed under the *Public Service Employment Act*, to provide services to the RCMP that are necessary for carrying out the functions and duties of the RCMP as a municipal police force. I would allow this appeal with costs in this Court and in the Federal Court. I would set aside the summary judgment and return this matter to the Federal Court for consideration of any claim that the Public Service Alliance of Canada may wish to assert with respect to other remedies, and costs.

MALONE J.A.: I agree.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[34] DÉCARY J.A. (dissenting): I have read in draft the reasons prepared by my colleague Madam Justice Sharlow. I rely on her statement of the facts and of the relevant legislative and contractual provisions. I have, with the greatest of respect and through perhaps a simpler route, reached the opposite conclusion.

[35] Under subsection 20(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* (the RCMP Act), the Solicitor General of Canada may, with the approval of the Governor in Council and the lieutenant governor in council of any province, enter into an arrangement with any municipality in the province “for the use or employment of the Force in aiding the administration of justice in the municipality.” Under subsection 20(3), the Solicitor General may agree on and determine the amount of money to be paid by the municipality for the services of the Force. Under subsection 20(4), there may be included in any such agreement provision for the taking over by the Force of officers or other members of the municipal police force.

[33] Je conclus que l’Alliance de la fonction publique du Canada a droit à un jugement déclarant que l’article 10 de la Loi sur la GRC est violé par les dispositions des ententes portant sur les services municipaux de police conclues avec Antigonish (Nouvelle-Écosse) et Humboldt (Saskatchewan) qui autorisent des personnes qui ne sont pas membres de la GRC et qui n’ont pas été nommées en vertu de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, à fournir des services à la GRC qui sont nécessaires à l’exercice des attributions de la GRC comme service municipal de police. J’accueille le présent appel avec dépens dans notre Cour et dans la Cour fédérale. J’annule le jugement sommaire et je renvoie la question devant la Cour fédérale pour nouvel examen de toute demande que l’Alliance de la fonction publique du Canada pourrait vouloir présenter relativement à d’autres réparations, ainsi que les dépens.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[34] LE JUGE DÉCARY, J.C.A. (dissident): J’ai lu la version préliminaire des motifs préparée par ma collègue, la juge Sharlow. Je me fonde sur son exposé des faits, ainsi que sur les dispositions des lois et contrats pertinents. J’ai tiré une conclusion contraire en passant par un chemin plus court.

[35] En vertu du paragraphe 20(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (la Loi sur la GRC), le solliciteur général du Canada peut conclure, avec l’agrément du gouverneur en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil d’une province, des arrangements avec une municipalité de la province «pour l’utilisation de la Gendarmerie [. . .] en vue de l’administration de la justice dans la municipalité». En vertu du paragraphe 20(3), le solliciteur général peut convenir avec la municipalité du montant à payer pour les services de la Gendarmerie. En vertu du paragraphe 20(4), les arrangements peuvent prévoir le passage sous l’autorité de la Gendarmerie des officiers et autres membres des forces de police provinciales ou municipales.

[36]. There is no mention, in section 20, of the civilian staff of the RCMP (which, under the RCMP Act, is not part of “the Force”) nor of the staff employed by municipalities. We are dealing, here, with executive arrangements, i.e. arrangements between the federal government (as opposed to the RCMP) on the one hand and a municipal government duly authorized by its provincial government on the second hand. The Act contains no requirement with respect to the use or employment of the civilian staff in the course of these executive arrangements that binds the provincial or municipal governments or ties the hands of the federal government in that regard. The federal government must, of course, and in compliance with section 10 of the RCMP Act, ensure in such agreements that the civilian staff of the RCMP is “appointed or employed” under the *Public Service Employment Act*. However, there is no requirement that, in these agreements, civilian staff may only be appointed or employed by the RCMP. In this area of municipal police service which is fundamentally within provincial jurisdiction, I am not prepared to find, absent express statutory language, that the federal legislation dictates the terms under which provincial governments may enter into the agreements. Section 20 does not mandate the form nor the extent of the aid (“in aiding”, in subsection 20(2)) to be given by the RCMP. It contemplates, but does not mandate, “the taking over by the Force” of municipal police officers. It does not preclude the coexistence of federal and municipal police forces having their own separate entity.

[37] There is no suggestion, in the case at bar, that the federal government entered into these agreements with the view of avoiding the application of section 10 of the RCMP Act. Quite to the contrary, as I read the agreements, the federal government has done its utmost to ensure that civilian staff employed by the RCMP or that civilian staff which was primarily involved in national policing services be considered and treated as federal public servants.

[38] As noted by my colleague, the federal and provincial governments have entered into agreements which treat civilian employees differently depending on whether they are working in support of the provincial or

[36] L'article 20 ne mentionne pas le personnel civil de la GRC (qui, en vertu de la Loi sur la GRC, ne fait pas partie de la «force») ni les employés de la municipalité. L'enjeu, ici, concerne des arrangements exécutifs, c'est-à-dire des arrangements entre le gouvernement fédéral (par opposition à la GRC) d'une part, et un gouvernement municipal dûment autorisé par son gouvernement provincial, d'autre part. La Loi ne prévoit aucune exigence relativement à l'emploi ou à l'utilisation d'un personnel civil dans le cadre d'arrangements exécutifs qui lient les gouvernements provinciaux ou municipaux ou qui lient le gouvernement fédéral à cet égard. Le gouvernement fédéral doit, bien entendu, en conformité avec l'article 10 de la Loi sur la GRC, veiller à ce que, selon ces ententes, la «nomination et l'emploi» du personnel civil de la GRC soient régis en conformité avec la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Toutefois, il n'est pas nécessaire, dans tels arrangements, que le personnel civil soit uniquement nommé ou employé par la GRC. Dans le domaine des forces municipales de police qui est strictement de compétence provinciale, je ne suis pas disposé à conclure, en l'absence d'un texte légal exprès, que la loi fédérale dicte les conditions en vertu desquelles les gouvernements provinciaux peuvent conclure ces ententes. L'article 20 ne précise ni la forme ni l'étendue du service visé au paragraphe 20(2)) que doit donner la GRC. Il prévoit, sans l'imposer, «le passage sous l'autorité de la Gendarmerie» des forces de police municipales. Elle n'empêche pas la coexistence de forces de police fédérales et municipales, chacune ayant sa propre entité distincte.

[37] Il n'est pas soutenu, en l'espèce, que le gouvernement fédéral a conclu ces ententes afin d'éviter l'application de l'article 10 de la Loi sur la GRC. Bien au contraire, selon mon interprétation des ententes, le gouvernement fédéral a fait de son mieux pour veiller à ce que le personnel civil à l'emploi de la GRC ou les employés civils qui sont principalement assignés aux services de police nationaux soient traités comme des fonctionnaires fédéraux et assimilés à tels fonctionnaires.

[38] Comme le souligne ma collègue, les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu des ententes qui traitent le personnel civil d'une manière différente selon que ces employés œuvrent au sein des

of the municipal police services. No evidence was led to explain why the contracting parties have made that choice, but that option was, in my view, open to them. I would be extremely reluctant to intervene with governmental decisions which, I must assume, were made on the basis of sound political, economic or social considerations.

[39] Finally, were we to retain the position advanced by the Public Service Alliance of Canada, we would need to redraft the terms of the agreements, eradicate the concept of municipal employees, devise new formulas for the calculation of costs, etc., all of this in the context of a statement of claim which does not seek a declaration of invalidity of the agreements and which, in any event, does not implead the provincial and municipal governments which are parties to the agreements and which, we were told at the hearing, support the impugned decision.

[40] In the end, therefore, I come to the conclusion that section 10 of the RCMP Act applies to the civilian staff appointed or employed by the RCMP Commissioner and that it does not apply to the civilian staff appointed or employed by a municipality under an agreement entered into by the Solicitor General pursuant to section 20 of the RCMP Act.

[41] I would dismiss the appeal with costs.

forces provinciales ou au sein des forces municipales. Les parties n'ont produit aucune preuve qui explique pourquoi les parties contractantes en ont décidé ainsi, mais selon moi, elles avaient le droit de le faire. J'hésiterais beaucoup à m'ingérer dans des décisions gouvernementales qui, vraisemblablement, ont été prises pour des motifs d'ordre politique, économique ou social.

[39] Enfin, s'il faut retenir la position de l'Alliance de la fonction publique du Canada, il faudrait reformuler les modalités de toutes les ententes, effacer la notion d'employés municipaux, élaborer de nouvelles formules pour le calcul des coûts, etc., tout cela dans le contexte d'une procédure dans laquelle l'invalidité des ententes n'est pas sollicitée et qui, quoi qu'il en soit, ne met pas en cause les gouvernements provinciaux et municipaux qui sont parties aux ententes et qui, on nous l'a dit, appuient la décision contestée.

[40] Par conséquent, en fin de compte, j'en arrive à la conclusion que l'article 10 de la Loi sur la GRC s'applique au personnel civil nommé ou employé par le commissaire de la GRC et qu'il ne s'applique pas au personnel civil nommé ou employé par une municipalité en vertu d'une entente conclue par le solliciteur général en conformité avec l'article 20 de la Loi sur la GRC.

[41] Je rejetterais l'appel avec dépens.