

**Date : 20080415**

**Dossier : T-832-06**

**Référence : 2008 CF 485**

**Vancouver (Colombie-Britannique), le 15 avril 2008**

**EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE HENEGHAN**

**ENTRE :**

**L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

**demanderesse**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

**I. Introduction**

[1] L'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou la demanderesse) sollicite le contrôle judiciaire, conformément à l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, de la décision de l'arbitre de grief Ian R. MacKenzie (l'arbitre de grief). Dans sa décision rendue le 13 avril 2006, l'arbitre de grief a conclu que l'Agence du revenu du Canada (l'ARC)

s'était acquittée de ses obligations prévues par l'Appendice sur le réaménagement des effectifs (le RE) joint à la convention collective conclue entre la demanderesse et elle.

[2] Dans son avis de demande de contrôle judiciaire, la demanderesse demande les réparations suivantes :

- a) Une ordonnance visant l'annulation de la décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique datée du 13 avril 2006;
- b) Une ordonnance renvoyant l'affaire à la Commission et lui ordonnant d'examiner le bien-fondé du renvoi présenté par la demanderesse en vertu de l'article 99; ou, subsidiairement,
- c) Une ordonnance renvoyant le grief à la Commission des relations de travail dans la fonction publique pour examen en conformité avec les directives de la Cour;
- d) Les dépens de la présente demande; et
- e) Une ordonnance accordant toute autre réparation demandée par les avocats et que la Cour peut autoriser.

## II. Contexte

[3] La demanderesse est l'agente négociatrice accréditée de l'unité de négociation du groupe de l'Exécution des programmes et des services administratifs de l'ARC. Par suite de l'annonce du budget qui a eu lieu le 24 février 2005, l'ARC a dû réduire son budget de 110 millions de dollars.

[4] Le 24 février 2005, l'ARC a rencontré les représentants syndicaux, y compris les représentants de l'AFPC, suivant l'annonce de la réduction budgétaire. Un représentant de l'ARC a fait une présentation indiquant que « [l]es conséquences dans leur intégralité font toujours l'objet d'une évaluation » et « toucheront les emplois ». Selon la présentation, il y aurait une réduction approximative de 1 175 postes équivalents temps plein et une perte d'emploi possible pour environ 300 à 400 employés permanents. On affirmait aussi que l'ARC s'était engagée à minimiser les conséquences des réductions budgétaires et qu'elle profiterait des possibilités de diminution d'effectif, de réaffectation et de recyclage professionnel pour aider les employés à maintenir « un emploi viable auprès de l'ARC ». Le document de questions et réponses présenté contenait d'autres renseignements relatifs aux conséquences de l'examen des dépenses sur les employés de l'ARC.

[5] M. Pierre Mulvihill, un agent des relations de travail du Syndicat des employé(e)s de l'impôt (le SEI), un élément de l'AFPC, a assisté à la réunion du 24 février 2005. Il a demandé à l'ARC d'envoyer une lettre aux employés travaillant aux comptoirs de paiements en espèces et aux comptoirs de renseignements qui étaient touchés par les réductions budgétaires.

M<sup>me</sup> Bonnie Lehman, conseillère principale en relations de travail à l'ARC, lui a répondu par messagerie vocale le ou vers le 15 mars 2005 et l'a informé que l'ARC procéderait à une analyse des conséquences sur les ressources humaines. M<sup>me</sup> Betty Bannon, la présidente nationale du SEI, a alors indiqué à M. Mulvihill de déposer une plainte.

[6] Le 11 avril 2005, l'AFPC a déposé un grief de principe auprès de l'ARC en vertu de l'article 220 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (la LRTFP), qui constitue la partie 1 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22.

[7] Dans le grief, l'AFPC a allégué que les employés dont l'exposé des fonctions comprenait certaines fonctions et les employés dont l'exposé des fonctions comprenait des fonctions liées au comptoir du service à la clientèle, aussi appelé « comptoir de renseignements », auraient dû être déclarés touchés aux termes de l'Appendice sur le RE joint à la convention collective, le 24 février 2005. Le grief de principe a été renvoyé à l'arbitrage le 1<sup>er</sup> juin 2005.

[8] L'ARC a répondu au grief de principe le 16 septembre 2005. Elle a indiqué qu'elle n'avait pas encore décidé si elle allait déclarer des employés comme étant touchés. L'ARC a rencontré l'AFPC le 30 novembre 2005 afin de l'informer qu'il y aurait une situation de RE. Le 6 décembre 2005, 314 employés ont été avisés qu'ils étaient touchés.

[9] L'audition du grief a eu lieu les 1<sup>er</sup> et 2 février 2006. L'arbitre de grief a rejeté le grief, jugeant que la question dont il était saisi était de savoir à quel moment prenaient naissance les obligations prévues dans la convention collective d'informer et de consulter l'AFPC dans une situation de RE.

[10] L'arbitre de grief a résumé les éléments de preuve présentés. Une personne a témoigné au nom de chaque partie et un recueil conjoint de documents a été présenté.

[11] M<sup>me</sup> Marjorie Ogden, directrice générale des Services aux contribuables à l'ARC, a témoigné que l'annonce du 24 février 2005 constituait une [TRADUCTION] « orientation stratégique » indiquant que l'ARC voulait revoir la manière dont elle traitait avec les clients au moyen des comptoirs de services. L'orientation stratégique visait une plus grande utilisation des options de libre-service.

[12] Le commissaire de l'ARC, M. Michael Dorais, a envoyé un message à tous les employés le 17 juin 2005, dans lequel il a affirmé qu'il voulait leur présenter une mise à jour sur un secteur où des consultations avaient « apporté un changement à nos propositions antérieures ». Il a annoncé que l'ARC maintiendrait les comptoirs de paiements en espèces. Il a souligné que les représentants de l'agente négociatrice avaient demandé à l'ARC de revoir sa décision quant aux comptoirs de renseignements. Il a ajouté qu'après un examen attentif, l'ARC avait conclu que la décision initiale de modifier l'accès aux services en exigeant des rendez-vous était appropriée.

[13] En juin 2005, le commissaire a jugé que l'approche de l'examen des dépenses valait la peine d'être étudiée à fond et qu'elle devait être soumise au niveau local. Il a demandé que les responsables commencent à examiner les conséquences sur les ressources humaines. À ce moment, l'ARC a commencé à traiter avec chaque bureau régional afin d'établir des options budgétaires réalistes. À partir de ces affectations budgétaires, on a demandé aux gestionnaires régionaux

d'indiquer le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée qui étaient touchés. Les données des bureaux régionaux ont été soumises en septembre et en octobre 2005.

[14] Selon l'arbitre de grief, avant que deviennent applicables les dispositions portant sur l'avis de RE, l'ARC devait avoir pris une décision suffisamment précise pour indiquer les lieux de travail, les postes qui seraient touchés et la date à laquelle ces postes seraient touchés. Il a conclu que l'ARC n'avait pris une décision avec un tel degré de précision qu'en octobre 2005. Cette décision avait été communiquée à l'AFPC le 25 novembre 2005.

[15] L'arbitre de grief a jugé que l'ARC avait agi de façon appropriée en informant les représentants de l'agente négociatrice immédiatement après l'annonce concernant l'examen des dépenses. Il a conclu que l'ARC s'était acquittée de ses obligations prévues par l'Appendice sur le RE joint à la convention collective.

### III. Observations

#### i) La demanderesse

[16] La demanderesse soutient que la décision devrait être annulée puisque l'arbitre de grief a en fait réécrit la convention collective en y introduisant des conditions préalables incompatibles avec le libellé clair de la définition de « réaménagement des effectifs » figurant au paragraphe 1.1.9 de l'Appendice sur le RE. La demanderesse affirme qu'en se faisant, l'arbitre de grief a commis une erreur susceptible de contrôle.

[17] Selon la demanderesse, les obligations de l'ARC prévues par l'Appendice sur le RE ont pris naissance en février 2005, lorsque l'ARC a avisé ses employés de sa décision d'éliminer les services de comptoirs de paiements en espèces et de rationaliser les services de comptoirs de renseignements. Le terme « décision » n'est pas défini dans l'Appendice sur le RE et, selon la demanderesse, le terme doit se voir donner le sens ordinaire des mots, vu le contexte dans lequel il est utilisé.

[18] La demanderesse soutient que les définitions figurant dans l'Appendice sur le RE appuient le point de vue selon lequel le terme « décision » signifie l'établissement par le commissaire de la ligne de conduite qu'il entend suivre dans une situation donnée. La convention collective précise que la « décision » doit entraîner une perte d'emplois au-delà d'une certaine date. C'est ce qui s'est produit le 24 février 2005 lorsque le commissaire a annoncé qu'il :

- a) réduirait les coûts de prestation des services à la clientèle grâce à l'élimination progressive, sur plusieurs années, des services de comptoirs de paiements en espèces;
- b) réduirait les coûts de prestation des services à la clientèle grâce au regroupement des centres d'appels et à la rationalisation des services de comptoirs de renseignements;
- c) réduirait de moins de 100 le nombre de postes équivalents temps plein à l'administration centrale et dans les régions lors de l'exercice 2006-2007 (comptoirs de paiements en espèces) et réduirait d'environ 200 le nombre

de postes équivalents temps plein d'ici l'exercice 2007-2008 (comptoirs de renseignements).

[19] La demanderesse allègue que cette décision du commissaire satisfait aux exigences de la convention collective, puisqu'elle constituait la ligne de conduite choisie pour répondre à la réduction du budget de fonctionnement de l'ARC qui entraînerait la perte d'emplois aux comptoirs de paiements en espèces et aux comptoirs de renseignements lors des exercices 2006-2007 et 2007-2008.

[20] La demanderesse qualifie l'Appendice sur le RE de disposition relative à la sécurité d'emploi qui garantit aux employés une offre d'emploi raisonnable ou l'accès à un ensemble de droits si les gestionnaires prennent une décision entraînant l'élimination de postes.

[21] La demanderesse soutient que l'arbitre de grief a commis une erreur en omettant d'examiner l'objet de l'Appendice sur le RE. Plus précisément, la demanderesse allègue que l'arbitre de grief a commis une erreur en se fondant sur le paragraphe 2.1.1 de l'Appendice sur le RE comme fondement à l'imposition de conditions préalables au déclenchement des obligations de l'ARC d'informer l'AFPC d'une situation de RE. Elle soutient que le paragraphe 2.1.1, lorsqu'il est interprété à la lumière de l'objet de la politique, n'entre en jeu qu'une fois que le commissaire a pris une décision entraînant la perte d'emplois.

[22] La demanderesse allègue que l'arbitre de grief a commis une erreur en concluant que les obligations de l'ARC n'avaient pris naissance qu'après qu'elle ait eu terminé de revoir sa décision quant aux comptoirs de paiements en espèces et aux comptoirs de renseignements, et qu'elle ait eu indiqué de façon précise les lieux de travail, les postes touchés et les dates auxquelles les postes seraient éliminés. Elle allègue que l'interprétation qu'a fait l'arbitre de grief de la convention collective a eu pour effet d'imposer aux parties des exigences qu'elles n'avaient pas négociées et qu'il a en fait réécrit les modalités de la convention collective, en contravention avec l'article 229 de la LRTFP.

ii) Le défendeur

[23] Le défendeur soutient que l'arbitre de grief n'a pas commis d'erreur en concluant que le commissaire n'avait pris une décision qu'au cours du mois d'octobre 2005 et que les exigences prévues dans l'Appendice sur le RE étaient devenues applicables suivant cette date. Il allègue que la demanderesse tente d'établir un rôle de cogestion qui n'est pas prévu par la convention collective. Il soutient que le pouvoir qu'a l'ARC d'établir de manière efficace ses exigences en matière de ressources humaines n'est pas limité par l'Appendice sur le RE.

[24] Le défendeur souligne qu'il incombe à la demanderesse d'établir qu'il y a eu violation de la convention collective. Il soutient que l'arbitre de grief a qualifié de façon appropriée la question dont il était saisi, soit :

La question à trancher dans le présent grief de principe est simple : quand l'obligation prévue par la convention collective d'informer et de consulter l'AFPC en cas de RE prend-elle naissance?

[25] L'article 51 de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, L.C. 1999, ch. 17, confère un large pouvoir de gestion à l'ARC. Le défendeur allègue que l'article 6 de la convention collective prévoit que le pouvoir de gestion de l'ARC est seulement limité par ce qui est expressément prévu dans les autres dispositions de la convention collective. Selon le défendeur, il incombait à la demanderesse d'indiquer la limite précise prévue dans la convention collective et d'établir que cette limite n'avait pas été respectée.

[26] Le défendeur soutient que rien dans la convention collective ne crée une situation de cogestion entre l'AFPC et l'ARC. L'ARC possède donc entièrement le pouvoir de déclarer des employés comme étant touchés. Il est seulement possible de bénéficier des droits énoncés dans l'Appendice sur le RE lorsqu'une telle décision est prise.

[27] De plus, le défendeur allègue que rien dans la convention collective n'empêche l'ARC de communiquer avec la demanderesse dans la période précédant la prise d'une décision. C'est ce qui s'est passé en l'espèce.

[28] L'annonce par le gouvernement du Canada concernant la réduction prochaine des dépenses n'était pas une décision du commissaire. Ce n'est que suivant l'annonce du commissaire le 17 juin 2005 que pouvait s'entamer le processus visant à déterminer le nombre et l'identité des

employés touchés. Dans sa décision, l'arbitre de grief a jugé que « les répercussions sur les postes et leur emplacement n'ont été connues qu'au cours du mois d'octobre 2005 ». Le défendeur soutient que le commissaire n'a pris aucune décision avant octobre 2005 et que rien au dossier n'établit que cette conclusion de fait était manifestement déraisonnable.

#### IV. Analyse et dispositif

[29] La présente demande soulève deux questions. Premièrement, quelle est la norme de contrôle applicable? Deuxièmement, l'arbitre de grief a-t-il commis une erreur en concluant qu'aucune décision rendant applicables les dispositions portant sur l'avis dans l'Appendice sur le RE n'avait été prise avant octobre 2005?

[30] La première question à trancher porte sur la norme de contrôle applicable. Les deux parties ont soutenu que la norme de contrôle applicable est la décision manifestement déraisonnable. Cependant, à la suite de l'arrêt récent *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, rendu par la Cour suprême du Canada, cette norme de contrôle n'est plus applicable et les décisions rendues par les décideurs administratifs sont contrôlées selon la norme de la décision correcte ou selon la norme de la raisonnable.

[31] La décision de l'arbitre de grief porte sur l'interprétation d'une convention collective. Il s'agit d'une question qui relève précisément de son mandat et de son expertise. Selon moi, la norme de contrôle appropriée en l'espèce est la raisonnable.

[32] Tout d'abord, je suis convaincue que l'arbitre de grief a défini de façon appropriée la question en litige, soit le moment où prennent naissance les obligations de l'ARC prévues par la convention collective d'informer et de consulter l'AFPC lorsque se présente une situation de RE.

[33] Les définitions pertinentes de l'Appendice sur le RE sont les suivantes :

« Employé-e touché » – Employé-e nommé pour une période indéterminée qui a été avisé par écrit que ses services pourraient ne plus être requis en raison d'une situation de réaménagement des effectifs.

« Réaménagement des effectifs » – Situation qui se produit lorsque le Commissaire décide que les services d'un ou de plusieurs employé-e-s nommés pour une période indéterminée ne seront plus requis au-delà d'une certaine date en raison d'un manque de travail, de la suppression d'une fonction, de la réinstallation d'une unité de travail à un endroit où l'employé-e ne veut pas être réinstallé ou du recours à un autre mode de prestation de services.

[34] Le paragraphe 1.1.9 de l'Appendice sur le RE se trouve dans la partie traitant des « Rôles et responsabilités » et prévoit :

1.1.9 L'ADRC informe et consulte les représentants de l'AFPC de façon exhaustive dans les cas de réaménagement des effectifs, le plus tôt possible après qu'une décision a été prise et tout au long du processus. L'ADRC communiquera aux représentants de l'AFPC le nom et le lieu de travail des employé-e-s touchés.

[35] Le paragraphe 2.1 porte sur l'avis officiel donné par l'ARC dès que se présente une situation de RE visant au moins dix employés :

2.1.1 Dans tous les cas de réaménagement des effectifs susceptibles de toucher au moins dix employé-e-s nommés pour une période indéterminée visés par le présent appendice, l'ADRC informe confidentiellement par écrit, au plus tard 48 heures avant l'annonce du réaménagement, l'AFPC. L'information doit comprendre le nom et l'emplacement des unités de travail touchées, la date prévue de l'annonce, les dates prévues du réaménagement et le nombre d'employé-e-s touchés, par groupe et par niveau.

[36] L'article 51 de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada* énonce clairement que l'ARC exerce ses attributions en matière de gestion lors de l'assignation du travail à ses employés. Cette disposition prévoit :

<p>51.(1) L'Agence peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion des ressources humaines :</p> <p><i>a)</i> déterminer les effectifs qui lui sont nécessaires et assurer leur répartition et leur bonne utilisation;</p> <p><i>b)</i> déterminer les besoins en matière de formation et perfectionnement de son personnel et en fixer les conditions de mise en œuvre;</p> <p><i>c)</i> assurer la classification des postes et des employés;</p> <p><i>d)</i> déterminer et régler les traitements auxquels ont droit ses employés, leurs horaires et leurs congés, ainsi que les questions connexes;</p>	<p>51.(1) The Agency may, in the exercise of its responsibilities in relation to human resources management,</p> <p><i>(a)</i> determine its requirements with respect to human resources and provide for the allocation and effective utilization of human resources;</p> <p><i>(b)</i> determine requirements for the training and development of its personnel and fix the terms and conditions on which that training and development may be carried out;</p> <p><i>(c)</i> provide for the classification of Agency positions and employees;</p> <p><i>(d)</i> determine and regulate the pay to which persons employed by the Agency are entitled for</p>
--	---

e) prévoir les primes susceptibles d'être accordées aux employés pour résultats exceptionnels ou réalisations méritoires dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour des inventions ou des idées pratiques d'amélioration;

f) établir des normes de discipline et fixer les sanctions pécuniaires et autres, y compris le licenciement et la suspension, susceptibles d'être infligées pour manquement à la discipline ou inconduite et préciser dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces sanctions peuvent être appliquées, modifiées ou annulées, en tout ou en partie;

g) prévoir, pour des motifs autres qu'un manquement à la discipline ou une inconduite, le licenciement ou la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur et préciser dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces mesures peuvent être appliquées, modifiées ou annulées, en tout ou en partie;

h) déterminer et réglementer les indemnités à verser aux employés soit pour des frais de déplacement ou autres, soit pour des dépenses ou en raison

services rendered, the hours of work and leave of those persons and any related matters;

(e) provide for the awards that may be made to persons employed by the Agency for outstanding performance of their duties, for other meritorious achievement in relation to those duties and for inventions or practical suggestions for improvements;

(f) establish standards of discipline for its employees and prescribe the financial and other penalties, including termination of employment and suspension, that may be applied for breaches of discipline or misconduct and the circumstances and manner in which and the authority by which or by whom those penalties may be applied or may be varied or rescinded in whole or in part;

(g) provide for the termination of employment or the demotion to a position at a lower maximum rate of pay, for reasons other than breaches of discipline or misconduct, of persons employed by the Agency and establish the circumstances and manner in which and the authority by which or by whom those measures may be taken or may be varied or rescinded in whole or in part;

de circonstances liées à leur emploi;

*i)* prendre les autres mesures qu'elle juge nécessaires à la bonne gestion de son personnel, notamment en ce qui touche les conditions de travail non prévues de façon expresse par le présent paragraphe.

Licenciement, suspension, etc., par le commissaire :

(2) Le commissaire, pour le compte de l'Agence, inflige les sanctions, y compris le licenciement et la suspension, visées à l'alinéa (1)*f*) et procède au licenciement ou à la rétrogradation visés à l'alinéa (1)*g*).  
1999, ch. 17, art. 51; 2003, ch. 22, art. 98.

*(h)* determine and regulate the payments that may be made to Agency employees by way of reimbursement for travel or other expenses and by way of allowances in respect of expenses and conditions arising out of their employment; and

*(i)* provide for any other matters that the Agency considers necessary for effective personnel management, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection.

Commissioner's responsibility:

(2) The Commissioner must apply the penalties, including termination of employment and suspension, under paragraph (1)*f*) and provide for termination or demotion under paragraph (1)*g*) on behalf of the Agency.  
1999, c. 17, s. 51; 2003, c. 22, s. 98.

[37] La question dont était saisi l'arbitre de grief portait sur le moment où avait eu lieu l'événement ayant déclenché l'application de l'Appendice sur le RE. Il a conclu que l'événement déclencheur était la décision prise par le commissaire en octobre 2005.

[38] Selon l'arbitre de grief, avant que puissent s'appliquer les dispositions portant sur l'avis dans l'Appendice sur le RE, l'ARC devait avoir pris une décision suffisamment précise pour indiquer les lieux de travail, les postes qui seraient touchés et la date à laquelle ces postes seraient touchés. Il a conclu, à la lumière de la preuve, qu'une telle décision n'avait pas été prise avant le mois d'octobre 2005. La décision avait été communiquée à la demanderesse le 25 novembre 2005.

[39] Cette décision est raisonnable, compte tenu de la preuve qui a été présentée à l'arbitre de grief. C'est le gouvernement, et non le commissaire, qui a pris la décision de février 2005 relative aux réductions budgétaires. Dans l'arrêt *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)* (2005), 343 N.R. 334, au paragraphe 25, la Cour d'appel fédérale a souligné :

En l'espèce, le président de l'ACIA n'a rien décidé. La décision de regrouper diverses fonctions gouvernementales sous l'autorité de l'ASFC a été prise par le gouverneur en conseil aux termes de la LRTAAP.

[40] L'arbitre de grief a conclu de façon raisonnable que les dispositions portant sur l'avis dans l'Appendice sur le RE ne sont devenues applicables que lorsque la décision a été prise en octobre 2005. Rien ne justifie une intervention judiciaire et la présente demande est rejetée avec dépens.

**JUGEMENT**

La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.

« E. Heneghan »

---

Juge

Traduction certifiée conforme

Isabelle D'Souza, LL.B., M.A.Trad. jur.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-832-06

**INTITULÉ :** L'ALLIANCE DE LA FONCTION  
PUBLIQUE DU CANADA  
c.  
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU  
CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 9 OCTOBRE 2007

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LA JUGE HENEGHAN

**DATE DES MOTIFS  
ET DU JUGEMENT :** LE 15 AVRIL 2008

**COMPARUTIONS :**

Andrew Raven POUR LA DEMANDERESSE

Richard Fader POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Raven, Cameron, Ballantyne &  
Yazbeck s.r.l.  
Ottawa (Ontario) POUR LA DEMANDERESSE

John H. Sims, c.r.  
Sous-procureur général du Canada  
Ottawa (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR