

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

requérante

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR

employeur

AFFAIRE : Demande de révision fondée sur l'article 27 de la
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

Devant : P. Chodos, président suppléant

Pour la requérante : Barry Done, Alliance de la Fonction publique du Canada

Pour l'employeur : Ron Snyder, avocat

Affaire entendue à Hamilton (Ontario),
le 30 octobre 1997.

DÉCISION

La présente affaire a initialement fait l'objet d'une décision qu'a rendue la Commission le 25 juin 1997 (dossier de la Commission 147-2-46) à la suite d'une demande fondée sur l'article 34 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (détermination de l'appartenance à une unité de négociation) dont elle avait été saisie. Dans cette décision, le soussigné avait à se prononcer sur l'exception déclinatoire de compétence soulevée par l'employeur portant que les personnes en question étaient exclues, en vertu de l'alinéa k), de la définition de « fonctionnaire » figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Pour les motifs énoncés dans la décision du 25 juin, le soussigné avait conclu « *qu'à tout le moins certains des étudiants embauchés par le ministère ne sont pas assujettis à l'alinéa k) et qu'ils peuvent, par conséquent, appartenir à l'unité de négociation de l'administration des programmes pour laquelle la demanderesse est l'agent négociateur* ». Cette conclusion reposait dans une large mesure sur la constatation que le document admis en preuve sous la cote E-2 - un « Protocole d'entente entre le ministère du Revenu national, Douanes et Accise et le Conseil du Trésor du Canada » daté du 5 juin 1987 - ne constituait pas « un programme désigné par le Conseil du Trésor comme un programme d'embauche des étudiants » aux termes de l'exception k) à la définition de fonctionnaire qui figure au paragraphe 2(1) de la Loi.

La Commission avait fixé au 30 octobre 1997 une audience pour examiner le fond de la demande présentée en vertu de l'article 34 de la Loi. Par une lettre datée du 24 octobre 1997, l'avocat de l'employeur a avisé la Commission de l'intention de l'employeur de lui demander, en vertu de l'article 27, de réexaminer la décision du 25 juin 1997. Au début de l'audience, les parties ont convenu que la Commission devrait entendre la demande fondée sur l'article 27 avant d'entendre les témoignages et les arguments sur le fond de la demande présentée en vertu de l'article 34. À l'issue de la procédure fondée sur l'article 27, les parties ont en outre convenu que l'audition du fond de l'instance instituée en vertu de l'article 34 devrait être suspendue d'ici à ce que la Commission tranche la demande dont elle a été saisie en vertu de l'article 27.

À l'appui de sa demande fondée sur l'article 27 de la Loi, l'employeur a cité deux témoins : M. John Barry Lacombe et M. Garth Matthew Symonds. M. Lacombe est sous-ministre adjoint, Validation, exécution et recherches sur l'observation à Revenu Canada depuis mai 1994. De 1985 à 1992, il était secrétaire adjoint à la Direction des

programmes du Conseil du Trésor. À ce titre, il était chargé de revoir les propositions de dépenses des ministères, ainsi que de superviser la mise en œuvre du régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités, c'est-à-dire la délégation des pouvoirs du Conseil du Trésor aux ministères, notamment en matière financière et de gestion du personnel. En cette qualité, M. Lacombe a pris part dans une large mesure aux discussions sur le protocole d'entente du 5 juin 1987 (pièce E-2). Il a signalé que Revenu Canada avait soumis au Conseil du Trésor une présentation pour obtenir des pouvoirs accrus, plus particulièrement à l'égard de l'embauche d'étudiants à l'année longue. À titre de secrétaire adjoint, M. Lacombe était très au fait du raisonnement sur lequel reposaient les propositions que Revenu Canada avait soumises à l'approbation du Conseil du Trésor; il avait notamment participé à plusieurs rencontres avec le ministère où l'on avait discuté de la nécessité de transformer le programme d'emplois d'été pour étudiants en programme applicable toute l'année, compte tenu des fluctuations de la charge de travail et des changements dans l'année universitaire.

Le protocole d'entente, d'expliquer M. Lacombe, établissait un programme d'embauche d'étudiants en vertu des pouvoirs que possède le Conseil du Trésor en tant qu'employeur. Aux termes du protocole, la nouvelle politique permettant l'embauche d'étudiants à longueur d'année ne s'appliquait qu'à Revenu Canada, Douanes et Accise. On n'a demandé aucune autorisation à la Commission de la fonction publique, a-t-il signalé, car le protocole n'avait rien à voir avec le rôle de la CFP, qui se limitait à coordonner la dotation en personnel et le recrutement des étudiants. Les taux de rémunération pour les étudiants embauchés par Revenu Canada, Douanes et Accises, devaient être les mêmes que ceux prévus par le Programme fédéral d'emplois d'été pour étudiantes et étudiants (PFEÉÉ), la seule distinction étant que le programme s'appliquait durant toute l'année. M. Lacombe a fait remarquer que le protocole d'entente ne contenait pas de conditions d'emploi détaillées pour les étudiants : il était bien clair, d'après la documentation à l'appui et les discussions qui avaient eu lieu avec les hauts fonctionnaires, que toutes les autres conditions concernant les programmes d'embauche d'étudiants s'appliqueraient. Par ailleurs, le protocole d'entente proprement dit ne reprendrait pas tous les détails des présentations au Conseil du Trésor, lesquelles sont considérées comme des documents confidentiels du Cabinet. (Il y a lieu de signaler que l'avocat de l'employeur a produit dans le contexte de la présente procédure un certificat (pièce

E-5) portant la signature de la greffière du Conseil privé et attestant que, aux termes du paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, les documents pertinents étaient réputés être des propositions ou recommandations au Conseil privé de la Reine au sens des alinéas 39(2)a) et c) de la *Loi sur la preuve au Canada*; par conséquent, les présentations à l'appui des propositions figurant dans le protocole d'entente ne pouvaient être produites en preuve.)

Selon M. Lacombe, le protocole est un document à part qui a préséance sur tout autre document, sauf s'il y a révocation explicite du pouvoir en cause par le Conseil du Trésor. Il n'était nullement nécessaire de modifier le PFEÉÉ puisque le protocole traitait déjà de cette question; le protocole avait pour objet de fournir à un ministère donné des pouvoirs sur mesure qui allaient ensuite l'emporter sur des dispositions générales. Le protocole d'entente, de faire remarquer M. Lacombe, a été signé par le président du Conseil du Trésor avec l'autorisation du Comité du Cabinet chargé du Conseil du Trésor. Les documents qui ont mené à la signature du protocole ne sont pas accessibles parce qu'ils sont des documents confidentiels du Cabinet. Le protocole, d'ajouter le témoin, devait rester en vigueur indéfiniment, sous réserve d'un examen annuel; pendant que M. Lacombe était au Conseil du Trésor, on a effectivement modifié le protocole. Enfin, M. Lacombe a fait remarquer qu'il est pratique courante que le secrétaire adjoint approuve les présentations au Conseil du Trésor.

En contre-interrogatoire, M. Lacombe a affirmé qu'aucun autre ministère n'avait présenté de demande au Conseil du Trésor concernant un programme d'embauche d'étudiants. Il a convenu que la Commission de la fonction publique avait le pouvoir de doter les postes. M. Lacombe a également déclaré que pour avoir accès aux présentations du Conseil du Trésor il fallait détenir une autorisation de sécurité, probablement au niveau « secret ».

M. Garth Symonds est directeur de la Division des programmes étudiants à la Commission de la fonction publique depuis octobre 1996. Il a participé à l'administration du programme d'emploi pour étudiants de 1996-1997 décrit à la pièce E-1. M. Symonds a fait remarquer que la Commission de la fonction publique n'avait rien à voir avec la création des programmes d'emplois d'été pour étudiants, lesquels relèvent du Conseil du Trésor; le rôle de la CFP se limite à faire des

nominations, dont celles d'étudiants pour les emplois d'été. M. Symonds a reconnu un échange de correspondance entre M. Mansel Legacy, président national de l'Union Douanes Accise, et M. Robert Giroux, à l'époque président de la Commission de la fonction publique, ainsi que M. Ian Clark, à l'époque secrétaire du Conseil du Trésor. Dans sa lettre du 7 mars 1994 à M. Giroux, M. Legacy fait les observations suivantes :

[Traduction]

L'Union Douanes Accise a appris que Revenu Canada embauche actuellement des étudiants aux taux prévus pour le PEEAC [Programme d'emplois d'été axés sur la carrière] afin d'exécuter les tâches des inspecteurs des douanes.

[...] Nous connaissons l'existence d'un protocole d'entente entre le Conseil du Trésor et le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, mais ce protocole, semble-t-il, a expiré en 1991.

[...]

[...] Pourriez-vous nous confirmer si, effectivement, Revenu Canada a le pouvoir d'embaucher des étudiants aux taux du PEEAC pour qu'ils remplissent les fonctions d'inspecteur des douanes à ce moment-ci de l'année.

(pièce E-6)

M. Giroux a répondu ce qui suit :

[Traduction]

[...]

En tant qu'employeur de la fonction publique fédérale, le Conseil du Trésor est responsable de toutes les questions de personnel ayant trait à l'embauche, exception faite de la dotation. Comme la question que vous soulevez ne touche pas la dotation, je renvoie votre lettre à M. Ian D. Clark, secrétaire du Conseil du Trésor.

Cette lettre a donné lieu à la réponse suivante de M. Clark à M. Legacy le 3 mai 1994; à propos du protocole d'entente, M. Clark fait remarquer ce qui suit :

[Traduction]

Les parties sont en train de renégocier le protocole d'entente. D'ici à ce qu'elles aient conclu un nouvel accord, la pratique d'embaucher des étudiants pour exécuter une partie des tâches d'un inspecteur des douanes aux taux prévus par le Programme d'emplois d'été axés sur la carrière continuera dans le cadre du précédent protocole d'entente.

(pièce E-8)

M. Symonds s'est reporté au programme d'emplois d'été pour étudiants de 1996-1997 (pièce E-1). Il a signalé que bien que ce programme prévoie que l'emploi de l'étudiant doit prendre fin le 30 septembre, Revenu Canada est le seul ministère qui n'est pas obligé de faire une demande à la Commission de la fonction publique pour prolonger l'emploi des étudiants après la période estivale, car il détient déjà ce pouvoir en vertu du protocole d'entente. À son avis, la Commission de la fonction publique n'a pas le pouvoir - à cause du protocole d'entente - de prolonger l'emploi d'été des étudiants travaillant pour Revenu Canada. M. Symonds a par ailleurs fait remarquer que le protocole n'avait pas été incorporé au PFEÉÉ parce que ce dernier se voulait un document d'application générale; le protocole d'entente, lui, s'applique à un seul ministère. Par conséquent, il n'y avait aucune raison de mentionner expressément le protocole dans les procédures administratives figurant à la pièce E-1.

En contre-interrogatoire, M. Symonds a expliqué que le rôle de la CFP, dans le cas des étudiants, consiste à s'occuper de leur nomination et de leur recrutement, et à veiller à ce qu'on respecte les critères d'embauche des étudiants; la Commission continue de présenter des étudiants à Revenu Canada. La CFP n'a pas le pouvoir de surveiller les heures de travail des étudiants, pas plus d'ailleurs que leurs fonctions ou leur formation. De plus, il ne revient pas à la CFP de déterminer si un étudiant a terminé sa formation, ce qui met fin à son admissibilité au programme d'emplois pour étudiants. Douanes et Accise, de souligner M. Symonds, n'avait pas à demander de prolongation au titre du PFEÉÉ puisque le protocole d'entente lui donne déjà ce pouvoir. Cela vaut tant pour avant que pour après avril 1997, soutient-il, en dépit de ce qu'on peut lire dans la pièce E-1; autrement dit, le paragraphe 5.4 de ce document ne s'applique pas à Revenu Canada pour ce qui est de l'embauche d'étudiants à longueur d'année.

L'avocat de l'employeur soutient que la preuve produite en l'espèce, en combinaison avec celle dont il est fait état dans la décision du 25 juin 1997, établit que les étudiants en question tombent sous le coup de l'exclusion de l'alinéa k); autrement dit, ces étudiants étaient embauchés dans le cadre d'un programme d'embauche d'étudiants du Conseil du Trésor. Selon M^e Snyder, on a maintenant répondu aux interrogations soulevées dans la première décision, c'est-à-dire que le protocole établit clairement le droit d'accorder à Revenu Canada le pouvoir d'embaucher des étudiants à longueur d'année. Les nouveaux éléments de preuve précisent par ailleurs les questions qu'on se posait à propos du rôle de la Commission de la fonction publique en ce qui concerne le programme d'emplois pour étudiants de Revenu Canada. L'employeur, de poursuivre M^e Snyder, n'avait pas prévu ces questions lorsqu'il a présenté sa preuve à l'audition antérieure de cette affaire. À son avis, ces questions constituent d'« autres motifs impérieux » de réviser cette décision. En outre, puisque la Commission avait mis en doute le fait que le protocole puisse conférer le pouvoir de créer un programme d'emploi pour étudiants, l'avocat de l'employeur s'est trouvé contraint de trouver d'autres documents (à savoir les documents mentionnés dans le certificat de la greffière du Conseil privé) auxquels la CRTFP n'a pas accès; or ces documents confirment le fait que des présentations ont été faites aux ministres du Conseil du Trésor au sujet des programmes d'embauche d'étudiants mentionnés dans le protocole. M^e Snyder signale qu'il ne lui aurait pas été permis d'examiner ces documents en l'absence de la décision antérieure. De plus, ce n'est qu'après avoir examiné ces documents qu'il a été possible de prendre connaissance du rôle joué par M. Lacombe. Par conséquent, l'employeur n'aurait pu raisonnablement présenter cette preuve à l'audience initiale.

L'avocat maintient que l'employeur a satisfait à deux des trois critères énoncés par la Commission concernant l'application de l'article 27 : premièrement, la décision initiale a soulevé des questions auxquelles on n'aurait pu raisonnablement songer à la première audience; et, deuxièmement, la preuve n'aurait pu raisonnablement être produite à l'époque. À l'appui de son argument, l'avocat se reporte aux décisions suivantes rendues par la Commission : *L'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor*, le 18 décembre 1985 (dossier 125-2-41); *L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et l'Office national de l'énergie et l'Alliance de la fonction*

publique du Canada, le 29 décembre 1993 (dossier 125-26-60); et *Deschamps et l'Alliance de la fonction publique du Canada*, le 16 juillet 1993 (dossier 125-2-57).

Le représentant de l'agent négociateur soutient qu'une partie ne devrait pouvoir obtenir la révision d'une décision en vertu de l'article 27 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* qu'à titre exceptionnel; ce ne doit pas être une façon d'éviter de présenter une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale. M. Done souligne que la Commission, dans sa jurisprudence, a limité les circonstances dans lesquelles il est possible d'invoquer l'article 27. Ces restrictions sont importantes; comme les parties ont besoin que les décisions de la Commission aient un caractère définitif, la Commission doit faire preuve de circonspection avant d'accepter de réviser une décision ou de permettre à une partie de présenter de nouveau sa cause.

Selon M. Done, l'article 27 n'a pas pour objet de permettre à une partie de prendre connaissance des vues de la Commission, puis ensuite de présenter sous le couvert d'une preuve nouvelle une plaidoirie modifiée, adaptée à la situation. Les témoignages de MM. Lacombe et Symonds, soutient-il, auraient pu être présentés durant l'audition initiale de l'affaire. Les circonstances n'ont pas changé ici et la « preuve impérieuse » n'est pas nouvelle. M. Done met par ailleurs la Commission en garde contre le risque « d'ouvrir les vannes » en permettant aux parties de demander la révision de n'importe quelle décision qu'elles n'aiment pas.

Motifs de la décision

L'article 27, qui établit le pouvoir de la Commission de réexaminer ses décisions, prévoit ce qui suit :

27. (1) La Commission peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances, ou réentendre une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.

(2) Dans un tel cas, les droits acquis par suite d'une de ces décisions ou ordonnances ne peuvent être modifiés ou abolis qu'à compter de la date du réexamen, de l'annulation ou de la modification de cette décision ou ordonnance.

Les demandes fondées sur l'article 27 (autrefois l'article 25 de la Loi) ont fait l'objet de relativement peu de décisions de la part de la Commission. Dans l'une de celles-ci, *L'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor* (supra),

une décision rendue le 18 décembre 1985, la Commission a fait les observations qui suivent :

Selon la Commission, l'article 25 ne vise pas à permettre à une partie qui a été déboutée de faire valoir à nouveau sa thèse, mais il a plutôt pour objet de donner à la Commission la possibilité de réexaminer une décision lorsque les circonstances ont changé, ou pour permettre à une partie de présenter de nouveaux éléments de preuve ou de nouveaux arguments qu'elle ne pouvait raisonnablement avancer à l'audition originale ou encore lorsqu'il existe d'autres motifs de révision impérieux. Permettre à la partie perdante d'étayer ou de reformuler des arguments qui ont déjà été examinés et tranchés serait non seulement incompatible avec la nécessité de mettre un terme aux procédures mais également injuste et fastidieux pour la partie qui a eu gain de cause.

6. La Commission note que cette interprétation de l'article 25 est très près de celle qu'a adoptée la Commission des relations de travail de l'Ontario en ce qui a trait au pouvoir que lui confère la loi de réexaminer une décision, si elle le juge souhaitable. Dans l'affaire Lorain Products (Canada) Ltd. [1978] OLRB Rep. March 262, à la page 263, la Commission des relations de travail de l'Ontario a expliqué comment elle concevait ses pouvoirs:

En raison du chaos qui régnerait sur le monde des relations de travail si ces décisions n'étaient jamais finales, la Commission a toujours hésité à réexaminer une affaire lorsque les parties ont bénéficié d'une audition complète et juste, à moins que la partie qui demande la révision puisse démontrer qu'elle a découvert de nouveaux éléments de preuve qu'elle n'a pu obtenir, en faisant preuve d'une diligence raisonnable, pour les présenter à l'audition initiale et que ces éléments de preuve, s'ils avaient été présentés, auraient eu des conséquences importantes et déterminantes sur la décision de la Commission. Les parties qui se présentent devant la Commission ont le droit de s'attendre à ce que les décisions qu'elle rend soient finales, à moins que de nouveaux éléments de preuve du genre susmentionné ne soient présentés (Voir Detroit River Construction Ltd. 63 CLLC 16,260, p. 1117, York University, [1976] OLRB Rep. Avril 187, Ottawa Journal Case, [1977] OLRB Rep. Sept. 549). La Commission n'autorise pas le réexamen d'une affaire pour permettre à une

partie de remédier aux faiblesses de sa plaidoirie ou de discuter à nouveau du bien-fondé de celle-ci.

(traduction non officielle)

Le Conseil canadien des relations du travail refuse également de réexaminer les décisions qu'il a rendues sauf lorsqu'il est convaincu qu'il existe de bonnes raisons pour le faire. Dans son ouvrage intitulé Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practice (1983), Dorsey déclare à la page 300 :

Le Conseil autorise une demande de révision lorsqu'il existe un différend d'importance concernant la façon dont il - le Conseil - « a interprété le Code ou sa politique ». Il désire également assurer un moyen rapide et peu coûteux de corriger les erreurs qui pourraient donner lieu à une révision judiciaire; de permettre la présentation d'éléments de preuve qui n'ont pas été avancés au cours de l'instance originale pour « des motifs valables et suffisants »; de réexaminer ses ordonnances « dont l'application a eu des conséquences imprévues » et de permettre la révision de ses décisions qui sont fondées sur des points de droit (par exemple, « la compétence constitutionnelle ou l'interprétation d'autres lois »)

Cette énumération des motifs pour lesquels le Conseil peut réviser ses propres décisions n'est pas exhaustive. Le Conseil n'a pas encore terminé la révision de ses procédures et n'exclut pas la possibilité d'accepter d'autres motifs à l'appui d'une demande de révision équivalant à un appel.

(traduction non officielle)

Le soussigné souscrit sans réserve au principe voulant que la Commission doit faire très attention de ne pas inciter les parties à réclamer le réexamen de ses décisions. Ce devrait être la marque des décisions des commissions ou conseils des relations de travail qu'elles sont rendues promptement; le fait de laisser la porte grande ouverte à la révision des décisions antérieures va à contre-courant et sape l'objectif recherché, soit que le règlement des litiges ait un caractère définitif. Cela étant dit, la Commission ne doit toutefois pas perdre de vue le fait indiscutable que

l'article 27 vise une fin importante, à savoir lui permettre de réexaminer ses décisions lorsqu'il est indiqué de le faire. Lorsqu'il existait des motifs valables, la Commission n'a pas hésité à accueillir une demande de révision fondée sur l'article 27, même en l'absence d'éléments de preuve nouveaux ou d'un changement de circonstances; voir, par exemple, la décision qu'elle a récemment rendue dans *L'Alliance de la fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada* (dossiers de la Commission 125-2-68 à 70). Si elle agissait autrement, la Commission se trouverait à rendre les dispositions de l'article 27 futiles et insignifiantes. De plus, dans certaines circonstances, une révision en vertu de l'article 27 peut en fait accélérer le règlement du litige en fournissant, pour reprendre les mots de l'ancien vice-président du Conseil canadien des relations du travail, M. Dorsey, « *un moyen rapide et peu coûteux de corriger les erreurs qui pourraient donner lieu à une révision judiciaire* ».

Existe-t-il des motifs impérieux et valables pour réexaminer la décision antérieure de la Commission? Selon le témoignage de M. Lacombe et de M. Symonds, il est évident que le protocole d'entente conclu entre le Conseil du Trésor et Revenu Canada en 1987 a eu pour effet de transférer le pouvoir voulu du Conseil du Trésor à Revenu Canada pour que ce dernier puisse établir un programme d'embauche d'étudiants qu'il appliquerait à l'année longue. Il est clair que ce programme est demeuré en vigueur jusqu'à ce jour et qu'il n'a d'aucune façon été remplacé ou supplanté par le PFEÉÉ. À la lumière de ces conclusions, il serait injuste envers les parties de laisser la décision initiale s'appliquer.

J'accepte par ailleurs les arguments de l'avocat de l'employeur selon lesquels le rôle qu'a joué M. Lacombe dans l'établissement du protocole d'entente, il y a cela plus de dix ans, n'était pas connu avant que l'avocat n'obtienne l'autorisation de consulter les documents confidentiels du Cabinet à la suite de la décision initiale. Par conséquent, je conclus en outre que les nouveaux éléments de preuve produits à la présente audience n'auraient pu raisonnablement être présentés à l'audience initiale et qu'ils satisfont donc à l'un des critères de réexamen en vertu de l'article 27 tels que la Commission les a formulés dans la décision du 18 décembre 1985.

Par conséquent, la Commission accueille la demande fondée sur l'article 27 de la Loi; à la lumière de la preuve nouvelle présentée en l'espèce, la Commission conclut

que le protocole de 1987, qui est toujours en vigueur, constitue un programme d'embauche d'étudiants au sens où l'on emploie ce terme à l'exception k) à la définition de « fonctionnaire » prévue au paragraphe 2(1) de la Loi. Je demeurerai saisi de l'affaire au cas où il resterait des questions à trancher à propos de la demande fondée sur l'article 34 de la Loi.

**P. Chodos,
président suppléant**

OTTAWA, le 9 décembre 1997.

Traduction certifiée conforme

Ginette Côté