

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

demanderesse

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR

employeur

OBJET: Demande fondée sur l'article 34 - de la
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique
-Appartenance ou non aux unités de négociation

Devant: P. Chodos, président suppléant

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

Pour le défendeur: Ron Snyder, avocat

DÉCISION

L'Alliance de la Fonction publique du Canada a déposé une demande datée du 10 septembre 1996 pour que la Commission des relations de travail dans la fonction publique détermine, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, si les étudiants embauchés par Revenu Canada, Douanes, Accise et Impôt appartiennent à l'unité de négociation Administration des programmes (PM) dès leur première journée de travail. Par lettre datée du 26 septembre 1996, le Conseil du Trésor a répondu à la demande susmentionnée en indiquant que les personnes en question sont exclues de la définition de «fonctionnaire» aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* en vertu de l'alinéa k) de la définition de «fonctionnaire» que l'on retrouve au paragraphe 2.(1) de la Loi. L'employeur prétend, par conséquent, que la Commission n'a pas compétence pour rendre une décision au sujet de ces personnes.

Dès le début de l'audience, l'avocat de l'employeur a indiqué que la Commission était habilitée à examiner la question de compétence soulevée en l'espèce. Les parties ont demandé à la Commission de se limiter à l'examen de la question de compétence soulevée par l'employeur. La Commission a acquiescé à cette requête. Les parties ont également convenu que, advenant que la Commission conclut avoir compétence en l'espèce, elle remettrait l'affaire au rôle en vue d'examiner d'autres preuves concernant le bien-fondé de la demande.

Le témoin principal de l'employeur, M. William Stevenson, est l'actuel chef des politiques, Étudiants, Jeunesse et relations éducationnelles au Conseil du Trésor. M. Stevenson s'occupe du portefeuille des emplois d'été depuis 1989. Il a indiqué que le programme d'emplois d'été existe depuis la fin des années 1960. Il a reconnu un document (pièce E-1) adressé aux directeurs du personnel, daté du 3 janvier 1996, concernant les «Procédures administratives liées au Programme fédéral d'emplois d'été pour étudiantes et étudiants (PFEÉÉ)». Il s'agit d'une lettre signée par Colette Nault, directrice générale à la Commission de la fonction publique. Et annexé à cette lettre d'accompagnement figure un document de 12 pages énonçant les procédures, les critères, etc. de recrutement et d'embauche d'étudiantes et d'étudiants aux termes du PFEÉÉ. Le document fait également référence aux heures de travail et aux taux de rémunération des étudiants embauchés aux termes du programme. Il comporte plusieurs annexes, notamment l'annexe F qui indique les taux de

Commission des relations de travail dans la fonction publique

rémunération des étudiants embauchés l'été en faisant une distinction entre le Programme d'emplois d'été non axés sur la carrière (PEENAC) et le Programme d'emplois d'été préparant à une carrière (PEEPC). L'annexe A du document renferme une série de définitions, notamment la définition de «**Postes sous le Programme fédéral d'emplois d'été pour étudiantes et étudiants**» :

Sont les postes d'été non classifiés à l'égard desquels le Conseil du Trésor établit les taux de rémunération. Les postes d'été pour étudiantes et étudiants ne requièrent aucun numéro d'autorisation. Ces postes d'été permettent aux étudiants et étudiantes d'utiliser, de compléter ou d'augmenter leurs connaissances académiques ou leurs compétences, et offrent un aperçu des perspectives de carrière au sein de la fonction publique du Canada.

Il y a lieu de faire remarquer que la pièce E-1 contient également un paragraphe intitulé «**NOMINATIONS**» (page 7) qui prévoit :

Les nominations doivent être faites conformément à la Loi (LEFP) et au Règlement sur l'emploi dans la fonction publique (REFP), ainsi qu'aux politiques et lignes directrices de la Commission de la fonction publique. La période d'embauche couvre la période du 1^{er} avril au 30 septembre 1996 inclusivement.

(C'est moi qui souligne)

Le paragraphe 5.4 intitulé «**Prolongation des nominations**» prévoit :

*Toutes les nominations dans le cadre du PFEÉÉ doivent se terminer au plus tard le **30 septembre 1996**. Aucune nomination ne devrait être prolongée au-delà de cette date.*

Les demandes de prolongation pendant la durée du programme (entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 1996) peuvent être soumises par téléphone ou par télécopieur, en communiquant directement avec l'agent responsable du PFEÉÉ (Annexe B) au plus proche bureau de la CFP.

*Certains motifs valables peuvent parfois justifier la prolongation d'une nomination au-delà du 30 septembre 1996. Dans une telle situation, le ministère doit cependant **soumettre une demande écrite de prolongation***

au bureau régional ou de district de la CFP, en précisant clairement la raison de cette prolongation. La demande doit en outre confirmer que l'étudiante ou l'étudiant concerné retournera aux études à temps plein à l'automne.

M. Stevenson a décrit en détail les procédures régissant le PFEÉÉ exposé à la pièce E-1. Il a fait remarquer que la Commission de la fonction publique est seule habilitée à nommer des candidats, c'est-à-dire que le nom d'un candidat doit figurer dans le répertoire du PFEÉÉ établi par la Commission de la fonction publique pour être admissible à une nomination. D'autres critères d'admissibilité doivent également être respectés notamment, l'étudiant doit être reconnu par l'établissement où il est inscrit comme un étudiant à temps plein et il doit avoir l'intention de poursuivre ses études à plein temps à l'automne de 1996 (voir page 3). M. Stevenson a également mentionné la distinction faite aux fins du programme entre un emploi non axé sur la carrière, qui n'exige pas d'études postsecondaires et qui comporte essentiellement des tâches non spécialisées, et un emploi préparant à une carrière (PEEPC), qui exigent une certaine formation ou des études postsecondaires. Il a également souligné la différence entre un programme d'enseignement coopératif et un programme non coopératif; dans le premier cas, les étudiants alternent entre période d'études de quatre mois et stage de travail de quatre mois; dans le second cas, les étudiants suivent un programme traditionnel de septembre à avril.

M. Stevenson a également fait remarquer que la disposition concernant la durée limite du programme d'emplois d'été, c'est-à-dire d'avril à septembre seulement, existe depuis les années 1960 et elle existait également en 1987. Il a toutefois précisé que ces restrictions avaient cessé de s'appliquer à Revenu Canada après 1987 étant donné que le ministère avait adapté le programme à ses besoins. À ce sujet, M. Stevenson a reconnu la pièce 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. Il a fait référence en particulier au paragraphe 4.3.4 du document qui prévoit ce qui suit :

4.3.4 RN - DA peut engager des étudiants pendant toute l'année (à temps plein ou à temps partiel) pour l'aider à faire face aux fluctuations saisonnières du volume de travail et aux fréquentes périodes de pointe dans les

principaux aéroports internationaux. Ces étudiants seront rémunérés aux taux établis pour les programmes de la CEIC (PEEAC, CO-OP, etc.) et ne seront pas assujettis aux mesures de contrôle des années-personnes. Les fonds requis seront tirés des ressources prévues pour les dépenses de fonctionnement du Ministère.

Selon M. Stevenson, cette disposition visait à permettre au ministère d'embaucher des étudiants à temps plein ou à temps partiel pour faire face aux fluctuations de la charge de travail durant l'année. En vertu du paragraphe 2.1 de la pièce E-2, le protocole d'entente est demeuré en vigueur jusqu'au 31 mars 1997 inclusivement. M. Stevenson s'est référé à une lettre datée du 12 octobre 1995, qu'il a envoyée à M. Peter Harrison, sous-ministre adjoint, Revenu Canada, concernant la pièce E-2. Cette lettre (pièce E-3) précise ce qui suit :

[traduction]

La présente vient confirmer que la disposition prévoyant le recours à des étudiants durant toute l'année aux termes du Programme fédéral d'emplois d'été pour étudiantes et étudiants tel qu'il a été initialement exposé dans le Protocole d'entente conclu en 1987 entre le ministère du Revenu national, Douanes et Accise et le Conseil du Trésor du Canada, demeure en vigueur jusqu'à indication contraire.

Comme vous le savez déjà, le Secrétariat a procédé à un examen en profondeur des pratiques et besoins de la fonction publique, et il recommande une nouvelle approche pour l'embauche d'étudiants à l'avenir. Jusqu'à ce que les ministres prennent une décision relativement à cette recommandation, les arrangements actuels demeurent en vigueur.

Sauf erreur, le protocole d'entente visait à faire face aux fluctuations saisonnières des opérations de douane, à tous les postes de douane, et non pas uniquement aux aéroports internationaux.

M. Stevenson a déclaré que, le 10 juillet 1996, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé un nouveau programme d'emplois d'été qui devait entrer en vigueur en 1997 et dont les grandes lignes sont décrites dans une lettre du sous-secrétaire, Direction des ressources humaines du Conseil du Trésor, aux

administrateurs généraux et directeurs d'organismes. M. Stevenson, l'auteur du document soumis à l'approbation du Conseil du Trésor, a fait remarquer que le nouveau programme de 1997 comporte les mêmes critères d'admissibilité que le programme de 1996. Il a toutefois souligné qu'aux termes du nouveau programme, il existe certaines restrictions quant aux tâches qui peuvent être confiées aux étudiants; le nouveau programme met l'accent sur le fait que les tâches doivent faire partie du programme d'apprentissage et qu'une fois la formation reçue, les étudiants ne sont plus admissibles au programme. En fait, des dispositions ont été prises pour empêcher l'étudiant d'occuper un poste recoupant des postes classifiés en bonne et due forme en exigeant la signature d'une «convention d'apprentissage» entre le gestionnaire et les étudiants, convention qui décrit en détail les objectifs d'apprentissage; la convention doit préciser les compétences à acquérir pour devenir employable, c'est-à-dire que les étudiants doivent être traités comme des stagiaires; de plus, ils ne peuvent travailler plus d'une année pendant toute la durée de leurs études, c'est-à-dire qu'un étudiant ne peut être rappelé au travail s'il a déjà effectué 1 957 ou 2 087 heures, suivant le groupe professionnel particulier auquel il a été affecté (voir l'annexe B de la pièce E-4). Selon M. Stevenson, le nouveau programme précise que les étudiants peuvent travailler une fois qu'ils ont repris leurs études, mais seulement à temps partiel, et seulement jusqu'à concurrence d'un certain nombre d'heures. Il a maintenu que le programme d'emplois d'été de 1996 n'interdisait pas l'embauche d'étudiants pendant plus de trois mois; cette caractéristique a été maintenue aux termes du programme d'emplois d'été de 1997 sauf qu'on y a ajouté une période maximale.

Au cours du contre-interrogatoire, M. Stevenson a convenu que, à l'exception des annexes F et G, la pièce E-1 a été entièrement préparée par la Commission de la fonction publique. Il a reconnu que ce document traite de l'embauche d'étudiants dans le cadre d'un programme d'emplois d'été et que, sauf à Revenu Canada, le programme ne devait être en vigueur que pendant la période de vacances estivales traditionnelle. Il a convenu également que cette exception n'est pas spécifiquement mentionnée dans la pièce E-1, et, en fait, que le document fait référence à une période de nomination allant d'avril à septembre inclusivement. De l'avis de M. Stevenson, la dotation de postes en dehors de cette période est autorisée en vertu de la pièce E-2 «si la Commission de la fonction publique accepte de faire une exception et de prolonger

le délai indiqué dans la pièce E-1». Il a ajouté que vu que la Commission accepte de faire les nominations depuis 1987, il suppose qu'elle est d'accord avec cette exception. Il a admis ne pas avoir vu de document émanant de la Commission indiquant qu'elle approuve l'entente conclue entre le Conseil du Trésor et Revenu Canada. Sauf pour ce qui est de la pièce E-2, M. Stevenson n'est au courant d'aucun autre protocole d'entente conclu entre le Conseil du Trésor et le ministère concernant l'embauche ou l'utilisation d'étudiants.

M. Stevenson a maintenu qu'avant la mise en œuvre du nouveau programme, le 1^{er} avril 1997, les étudiants pouvaient se voir attribuer la totalité des tâches d'un PM-1. Il croit que les étudiants n'étaient pas censés être laissés sans surveillance ni faire de fouilles à nu. Autrement, il n'est au courant d'aucune autre différence entre les tâches exécutées par les étudiants et le reste du personnel ni des détails concernant leur formation. De plus, il n'est au courant d'aucun décret d'exclusion de la Commission de la fonction publique concernant les étudiants travaillant à Douanes et Accise.

En ce qui concerne le programme d'emplois d'été de 1997, M. Stevenson a fait remarquer qu'il revient au superviseur immédiat de déterminer, à la fin du stage des étudiants, s'ils doivent cesser de participer au programme. Le ministère prend alors les dispositions nécessaires pour mettre un terme à l'affectation. M. Stevenson n'est au courant d'aucune restriction quant aux heures de travail ou aux types de quarts que les étudiants peuvent être tenus d'effectuer. Il a fait remarquer qu'en 1996, la Commission avait continué de recommander des étudiants à Revenu Canada, Douanes et Accise, une fois la période estivale terminée.

L'employeur a cité comme témoin deux surintendants des douanes du district de Niagara : M. John Eldridge, un surintendant des douanes à Peace Bridge, Fort Erie, depuis 1989, et, M^{me} Lorelei Plata, une inspectrice des douanes à Rainbow Bridge, Niagara Falls, également depuis 1989. M. Eldridge était responsable de la coordination de l'embauche et de la formation des étudiants aux termes du PFEÉÉ au cours de l'exercice de 1996 pour le district de Niagara. Il a affirmé que tous les étudiants doivent être embauchés à partir du répertoire du PFEÉÉ établi par la Commission de la fonction publique et doivent satisfaire à certains critères, par exemple, être inscrits à

temps plein dans un établissement d'enseignement auquel ils retourneront à l'automne. En 1996, les étudiants devaient travailler durant l'été à raison d'environ 30 heures par semaine; en 1997, le nombre d'heures a été augmenté à 37½ heures par semaine. Durant l'année scolaire, les étudiants étaient normalement appelés à travailler 12 heures par semaine, essentiellement durant les week-ends aux heures de pointe. En 1996, environ 86 étudiants ont travaillé durant la période des vacances; moins de 20 d'entre eux ont travaillé durant l'année scolaire. M. Eldridge a indiqué qu'il avait reçu des directives à l'automne de 1996 selon lesquelles il ne devait recourir aux étudiants que les week-ends. Les étudiants ont leur propre tableau de service qui est préparé deux semaines à l'avance. M^{me} Plata a confirmé que durant l'année scolaire les étudiants travaillent seulement les week-ends. Elle a fait remarquer qu'ils ne sont pas utilisés pour remplacer le personnel régulier en congé de maladie; elle n'a jamais eu à demander à un étudiant de faire un quart supplémentaire pour remplacer un employé régulier.

M. Eldridge a été contre-interrogé au sujet de la formation donnée aux étudiants. Il a fait remarquer qu'on ne leur donne pas la même formation qu'aux agents réguliers, par exemple, ils ne suivent pas les cours dispensés par le collège du ministère à Rigaud (Québec). Ils reçoivent plutôt une formation théorique de deux semaines et une formation pratique d'une semaine sous la surveillance d'un inspecteur. Il a convenu que les étudiants exécutent la majorité des fonctions d'un agent régulier. Il croit que les étudiants sont considérés comme des agents de la paix lorsqu'ils exercent des fonctions d'agents de douane; ils ne reçoivent cependant pas de formation sur l'utilisation de menottes. En ce qui concerne la rotation de postes, les étudiants ne sont pas affectés aux opérations commerciales.

La demanderesse a décidé de ne pas présenter de preuve testimoniale; toutefois, avec le consentement des parties, une brochure de Revenu Canada intitulée «Lignes directrices visant l'efficacité des opérations - Services frontaliers des Douanes» a été déposée en preuve (pièce A-1).

L'avocat de la demanderesse a fait valoir que pour que la Commission puisse assumer compétence en l'espèce, elle doit d'abord conclure que les étudiants dont il est question dans la requête sont en fait des «fonctionnaires» conformément à la *Loi*

sur les relations de travail dans la fonction publique. Toutefois, aux termes de l'alinéa k) du paragraphe 2.(1), qui est entré en vigueur le 20 juin 1996, les étudiants embauchés dans le cadre d'un programme d'embauche d'étudiants ne sont pas des fonctionnaires aux termes de la Loi. Les parties ne contestent pas en l'occurrence le fait que, à la date de la requête, il existait un programme d'emplois d'été désigné, c'est-à-dire la pièce E-1, aux termes duquel les étudiants en question étaient embauchés.

M^e Snyder a reconnu que la pièce E-1 prévoit que la durée du programme va d'avril à septembre 1996; selon lui, environ 80 p. 100 des étudiants embauchés travaillaient uniquement durant cette période; environ 17 étudiants continuaient par la suite de travailler à temps partiel. M^e Snyder a soutenu que la preuve établit que la disposition concernant la durée n'était pas applicable à Revenu Canada du fait du protocole d'entente conclu entre le Conseil du Trésor et le ministère. Les paragraphes 4.3 et 4.5 du protocole prévoient que les étudiants peuvent travailler à temps partiel pour faire face aux fluctuations saisonnières durant l'année, et que ces étudiants sont rémunérés aux termes du programme d'emplois d'été pertinent, soit le PEEPC. La pièce E-3 établit que ce protocole d'entente était toujours en vigueur en septembre 1996.

M^e Snyder a également fait valoir que M. Stevenson a clairement démontré que la Commission de la fonction publique était d'accord avec l'embauche d'étudiants à temps partiel durant l'année scolaire; le ministère, par l'intermédiaire de la Commission de la fonction publique, avait accès au répertoire du PFEÉÉ en dehors de la période estivale qui était l'unique source de candidats aux fins des nominations. Il a maintenu que rien n'indique que la Commission n'était pas d'accord avec cette exception, compte tenu particulièrement du protocole d'entente, qui existait avant la rédaction de la pièce E-1 et du fait qu'il s'agit en réalité d'une pratique qui existe depuis plusieurs années et qui se poursuit.

Subsidiairement, l'avocat a fait valoir que la pièce E-2 constitue en soi un programme d'emplois d'été désigné du Conseil du Trésor selon l'utilisation de ce terme au sous-alinéa k). Le paragraphe 4.3 du protocole prévoit l'embauche d'étudiants et décrit notamment le mode de rémunération. L'avocat a insisté sur le

fait que le protocole peut coexister avec la pièce E-1 et que l'un n'annule pas l'autre. M^e Snyder a également fait remarquer que les étudiants en question répondent aux critères du programme d'emplois d'été décrits à la pièce E-1. Ils étudient à temps plein dans un établissement d'enseignement et ils retourneront aux études à temps plein durant l'année scolaire. De plus, ils ont tous été nommés à partir du répertoire des étudiants de la Commission de la fonction publique.

M^e Snyder a aussi maintenu que le programme d'emplois d'été en vigueur en 1996 ne comportait aucune restriction concernant l'affectation des tâches ou les heures de travail bien que cela ait changé en 1997. Par conséquent, que ces étudiants exécutent la gamme complète des tâches d'un agent de douane ou non importe peu pour ce qui est de savoir s'ils sont visés par l'alinéa k); quoi qu'il en soit, le nouveau programme de 1997 règle ce problème.

Subsidiairement également, M^e Snyder a soutenu que, si les étudiants sont considérés comme des fonctionnaires aux termes de loi, ils ne peuvent donc plus être considérés comme tels depuis le 1^{er} avril 1997 étant donné qu'aux termes des révisions apportées il n'existe aucune restriction quant à la durée d'emploi si ce n'est le nombre total d'heures autorisé. En d'autres termes le nouveau programme reprend certaines dispositions du protocole d'entente et ces dispositions ont été respectées sans exception.

Le représentant de la requérante a répondu que les étudiants en question n'avaient pas été embauchés aux termes d'un programme d'emplois d'été décrit au sous-alinéa k) et que, par conséquent, ils ne sont pas exclus de la définition de «fonctionnaire» aux termes de la Loi. M. Done a fait remarquer qu'à différents endroits de la pièce E-1 il est fait référence aux «programmes d'emplois d'été»; de plus, suivant le paragraphe 5 l'employeur ne peut embaucher de personnes aux termes du programme qu'entre avril et septembre seulement; il s'agit manifestement d'un programme d'emplois d'été à l'intention des étudiants poursuivant des études postsecondaires pour permettre l'acquisition de compétences en dehors de l'année scolaire. Le paragraphe 5.4 le confirme en stipulant que les nominations dans le cadre du programme doivent se terminer au plus tard en septembre.

M. Done a soutenu que le paragraphe 4.3.2 de la pièce E-2 traite des aéroports seulement; rien n'indique que le protocole d'entente devait s'appliquer aux opérations de douane aux ponts.

M. Done a aussi fait référence au décret d'exclusion de la Commission de la fonction publique daté du 11 janvier 1995 (DORS/95-62). Aux termes de l'article 2, soit l'article d'interprétation, on dit [traduction] «pour une durée d'emploi comprise entre le 1^{er} avril et le 30 septembre de chaque année...». Encore une fois, cela indique clairement que le programme ne devait fonctionner que durant cette période spécifique.

M. Done a aussi soutenu que le recours à des étudiants pour s'acquitter de tâches d'inspecteurs de douane durant l'année est contraire aux directives du ministère; la pièce A-1 précise : «il ne faut pas embaucher des étudiants pour remplacer des employés nommés pour une période déterminée ou indéterminée et accomplir les mêmes fonctions.» Pourtant, c'est exactement ce qui a été fait ici sous le couvert du PFEÉÉ.

M. Done a aussi maintenu que la version révisée du programme d'emplois d'été de 1997 ne modifie pas de façon significative la pièce E-1. L'annexe A de la pièce E-4 indique clairement que les étudiants ne doivent pas être embauchés pour exécuter la gamme complète des «tâches d'un poste classifié»; mais c'est exactement ce qui se fait à Douanes et Accise.

M. Done a fait remarquer que la pièce E-1 ne fait aucune exception pour Douanes et Accise et qu'il n'y a aucune preuve émanant de la Commission de la fonction publique indiquant ce qu'elle pense de la pratique du ministère. De plus, le protocole d'entente ne contient aucune description d'un programme d'emplois d'été; il est évident, en fait, que le document ne crée pas de programme d'emplois d'été ou ne prévoit pas la poursuite d'un tel programme. M. Done a maintenu que, si les arguments de l'employeur étaient acceptés, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pourrait alors perdre son sens, et l'unité de négociation des PM à Douanes et Accise pouvait ultimement en venir à disparaître. La demanderesse est directement intéressée à protéger le travail de l'unité de négociation et ses membres; le fait de

donner une interprétation large à un programme d'emplois d'été constitue une menace grave pour la main-d'œuvre syndiquée à la frontière. M. Done a maintenu que les étudiants en question ne sont pas employés conformément aux modalités du programme et que la pièce E-4 n'atténue pas pour autant les craintes de la demanderesse à cet égard.

En réfutation, l'avocat de l'employeur a maintenu que le protocole ne se limite pas aux aéroports, comme l'a confirmé M. Stevenson dans sa lettre et son témoignage. M^e Snyder a aussi maintenu que le décret d'exclusion n'a rien à voir avec la question de la compétence.

Motifs de décision

Les parties conviennent que la détermination de cette question repose sur l'interprétation et l'application de l'alinéa k) de la définition de «fonctionnaire» que l'on retrouve au paragraphe 2.(1) de la Loi qui se lit comme suit :

2.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

«fonctionnaire» Personne employée dans la fonction publique [...] mais à l'exception des personnes :

[...]

k) employées dans un secteur de l'administration publique fédérale spécifié à la partie I de l'annexe I en vertu d'un programme désigné par le Conseil du Trésor comme un programme d'embauche des étudiants.

[...]

L'article 34 de la Loi est libellé comme suit :

34. À la demande de l'employeur ou de l'organisation syndicale concernée, la Commission se prononce sur l'appartenance ou non d'un fonctionnaire ou d'une classe de fonctionnaires à une unité de négociation qu'elle a

préalablement définie, ou sur leur appartenance à une autre unité.

Il n'est pas contesté que l'alinéa k) était en vigueur en date de la présente demande, soit le 10 septembre 1996. De plus, M. Done reconnaît que la pièce E-1 constitue «un programme désigné par le Conseil du Trésor comme étant un programme d'emplois d'été». Ce qui est réellement contesté est le fait que les étudiants qui ont été embauchés par Revenu Canada, Douanes et Accise entre septembre et avril soient visés par ce programme et, par conséquent, qu'ils tombent sous le coup de l'exception de l'alinéa k). Cela nous amène nécessairement à examiner la pièce E-1. À mon avis, même une lecture rapide du document révèle clairement qu'il visait à mettre en place des règles spéciales concernant l'embauche d'étudiants durant la période «estivale» traditionnelle, soit entre avril et septembre exclusivement. Le document ne permet aucune autre interprétation. Premièrement, le titre même du programme, soit «Programme fédéral d'emplois d'été pour étudiantes et étudiants», indique bien qu'il visait une durée limitée; de plus, un nombre de dispositions précises renforce ce point de vue. Par exemple, le paragraphe 5 intitulé «**NOMINATIONS**» précise que «la période d'embauche couvre la période du 1^{er} avril au 30 septembre 1996 inclusivement». Le paragraphe 5.4 prévoit que : «Toutes les nominations dans le cadre du PFEÉÉ doivent se terminer au plus tard le **30 septembre 1996**. Aucune nomination ne devrait être prolongée au-delà de cette date.» Bien que le même paragraphe prévoie la possibilité de prolongations, celles-ci doivent être faites «[...] pendant la durée du programme (entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 1996)», il est prévu en outre que : «[...] le ministère doit cependant **soumettre une demande écrite de prolongation au bureau régional ou de district de la CFP**, en précisant clairement la raison de cette prolongation.» (page 9) La preuve ne démontre pas que le ministère a essayé d'obtenir des prolongations conformément à ces dispositions et personne n'a indiqué qu'il avait essayé d'en obtenir.

Malgré ce libellé limpide, l'employeur soutient que l'embauche continue d'étudiants à temps partiel après septembre est prévue par le PFEÉÉ parce que la Commission continue de recommander des étudiants qui figurent au répertoire. À mon avis, il est impossible de conclure, en s'appuyant uniquement sur ce fait, que les étudiants embauchés après septembre 1996 sont néanmoins visés par le programme. Un tel argument nous oblige à nous poser plusieurs questions : par exemple, vu que

ce programme était vraisemblablement en place au moins depuis 1987, pourquoi cette exception n'a-t-elle pas été incorporée dans la pièce E-1 ou dans les documents qui l'ont précédée? Il est également évident d'après la pièce E-1, ainsi que d'après le décret d'exclusion mentionné ci-dessus, que c'est la Commission qui en fait administrer le programme d'emplois d'été; assurément, si la Commission avait voulu que les étudiants embauchés durant l'année scolaire le soient néanmoins dans le cadre du programme, on aurait pu facilement le démontrer en faisant témoigner un de ses représentants.

On peut difficilement contester que le PFEÉÉ a pour but de permettre aux étudiants, durant ce qui est communément appelé les vacances estivales, de gagner un revenu et d'acquérir une expérience de travail, ce qui devrait les aider à poursuivre leurs études et leur carrière. Par conséquent, le programme permet le recrutement d'étudiants pour des affectations temporaires en réduisant au minimum les obstacles bureaucratiques (voir la page 236 du décret d'exclusion (supra)). À mon avis, on ne peut pertinemment soutenir que le programme d'emplois d'été se veut une source de main-d'œuvre à bon marché et flexible que Revenu Canada, Douanes et Accise, peut utiliser durant toute l'année. Pourtant, si j'acceptais les arguments de l'employeur, telle serait la véritable conséquence.

J'ai examiné attentivement l'argumentation de l'employeur voulant que le protocole d'entente (pièce E-2) conclu entre Douanes et Accise et le Conseil du Trésor constitue une annexe à la pièce E-1 ou la description d'un «programme d'emplois d'été» en bonne et due forme. Je crois que cet argument est également indéfendable. Nulle part dans le protocole n'est-il indiqué qu'il s'agit d'un programme d'été, ou n'est-il fait allusion de quelque façon que ce soit à la pièce E-1. De plus, la Commission de la fonction publique n'est pas partie au protocole; elle n'y est même pas mentionnée, et son rôle n'y est pas reconnu même si, comme l'employeur l'a volontiers admis, elle joue un rôle clé dans le programme d'emplois d'été. Une lecture du protocole me convainc qu'il s'agit d'un document devant servir à des fins de gestion financière et de contrôle et non pas de la description d'un programme d'emplois d'été, un sujet à peine mentionné. La lecture du préambule, soit le paragraphe 1.0, indique manifestement que c'est bien le cas :

1.0 PRÉAMBULE

1.1 Contexte

Le 21 février 1986, le Conseil du Trésor et le Cabinet ont approuvé en principe une nouvelle approche au processus décisionnel du Conseil du Trésor qui aura pour effet, une fois mise en application, d'augmenter sensiblement les pouvoirs et l'imputabilité des ministres et des ministères (APRM) et organismes dont ils sont responsables (CT 800978-79-80). Le nouveau régime a essentiellement pour but de donner aux ministres une plus grande marge de manoeuvre en ce qui a trait à la réaffectation des ressources et de réduire de façon générale le contrôle exercé par le Conseil du Trésor sur de nombreuses activités. Il est appuyé par un régime d'accroissement progressif de l'imputabilité qui a pour but de protéger l'intégrité du processus de gestion.

La décision du 21 février 1986 prévoit la négociation de protocoles d'entente entre les ministères et le Conseil du Trésor dans le but d'accroître l'imputabilité et les pouvoirs des ministres au-delà des délégations prévues dans la décision.

Tout ministère qui désire signer un tel protocole d'entente doit se doter au préalable de l'infrastructure requise pour les fonctions de planification, de surveillance, de contrôle, de vérification interne et d'évaluation des programmes. Douanes et Accise possède déjà cette infrastructure et il satisfait à cette exigence et continuera de travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général pendant toute la durée de l'entente pour assurer la mise à jour de son infrastructure et son amélioration au besoin. L'annexe A expose le régime d'imputabilité de gestion que Douanes et Accise maintiendra afin de répondre aux exigences d'imputabilité liées au présent protocole d'entente. L'annexe B expose le «régime d'imputabilité APRM de RN-DA» tel que proposé par le Conseil du Trésor. Celui-ci contient des buts d'imputabilité spécifiques à être rencontrés par le Ministère.

Le reste du document étaye également ce point de vue. Par exemple, le sous-titre du paragraphe 4.3, cité par M^e Snyder, parle des Conditions d'emploi concernant le cadre de travail de la gestion des ressources de RN et DA; le titre du paragraphe 4.5 indique

qu'il porte sur les Conditions d'emploi concernant l'imputabilité et l'établissement de rapports. Il n'est quasiment pas question dans le document d'un programme d'emplois d'été sinon au paragraphe 4.3.4, supra. Le reste de ce document détaillé de neuf pages est muet sur la question des étudiants. En fait, il n'existe aucune raison de voir dans ce protocole quoi que ce soit d'autre qu'un document complet en soi. Il ne s'agit pas d'un document qui constitue une annexe ou qui modifie la pièce E-1. Si, comme l'a prétendu l'employeur, le protocole doit se lire en conjugaison avec la pièce E-1, alors pourquoi n'incorpore-t-il pas les dispositions pertinentes du protocole ou du moins n'y fait-il pas allusion d'une façon quelconque, compte tenu du fait que le protocole est daté du 8 juin 1987, c'est-à-dire qu'il existait depuis neuf ans lorsque la pièce E-1 a été rédigée. De plus, les seules parties au protocole sont un ministère et le Conseil du Trésor. Il semble étrange et illogique qu'une convention qui prétend constituer un «programme d'emplois d'été» au sens de l'alinéa k) ne mettrait en cause qu'un seul ministère. Il suffit de le comparer à la pièce E-1 et à la pièce E-4 qui s'appliquent à l'échelle de la fonction publique fédérale.

Par conséquent, je dois inexorablement conclure que seulement la pièce E-1 et le document qui l'a remplacée, la pièce E-4, constituent un «programme d'emplois d'été» aux termes de l'alinéa k). Compte tenu des faits qui m'ont été présentés, il semble 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. Par conséquent, il faudra remettre l'affaire au rôle en vue de régler la demande sur le fond. Je signale que le Conseil du Trésor a, semble-t-il, publié une version révisée du programme (soit la pièce E-4) qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997 et dont les dispositions ont été considérablement modifiées par rapport au programme de 1996. Il se pourrait fort bien que le recrutement et l'embauche d'étudiants aux termes de la pièce E-4 aient des conséquences entièrement différentes relativement à l'application de l'alinéa k); toutefois, à ce stade-ci, cette question relève essentiellement de la spéculation et il faudra attendre la suite des événements.

Les parties seront avisées en temps et lieu de la date de la remise au rôle de la présente affaire.

**P. Chodos,
président suppléant.**

OTTAWA, le 25 juin 1997.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau