

Date : 20101210

Dossier : 561-02-165

Référence : 2010 CRTFP 129

*Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique*



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

KENNY ROBERTS

plaignant

et

**UNION OF CANADIAN CORRECTIONAL OFFICERS – SYNDICAT DES AGENTS
CORRECTIONNELS DU CANADA – CSN (UCCO-SACC-CSN)**

défendeur

Répertorié :

*Roberts c. Union of Canadian Correctional Officers - Syndicat des agents correctionnels
du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*

Affaire concernant une plainte visée à l'article 190 de la *Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique*

MOTIFS DE DÉCISION

Devant : Michele A. Pineau, vice-présidente

Pour le plaignant : John M. Farant, avocat

Pour le défendeur : John Mancini, avocat

Décision rendue sur la base d'arguments écrits
déposés le 29 septembre et le 18 octobre 2010.
(Traduction de la CRTFP)

I. Plainte devant la Commission

[1] Kenny Roberts (le « plaignant ») est membre de l'unité de négociation représenté par l'Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (le « syndicat »).

[2] Le 31 août 2010, j'ai tranché *Roberts c. Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2010 CRTFP 96, dans laquelle j'ai rejeté, au motif qu'elles étaient hors délai, trois allégations selon lesquelles le syndicat défendeur avait enfreint son obligation de représentation équitable en application de l'article 187 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)*.

[3] Toutefois, j'ai pris en délibéré, sous réserve d'autres arguments écrits, une allégation dans la plainte de M. Roberts que le syndicat avait omis de demander le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre de grief dans *Roberts c. Administrateur général (Service correctionnel du Canada)*, 2007 CRTFP 28 (*Roberts n° 1*). Les arguments ont été déposés le 29 septembre et le 18 octobre 2010.

II. Les arguments du plaignant

[4] À l'appui de sa position que le syndicat devait demander le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre de grief dans *Roberts n° 1*, l'avocat de M. Roberts fait valoir ce qui suit :

- le plaignant n'a pas été informé en temps opportun de son droit au contrôle judiciaire;
- l'avis juridique présenté au plaignant par le syndicat était hors délai;
- comme l'avis juridique était hors délai, le plaignant n'a pas été en mesure de l'examiner ni de répondre dans les deux semaines fixées;
- la procédure de contrôle judiciaire est trop complexe pour que le plaignant s'en charge par lui-même;
- le syndicat ne s'est pas acquitté de son « obligation générale » de représentation équitable dans ce cas.

III. Les arguments du syndicat

[5] Le syndicat nie avoir enfreint son obligation de représentation équitable pour les motifs suivants :

- la *LRTFP* permet à un fonctionnaire de contester son licenciement ainsi que l'arbitrage du grief sans être représenté par le syndicat;
- dans les affaires disciplinaires, y compris les licenciements, le syndicat ne possède pas de droit exclusif de représenter le plaignant après que l'arbitre de grief a rendu sa décision;
- le plaignant possédait le droit et l'intérêt individuels de demander par lui-même un contrôle judiciaire sans recourir au syndicat;
- le syndicat a rencontré le plaignant 10 jours après le prononcé de la décision de l'arbitre de grief (le 15 mars 2007) et l'a informé qu'il n'existait pas de motifs justifiant le contrôle judiciaire;
- le 21 mars 2007, le syndicat a présenté au plaignant un avis juridique pour lui rappeler qu'il avait jusqu'au 5 avril 2007 pour présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale;
- la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la « Commission ») n'a pas compétence pour contraindre le syndicat à présenter une demande de contrôle judiciaire ou pour statuer sur le respect des délais de la présentation d'une telle demande;
- le plaignant n'a pas établi l'existence de motifs de contrôle judiciaire.

IV. Motifs

[6] La seule question à trancher consiste à déterminer si le syndicat était tenu de demander le contrôle judiciaire au nom de M. Robert après la décision de l'arbitre de grief rendue dans *Roberts n° 1* qui a rejeté le grief portant sur son licenciement.

[7] L'article 208 de la *LRTFP* prévoit qu'un fonctionnaire peut présenter un grief individuel lorsqu'il s'estime lésé à la suite de toute atteinte à ses conditions d'emploi. L'article 209 porte en outre qu'un grief individuel peut être renvoyé à l'arbitrage dans le cas d'une mesure disciplinaire entraînant le licenciement. Par contre, un

fonctionnaire ne peut présenter de grief individuel concernant l'interprétation d'une convention collective ou d'une décision arbitrale ni le renvoyer à l'arbitrage sans approbation et représentation de l'agent négociateur.

[8] Ce régime législatif diffère de la règle générale énoncée dans la plupart des conventions collectives, selon laquelle le syndicat a le pouvoir exclusif de représenter ses membres dans les procédures de grief et d'arbitrage. Les employés lésés ne peuvent renvoyer un grief à l'arbitrage ou être parties à une procédure d'arbitrage.

[9] Dans *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, et *Centre hospitalier Régina Ltée c. Labour Court*, [1990] 1 R.C.S. 1330, la Cour suprême du Canada a énoncé deux principes essentiels qui régissent les obligations d'un syndicat de représenter ses membres à l'arbitrage. Selon moi, ces principes s'appliquent de façon pertinente à la décision d'un syndicat de poursuivre un grief à l'arbitrage et dans le cas où un fonctionnaire s'estimant lésé demande le contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre de grief. Bien que le syndicat possédait un droit de représentation exclusive dans ces cas, cet aspect n'enlève rien à l'application générale de ces principes à la relation du syndicat avec un membre quelconque de l'unité de négociation.

[10] Dans *Noël*, la Cour suprême a statué que la procédure d'arbitrage devrait constituer la méthode habituelle et exclusive de règlement des différends qui surviennent dans l'application d'une convention collective et d'une mesure disciplinaire. Le contrôle judiciaire ne devrait pas être couramment considéré comme un « droit d'appel » parce qu'il compromet les attentes des parties à l'égard de la stabilité des relations de travail. En règle générale, une demande de contrôle judiciaire, dans les cas où la décision arbitrale est défavorable, porte atteinte au principe du droit exclusif de représentation du syndicat et à l'intention du législateur en ce qui concerne la finalité de la procédure d'arbitrage. Ainsi, dans cette affaire, il a été statué qu'une décision du syndicat d'engager ou non un contrôle judiciaire tombait sous le coup de l'exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire d'entretenir des relations de travail avec l'employeur.

[11] Dans *Centre hospitalier Régina*, la Cour suprême a statué que le droit exclusif de représentation d'un syndicat et son obligation de représentation équitable ne cessent pas nécessairement une fois qu'un grief a été renvoyé à l'arbitrage. Ainsi, le syndicat doit tenir compte de la nature des droits que le fonctionnaire tente de faire valoir en déposant son grief. La Cour suprême a exposé deux obligations fondamentales. La

première est qu'un syndicat doit examiner avec soin le bien-fondé d'un grief avant de décider de le renvoyer à l'arbitrage et la deuxième est que si le syndicat décide que le grief est fondé, il doit représenter le fonctionnaire avec diligence à toutes les étapes subséquentes de la procédure de grief.

[12] J'examinerai maintenant les arguments de M. Roberts en m'appuyant sur ces principes.

[13] M. Roberts a d'abord fait valoir que la décision du syndicat de ne pas renvoyer la décision de l'arbitre de grief en contrôle judiciaire et que son droit individuel de le faire ne lui ont pas été communiqués en temps opportun. À l'appui de sa position, il a affirmé que ma compétence de statuer sur une telle question est exposée dans *Lai c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2000 CRTFP 33, tandis que le défaut de l'informer de ses droits en temps opportun devrait être considéré comme discriminatoire comme énoncé dans *Jakutavicius c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2005 CRTFP 70. M. Roberts a également fait valoir que d'après *Teeluck c. Alliance de la Fonction publique du Canada* 2001 CRTFP 45, la communication si tardive de l'avis juridique au cours de la procédure était assimilable à ne pas en avoir reçu du tout.

[14] Dans *Lai*, le fonctionnaire s'estimant lésé a contesté la décision du syndicat de ne pas demander de contrôle judiciaire de la décision rendue par un comité d'appel constitué en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)*. Bien que la commissaire ait émis certaines réserves quant à savoir si l'obligation de représentation équitable d'un agent négociateur s'étendait aux questions hors de l'ancienne *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (l'ancienne *LRTFP*), elle a tranché la question en se fondant sur le libellé de l'obligation au paragraphe 10(2) de l'ancienne *LRTFP*. Elle a conclu que l'agent négociateur dans cette affaire s'était non seulement penché sur les droits du plaignant, mais qu'il avait également demandé et invoqué de bonne foi un avis juridique d'un expert indépendant. Elle a affirmé que même si une demande présentée en Cour fédérale peut être accueillie, cela ne signifierait pas, en soi, qu'un plaignant n'a pas bénéficié d'une représentation équitable de la part de l'agent négociateur.

[15] Dans *Jakutavicius*, l'agent négociateur a décidé de ne pas renvoyer les griefs de la plaignante en arbitrage. L'agent négociateur a également omis de l'informer de son droit de déposer une demande de contrôle judiciaire relative à la réplique au dernier

palier concernant son grief de classification, une question qui ne relève pas de la Commission. La commissaire a accueilli la partie de la plainte touchant le défaut d'informer la plaignante en temps opportun de son droit de présenter une demande de contrôle judiciaire et a renvoyé la question aux parties pour qu'elles conviennent d'une réparation.

[16] Dans *Teeluck*, un employé membre de la même unité de négociation a accusé le fonctionnaire s'estimant lésé de harcèlement sexuel. Contrairement à sa politique habituelle, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) a représenté le fonctionnaire relativement aux questions de licenciement et de réintégration et non seulement de redressement, tel qu'il était prévu dans ses politiques sur la représentation dans ce genre de cas. Au bout du compte, l'AFPC n'est pas parvenue à faire réintégrer le fonctionnaire. Ce dernier a porté l'affaire devant la Cour fédérale et a été débouté. Devant la Commission, le plaignant a fait valoir qu'en le représentant, l'AFPC était en conflit d'intérêts, de sorte qu'il n'avait pas eu l'occasion de répondre pleinement aux accusations. La commissaire a statué que l'agent négociateur n'était pas redevable de l'issue de la procédure d'arbitrage. Elle a jugé que la décision de l'AFPC de mettre fin à la représentation après l'arbitrage était fondée sur une analyse écrite exhaustive par ses services juridiques qui avait été communiquée au plaignant et qui ne faisait pas état de la qualité de la représentation offerte au plaignant dans la procédure d'arbitrage.

[17] En ce qui concerne l'argument de M. Roberts qu'il n'a pas été informé de son droit qu'il pouvait demander lui-même un contrôle judiciaire ou que l'avis qui lui a été communiqué était hors délai, la chronologie est la suivante. L'arbitre de grief a rendu sa décision le 5 mars 2007. M. Roberts a rencontré Michel Bouchard, représentant syndical, le 15 mars 2007, et a appris qu'aucun motif ne justifiait un contrôle judiciaire. M. Bouchard lui a communiqué, le 21 mars 2007, un avis juridique selon lequel le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre de grief serait vain. Cet avis a été suivi d'un courriel, daté du 23 mars 2007, qui mentionnait que M. Roberts pouvait demander par lui-même un contrôle judiciaire avant le 5 avril 2007.

[18] Par conséquent, lorsque le syndicat a dit à M. Roberts, le 15 mars 2007, qu'il avait jusqu'au 5 avril 2007 pour présenter une demande de contrôle judiciaire, ce dernier était pleinement informé du délai fixe où présenter une demande de contrôle. À ce stade, il disposait de 21 jours pour présenter une telle demande dans la période

de 30 jours prévue à cette fin. Après avoir reçu l'avis juridique, M. Roberts avait encore 13 jours pour produire une demande. Ces deux périodes étaient amplement suffisantes. En conséquence, sur ce point, je rejette l'argument de M. Roberts, selon lequel le préavis du syndicat était tellement court qu'il ressortait à une absence de préavis.

[19] Je conclus également que le syndicat a pris en compte les droits de M. Roberts, comme énoncé dans *Centre hospitalier Régina*. Il l'a rencontré dans les jours suivant la décision de l'arbitre de grief pour l'informer que le contrôle judiciaire n'était pas envisagé et, peu après, lui a communiqué un avis juridique. Tel qu'il est expliqué dans *Noël*, le contrôle judiciaire ne constitue pas simplement une règle générale; le syndicat a droit à sa propre opinion sur la question de savoir s'il existe des chances raisonnables de succès en poursuivant certaines voies de recours. En l'espèce, la décision du syndicat de ne pas procéder au contrôle judiciaire s'inscrivait dans l'exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire d'effectuer ses activités de concert avec l'employeur et la finalité de la procédure d'arbitrage et, de façon plus générale, était conforme à son obligation d'équilibrer à la fois les intérêts d'un fonctionnaire individuel et ceux de l'ensemble des membres.

[20] Je ne suis pas convaincue que la décision *Lai* soit déterminante en ce qui a trait à mon pouvoir discrétionnaire d'ordonner au syndicat de procéder à un contrôle judiciaire, comme le propose le plaignant. La décision *Lai* peut facilement être distinguée à plusieurs égards. Premièrement, l'affaire portait sur la décision d'un comité d'appel constitué en vertu de la *LEFP*, qui peut être révisée seulement par la Cour fédérale. Deuxièmement, la commissaire hésitait clairement sur l'obligation en matière de représentation équitable de l'agent négociateur outre ce qui s'inscrit dans les paramètres de la *LRTFP*. Troisièmement, il a été statué dans *Lai* que le syndicat avait le droit de se fier de bonne foi sur un avis juridique pour rendre sa décision de ne pas donner suite au contrôle judiciaire.

[21] La décision dans *Jakutavicius* n'appuie pas non plus la position de M. Roberts. Dans ce cas, il est clair que l'agent négociateur a omis d'informer la fonctionnaire s'estimant lésée de son droit de présenter une demande de contrôle judiciaire. Cette omission n'est pas assimilable au défaut allégué du syndicat de donner un avis en temps opportun. De plus, la décision *Teeluck* ne peut servir en l'espèce puisque dans ce cas, la Commission a convenu que le syndicat avait le droit de s'en remettre à

l'analyse de ses services juridiques pour décider s'il était opportun ou non de demander un contrôle judiciaire.

[22] Au dire de M. Roberts, il a consulté Angus McLeod, avocat de cabinet privé, qui aurait affirmé qu'il existait des motifs justifiant une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre de grief dans *Roberts n° 1*. M. Roberts n'a pas fourni de détail à aucune étape de l'audience ni dans ses arguments écrits sur ce que seraient ces motifs. Il n'a pas retenu les services de M. McLeod uniquement en raison de sa situation financière. M. Roberts a ensuite reconnu, en contre-interrogatoire, qu'il n'a pas déposé de demande de contrôle judiciaire parce qu'il estimait qu'il s'agissait de la responsabilité du syndicat. Ces faits contredisent sa position selon laquelle il ne pouvait agir par lui-même en temps opportun.

[23] En vertu des articles 208 et 209 de la *LRTFP*, un syndicat ne possède pas de droit exclusif de représenter un fonctionnaire s'estimant lésé relativement à des questions disciplinaires, dont le licenciement. Dans les faits, cela signifie que si un syndicat décide de ne pas poursuivre un grief à un stade quelconque de la procédure, le fonctionnaire s'estimant lésé peut le faire par lui-même. En l'espèce, M. Roberts aurait pu présenter une demande de contrôle judiciaire sans l'aide du syndicat, mais il ne l'a pas fait.

[24] M. Roberts a également fait valoir que, puisque l'avis juridique qu'il a reçu était hors délai, il n'a pu y répondre dans les deux semaines dont il disposait pour l'étudier. Le témoignage de M. Roberts à l'audience contredit cet argument. En effet, dans un courriel daté du 20 mars 2007 envoyé à M. Bouchard, il a affirmé ce qui suit :

[Traduction]

[...]

Pourtant, vous avez clairement dit dans votre bureau (le 15 mars 2007) que le SACC en avait fini avec ce cas et que vous pensiez qu'il n'y avait pas de motifs de contrôle.

Une fois de plus, je ne suis pas d'accord avec vous. J'ai demandé l'aide et les conseils d'un avocat qui est tout à fait convaincu qu'il existe des motifs de contrôle judiciaire et qui a été étonné que les représentants du SACC renoncent si facilement à la possibilité de représenter pleinement un membre du syndicat.

[...]

[Je souligne]

Compte tenu de ces circonstances, je conclus que M. Roberts avait suffisamment de temps pour présenter une demande de contrôle judiciaire.

[25] En ce qui concerne l'allégation que la procédure de contrôle judiciaire était trop complexe pour qu'il s'en charge lui-même, M. Roberts n'a fourni aucune preuve de cette affirmation, ni dans son témoignage ni ses arguments écrits. Il a témoigné qu'il n'a pas retenu les services de M. McLeod en raison de sa situation financière et qu'il croyait qu'il revenait au syndicat de le faire. M. Roberts n'a fourni aucune preuve qu'il ait même tenté de présenter une demande de contrôle judiciaire.

[26] Je dois également écarter l'argument que M. Roberts avait droit à l'« obligation générale » de représentation équitable comme membre du syndicat sur la base de *Savoury c. Guilde de la marine marchande du Canada*, 2001 CRTFP 79. Dans *Savoury*, le commissaire a statué que le syndicat n'avait pas exécuté son obligation de représentation équitable parce qu'il n'avait pas expliqué au plaignant qu'il aurait pu donner suite à l'arbitrage par lui-même. La Guilde a déterminé que le grief en arbitrage serait fort probablement rejeté en se fondant sur l'opinion superficielle et partielle du cas par un représentant inexpérimenté de la Guilde. Les faits dans *Savoury* diffèrent de ceux en l'espèce et ne me convainquent pas que la présente affaire concerne une soi-disant « obligation générale » à l'opposé de l'obligation de représentation équitable prévue par la loi. Dans ses arguments, M. Roberts n'a pas expliqué ce qu'il entendait par une « obligation générale » de représentation équitable ni pourquoi l'article 187 de la *LRFP* devrait être appliqué différemment aux circonstances de la présente affaire .

[27] En outre, M. Roberts n'a présenté ni arguments convaincants ni fondements juridiques à l'appui de sa position, selon laquelle la Commission possède le pouvoir de contraindre le syndicat à présenter une demande de contrôle judiciaire. Le contrôle judiciaire ne concerne pas le réexamen des faits, mais plutôt le degré de déférence dont il convient de faire preuve à l'égard d'un décideur relativement à une catégorie de questions en particulier. Le contrôle judiciaire ne constitue pas, pour un tribunal judiciaire, un moyen de substituer sa décision à celle d'un arbitre de grief. L'existence d'une clause privative, comme celle à l'article 233 de la *LRFP*, dénote que les décisions des arbitres de grief sont évaluées par les tribunaux de révision, qui s'appuient sur ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la norme du caractère raisonnable, tel qu'il est énoncé dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

L'avis juridique transmis à M. Roberts traite de ces questions, même s'il est antérieur à *Dunsmuir*.

[28] En l'espèce, je conclus que la décision du syndicat de mettre fin à la représentation après l'arbitrage reposait sur une analyse exhaustive des questions juridiques en cause et leur application à la décision de l'arbitre de grief.

[29] Aussi exigeante que puisse être pour le syndicat l'obligation de représentation équitable dans les cas de licenciement et aussi navrante que puisse être pour un fonctionnaire la perte de son emploi à la suite d'un licenciement, le fait d'exiger d'un syndicat qu'il demande couramment le contrôle judiciaire d'une décision arbitrale défavorable ne représente pas une solution judicieuse ou souhaitable. En tenant compte des intérêts institutionnels dans la relation de négociation collective, les syndicats doivent être en mesure de prendre une décision difficile quant à l'étendue de leur représentation dans les cas de licenciement.

[30] Par conséquent, je conclus que le syndicat n'a pas enfreint son obligation de représentation équitable en application de l'article 187 de la *LRTFP* en ne renvoyant pas la décision arbitrale dans *Roberts n° 1* au contrôle judiciaire.

[31] Pour ces motifs, je rends l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[32] La plainte est rejetée.

Le 10 décembre 2010.

Traduction de la CRTFP

**Michele A. Pineau,
vice-présidente**