

Date : 20121023

Dossier : 585-09-44

Référence : 2012 CRTFP 115



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

Devant le président de la
Commission des relations de travail
dans la fonction publique

DANS L'AFFAIRE DE LA
LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE
et d'un différend entre
l'Association des employés du Conseil de recherches, l'agent négociateur,
et le Conseil national de recherches du Canada, l'employeur, à l'égard de l'unité de
négociation Catégorie technique (TO)

Répertorié
*Association des employés du Conseil de recherches c. Conseil national de recherches
du Canada*

MANDAT

Destinataires : Ian Mackenzie, président du conseil d'arbitrage;
Bob Luce et Guy Lauzé, membres du conseil d'arbitrage

Devant : Renaud Paquet, vice-président de la Commission des relations de travail dans
la fonction publique

Pour l'agent négociateur : Chris Rootham, avocat, et Joan Van Den Bergh,
Association des employés du Conseil de recherches

Pour l'employeur : Stephen Bird, avocat, et Isabelle Gingras, Conseil national de
recherches du Canada

Décision rendue sur la base d'arguments écrits,
datés du 29 mars, des 10 et 16 avril, des 3, 9 et 20 juillet, et du 9 août 2012,
et d'une audience tenue le 4 octobre 2012.
(Traduction de la CRTFP)

[1] Dans une lettre datée du 29 mars 2012, l'Association des employés du Conseil de recherches (l'« agent négociateur », ou l'AECR) a déposé une demande d'arbitrage pour l'unité de négociation de la catégorie technique (TO). À sa demande, l'agent négociateur a joint une liste des conditions d'emploi qu'elle désirait renvoyer à l'arbitrage. Ces conditions d'emploi et les pièces justificatives s'y rapportant sont jointes à la présente, à titre d'annexe 1.

[2] Dans une lettre datée du 10 avril 2012, le Conseil national de recherches du Canada (l'« employeur », ou le CNRC) a présenté sa position relativement aux conditions d'emploi que l'agent négociateur souhaitait renvoyer à l'arbitrage. L'employeur a également fourni une liste des conditions d'emploi supplémentaires qu'il voulait renvoyer à l'arbitrage. Cette lettre et les pièces justificatives s'y rapportant sont jointes à la présente, à titre d'annexe 2.

[3] Dans une lettre datée du 16 avril 2012, l'agent négociateur a présenté sa position relativement aux conditions d'emploi supplémentaires que l'employeur souhaitait renvoyer à l'arbitrage. Cette lettre est jointe à la présente, à titre d'annexe 3.

[4] Les parties ont entrepris une médiation les 18 et 19 juin 2012, mais elles ne sont pas arrivées à un règlement. Dans une lettre datée du 3 juillet 2012, l'agent négociateur a demandé de réactiver la demande d'arbitrage des différends.

[5] Dans une lettre datée du 9 juillet 2012, l'agent négociateur s'est opposé à une partie de la proposition de l'employeur portant sur l'indemnité de départ, particulièrement à la clause 56.7.1 de la convention collective, faisant valoir que la proposition contenait une phrase qui n'avait pas fait l'objet de négociations entre les parties durant la période précédant la demande d'arbitrage des différends. Cette phrase se lit comme suit :

[Traduction]

Ce paiement doit également être compris dans les calculs relatifs au réaménagement des effectifs (RE) en ce qui a trait au total maximal des indemnités de mise en disponibilité auquel peut avoir droit un employé excédentaire sous le régime de la Politique sur le réaménagement des effectifs du CNRC.

[6] À des fins de clarté, dans la présente décision je vais employer l'expression [traduction] « proposition tardive » pour évoquer cette phrase. L'agent négociateur a souligné que la proposition tardive avait une incidence directe sur la politique de réaménagement des effectifs (« RE ») de l'employeur, qui n'avait toutefois pas fait partie de la négociation collective entre les parties, mais qui a été modifiée récemment à la suite de négociations multipartites menées en parallèle.

[7] Dans une lettre datée du 20 juillet 2012, l'employeur a répondu aux commentaires formulés par l'agent négociateur à cet égard, indiquant que des discussions avaient eu lieu au

sujet de la proposition de l'employeur visant globalement l'article 56 de la convention collective au cours des négociations du 22 novembre 2011. L'employeur a ajouté que des négociations avaient également eu lieu les 21 et 22 février 2012 sur la question des indemnités de cessation d'emploi. L'agent négociateur avait alors rejeté la proposition de l'employeur, affirmant que la proposition globale sur la question des indemnités de départ était insuffisante. L'employeur a indiqué qu'il avait alors préparé une nouvelle proposition sur la question des indemnités de départ, mais qu'il n'avait pas pu la présenter à l'agent négociateur, celui-ci ayant rompu les négociations à la suite de la séance de négociation du 22 février 2012. L'agent négociateur a alors présenté une demande d'arbitrage des différends, empêchant de ce fait toute autre discussion à ce sujet. L'employeur a en outre signalé qu'il avait abondamment été discuté de l'article portant sur l'indemnité de départ dans le cadre des séances de médiation des 18 et 19 juin 2012.

[8] Dans une lettre datée du 9 août 2012, l'agent négociateur a formulé des commentaires supplémentaires au sujet de la lettre de l'employeur du 20 juillet 2012, contestant les différents arguments avancés dans cette lettre par l'employeur et réitérant sa position selon laquelle la proposition tardive de l'employeur visant la clause 56.7.1 de la convention collective constituait en fait une proposition essentiellement nouvelle et significative, présentée seulement après que l'agent négociateur a demandé la nomination d'un conseil d'arbitrage.

[9] Le 29 août 2012, les parties ont été avisées que le président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la « Commission ») avait décidé de tenir une audience afin de se pencher sur l'objection soulevée par l'agent négociateur. L'audience a eu lieu le 4 octobre 2012. En vertu de l'article 45 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la « Loi »), le président m'a autorisé à exercer toutes les fonctions qui lui sont conférées, notamment les pouvoirs et fonctions qui lui ont été délégués par la Commission aux fins de présenter le mandat d'un conseil d'arbitrage.

L'audience du 4 octobre 2012

[10] Les parties ont présenté un énoncé conjoint des faits et un recueil commun de documents. L'énoncé conjoint exposait notamment la chronologie de cette ronde de négociation collective, laquelle s'est amorcée par la signification par l'AEER d'un avis de négocier le 1^{er} décembre 2010. L'énoncé confirme en outre l'existence d'un processus distinct pour les négociations portant sur la politique sur le RE du CNRC. L'employeur, l'AEER et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada participent ensemble à ce dernier processus. Par ailleurs, dans l'énoncé conjoint des faits, les parties précisent que le libellé de la proposition tardive n'a pas fait l'objet de discussions durant les négociations. La proposition tardive consiste en la partie soulignée de l'extrait qui suit de la proposition complète de l'employeur visant la clause 56.7.1 de la convention collective :

[Traduction]

[...]

56.7.1 Les indemnités de départ payables à un employé en vertu du présent article sont réduites par toute période d'emploi continu pour laquelle le Conseil, la fonction publique, une société d'État, les Forces armées canadiennes ou la Gendarmerie royale du Canada lui aura versé quelque type d'indemnité de cessation d'emploi, soit une indemnité de départ, un congé de retraite, un congé de réadaptation professionnelle, ou une gratification en espèces tenant lieu d'indemnité de départ.

En aucun cas, les indemnités de départ prévues à l'article 56 ne doivent être cumulées.

À des fins de clarté, les sommes versées en vertu des clauses 56.09 à 56.12 ou de dispositions semblables contenues dans d'autres conventions collectives sont réputées constituer une indemnité de cessation d'emploi aux fins de l'application de la présente clause. Ce paiement doit également être compris dans les calculs relatifs au réaménagement des effectifs (RE) en ce qui a trait au total maximal des indemnités de mise en disponibilité auquel peut avoir droit un employé excédentaire sous le régime de la Politique sur le réaménagement des effectifs du CNRC

[je souligne].

[11] Dans le cadre de la négociation collective, le 14 septembre 2011, l'employeur a présenté à l'agent négociateur une proposition globale dans laquelle il a affirmé vouloir discuter de modifications aux dispositions de la convention collective portant sur l'indemnité de départ, afin de les harmoniser avec celles négociées entre le Conseil du Trésor et l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Le 22 novembre 2011, l'employeur a proposé la suppression de l'indemnité de départ dans les cas d'un départ volontaire tout en offrant de revaloriser l'indemnité de départ dans d'autres situations. Avant que l'agent négociateur ne présente sa demande d'arbitrage, la position de l'employeur s'était transformée en une proposition de cinq pages comportant des modifications de fond au libellé actuel de la convention collective. L'on retrouve parmi les modifications proposées le libellé cité ci-dessus, à l'exception de la proposition tardive (le texte souligné au paragraphe 10 de cette décision).

[12] Les parties ont convenu que l'inclusion à la convention collective de la proposition tardive de l'employeur aurait pour effet, dans certaines circonstances, de réduire les indemnités de départ payables aux employés visés par un réaménagement des effectifs. L'agent négociateur a qualifié cette réduction de perte pour les employés touchés. L'employeur a fait valoir que la proposition visait à éviter les situations de [traduction] « cumul » des avantages et ne constituait donc qu'une simple modification apportée à une proposition déjà énoncée, et non une nouvelle condition d'emploi.

[13] Dans les quatre paragraphes suivants, je résumerai les arguments présentés de part et d'autre au soutien de leurs positions respectives au sujet de l'inclusion de la proposition tardive au mandat du conseil d'arbitrage.

[14] L'agent négociateur a soutenu que la décision arbitrale ne pouvait porter sur la proposition tardive de l'employeur, car elle inclut une modification des conditions d'emploi qui n'avait pas fait l'objet de négociations avant que l'arbitrage n'ait été demandé. L'acceptation de la proposition tardive se traduirait, dans certaines circonstances, par une diminution des indemnités offertes aux employés mis en disponibilité dans le cadre de la politique sur le RE du CNRC. La proposition tardive ne consistait pas en une clarification d'une mesure prévue dans une proposition existante, mais plutôt en une modification des conditions d'emploi. La proposition initiale de l'employeur portait sur toute une série de modifications qu'il souhaitait apporter aux indemnités de départ. La proposition tardive ne faisait pas partie des modifications qu'il proposait alors.

[15] L'agent négociateur m'a renvoyé à *Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, dossier de la CRTFP 185-02-211 (19791119); *Institut professionnel de la fonction publique du Canada (Groupe du génie) c. Conseil du Trésor*, dossier de la CRTFP 185-02-227 (19800812); *Conseil du Trésor c. Association des économistes, sociologues et statisticiens*, dossier de la CRTFP 185-02-281 (19841221); *Association des juristes du ministère de la Justice c. Conseil du Trésor*, 2009 CRTFP 20; *Woodstock General Hospital v. National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada, Local 636*, [2012] O.L.A.A. n° 193 (QL); *Graphic Communications International Union, Local 34-M v. Southam Inc.*, (2000), 63 C.L.R.B.R. (2^e) 65.

[16] L'employeur s'est entendu avec l'agent négociateur que le fait d'accepter la proposition tardive se traduirait, dans certaines circonstances, par une diminution des indemnités offertes aux employés mis en disponibilité dans le cadre de la politique sur le RE du CNRC. L'employeur soutient toutefois que la proposition tardive n'est en réalité qu'une simple modification apportée à une proposition déjà présentée et faisait partie des négociations avant que l'agent négociateur ne présente sa demande d'arbitrage. L'employeur fait valoir que la proposition visait à éviter les situations de cumul des indemnités versées aux employés mis en disponibilité. Elle n'introduit aucunement de nouvelles conditions d'emploi en ce qui a trait aux propositions discutées durant les négociations entre les parties, mais consiste plutôt en une clarification de l'intention de l'employeur quant à sa proposition initiale sur la question des indemnités de départ. L'employeur soutient que la question des indemnités de départ et du cumul des avantages avait été abordée durant les négociations, et que la proposition tardive ne visait qu'à préciser l'intention de l'employeur en ce qui a trait à sa proposition initiale portant sur l'indemnité de départ.

[17] L'employeur m'a renvoyé à *Institut professionnel de la fonction publique du Canada (Groupe gestion des systèmes d'ordinateurs) c. Conseil du Trésor*, dossier de la CRTFP 185-02-28 (19710629); *Institut professionnel de la fonction publique du Canada (Groupe du génie)*; *Association des économistes, sociologues et statisticiens*; *Association des juristes du ministère de la Justice*.

[18] La question à trancher consiste donc à déterminer si la proposition tardive de l'employeur peut être incluse dans le mandat du conseil d'arbitrage. Afin de trancher, je dois tout d'abord établir si ladite proposition tardive avait fait l'objet de négociations entre les parties avant la demande d'arbitrage. À cet égard, il convient de se reporter au libellé du paragraphe 150(2) de la *Loi*, qui se lit comme suit :

150. (2) Sont exclues du champ de la décision arbitrale les conditions d'emploi n'ayant pas fait l'objet de négociations entre les parties avant que ne soit demandé l'arbitrage.

[19] L'employeur a reconnu dans l'énoncé conjoint des faits que la proposition tardive n'avait pas fait l'objet de discussions avant que l'agent négociateur ne demande l'arbitrage. À la lumière de cet aveu, la question devient alors de déterminer si la proposition tardive constitue en elle-même une condition d'emploi au sens du paragraphe 150(2) de la *Loi*. Selon l'employeur, il s'agit d'une simple clarification apportée à une proposition de négociation portant sur des questions dont il a déjà été discuté durant la ronde de négociations. Pour l'agent négociateur, la proposition tardive consiste plutôt en une proposition portant sur une nouvelle condition d'emploi.

[20] J'ai passé en revue la jurisprudence que les parties m'ont soumise, et je formulerai ici des commentaires au sujet des décisions ayant une incidence directe sur la décision à rendre en l'espèce.

[21] Dans *Association des juristes du ministère de la Justice*, le président a accepté la proposition tardive présentée par l'agent négociateur, laquelle venait modifier sa proposition initiale visant les bureaux fermés des employés, en ajoutant que ces bureaux devaient être dotés de fenêtres donnant sur l'extérieur. Le président a consenti à inclure la proposition modifiée dans le mandat. Il a conclu que la question des bureaux faisait partie des négociations, et que la proposition modifiée n'était pas sensiblement différente de la proposition initiale.

[22] Dans *Institut professionnel de la fonction publique du Canada (Groupe gestion des systèmes d'ordinateurs)*, le président a accepté la proposition tardive présentée par l'agent négociateur, laquelle visait à ajouter à la clause intitulée « Normes de discipline » une disposition obligeant l'employeur à fournir aux employés un exemplaire de ces « Normes de discipline ». Le président a consenti à inclure la proposition tardive dans le mandat du conseil

d'arbitrage, au motif que la clause intitulée « Normes de discipline » faisait partie des négociations avant que la demande d'arbitrage ne soit présentée. En fait, dans le cadre des négociations, l'employeur avait lui-même proposé de supprimer entièrement cette clause.

[23] Dans *Institut professionnel de la fonction publique du Canada (Groupe du génie)*, l'employeur avait soulevé et discuté des difficultés que lui posaient le recrutement et le maintien en poste d'ingénieurs faisant partie de certaines catégories. Après la demande d'arbitrage de l'agent négociateur, l'employeur a présenté une proposition visant à instaurer une indemnité provisoire à l'intention de ces ingénieurs. Le président a décidé de ne pas inclure cette proposition tardive dans le mandat du conseil d'arbitrage, au motif que la question de l'indemnité provisoire n'avait jamais fait l'objet de discussions durant les négociations.

[24] Dans *Association des économistes, sociologues et statisticiens*, l'agent négociateur a proposé que l'employeur rembourse les frais de garderie aux employés qui devaient travailler en dehors de leur horaire normal de travail. Après la présentation de la demande d'arbitrage de la part de l'employeur, l'agent négociateur a modifié sa proposition pour demander une indemnité de garde d'enfant de 8,00 \$ pour les employés ayant effectué trois heures ou plus de travail en heures supplémentaires immédiatement avant ou après leurs heures normales de travail portées à l'horaire. Le président a décidé de ne pas inclure cette proposition tardive dans le mandat du conseil d'arbitrage, estimant que cette proposition n'était pas motivée par la même préoccupation que celle à l'origine de la proposition initiale, et qu'elle ne pouvait pas être considérée comme se rapportant à la même condition d'emploi.

[25] Il y a une nette distinction entre les deux premières affaires et les deux dernières. Dans la première affaire, il est question de fournir un bureau avec ou sans fenêtre. Dans la deuxième, l'agent négociateur demandait à l'employeur de fournir à tous les employés un exemplaire des normes de discipline de l'employeur. Dans ces deux cas, il ne s'agissait pas de modifications proposées à des conditions d'emploi n'ayant pas fait l'objet de négociations entre les parties. En fait, les deux propositions portaient respectivement sur les mêmes conditions d'emploi que celles discutées dans le cadre des négociations. Par contre, les deux dernières affaires, la première concernant une proposition de l'employeur introduisant la notion d'indemnité provisoire dans le contexte d'une clause portant sur le recrutement et le maintien en poste, et l'autre une situation où l'agent négociateur a modifié sa proposition visant les frais de garderie, sont davantage similaires au cas qui nous occupe. Les éléments que les parties souhaitent renvoyer à l'arbitrage n'étaient pas de simples modifications apportées à des propositions déjà discutées dans le cadre de leurs négociations. On a plutôt conclu qu'il s'agissait en fait de propositions n'ayant plus aucun rapport avec la condition d'emploi visée dans leur proposition initiale.

[26] Dans la présente affaire, le sujet abordé, soit la question de l'indemnité de départ, avait fait l'objet de discussions, mais la proposition visant à modifier une condition d'emploi n'a pas été présentée ni discutée avant que la demande d'arbitrage ne soit présentée. En l'espèce, l'employeur désire modifier substantiellement les dispositions portant sur les indemnités de départ prévues dans la convention collective. Il avait présenté à l'origine une proposition générale, pour ensuite présenter à l'agent négociateur une proposition plus précise. Après cela, une demande d'arbitrage a été présentée, et l'employeur a alors présenté une proposition tardive. Cette proposition portait également sur la question des indemnités de départ, mais elle demandait de la part de l'agent négociateur encore davantage de concessions que ce qui avait été demandé dans la proposition faite antérieurement par l'employeur. À cet égard, les parties ont convenu que l'inclusion à la convention collective de la proposition tardive aurait pour effet, dans certaines circonstances, de diminuer les indemnités de départ payables aux employés visés par un réaménagement des effectifs.

[27] En l'espèce, la condition d'emploi visée, au sens du paragraphe 150(2) de la *Loi*, n'est pas l'indemnité de départ. Il s'agit plutôt de chacune des indemnités énoncées sous cette rubrique, soit le droit à une indemnité de départ, les conditions à respecter pour qu'elle soit versée, le calcul ou la formule applicable à cette fin, à savoir si un employé excédentaire a le droit de toucher une telle indemnité, à quelles conditions, etc. Chacun de ces avantages constitue une condition d'emploi distincte au titre de l'indemnité de départ.

[28] L'employeur a reconnu que la proposition tardive n'avait jamais fait l'objet de discussions avant que l'agent négociateur ne demande l'arbitrage. La proposition tardive constitue une condition d'emploi au sens du paragraphe 150(2) de la *Loi*, et ce serait contrevenir à la *Loi* que de l'inclure dans le mandat du conseil d'arbitrage. En l'espèce, l'employeur a fait plus que simplement préciser ou clarifier sa position. Il a essentiellement augmenté la hauteur des concessions qu'il voulait obtenir de l'agent négociateur par rapport à sa dernière position avancée avant la présentation de la demande d'établissement d'un conseil d'arbitrage. Il faut que des négociations véritables aient eu lieu entre les parties avant qu'un conseil d'arbitrage soit accordé; les parties ne peuvent pas conclure une entente au sujet de propositions qui n'ont pas été présentées. À cet égard, je me range à l'opinion formulée dans l'extrait ci-après tiré de la décision rendue dans *Institut professionnel de la fonction publique du Canada (Groupe du génie)* :

[...]

[...] *Il est évident qu'une proposition non-formulée n'a pu faire l'objet de négociations entre les parties* [...]

[...]

[...] *Les parties ne peuvent en effet négocier de bonne foi si l'une d'entre elles refuse de présenter une proposition pour que l'autre partie puisse l'examiner et y répondre [...] Ce qui ne veut pas dire que les parties ne peuvent pas modifier, ni ne modifieront la position qu'elles auront adoptée au cours des négociations lorsqu'elles présenteront une question à l'arbitrage. Toutefois, pour que ladite question "fasse l'objet de négociations entre les parties avant que ne soit demandé l'arbitrage à son sujet", les parties doivent formuler leurs propositions de façon précise.*

[...]

Conclusion

[29] Par conséquent, conformément à l'article 144 de la *Loi*, les questions en litige sur lesquelles le conseil d'arbitrage doit rendre une décision en l'espèce sont celles indiquées comme étant en suspens aux annexes 1 à 3 inclusivement ci-jointes, sauf la phrase suivante figurant dans la proposition de l'employeur relativement à la clause 56.7.1 de la convention collective, laquelle est exclue du mandat :

[Traduction]

Ce paiement doit également être compris dans les calculs relatifs au réaménagement des effectifs en ce qui a trait au total maximal des indemnités de mise en disponibilité auquel peut avoir droit un employé excédentaire sous le régime de la Politique sur le réaménagement des effectifs du CNRC.

[30] Toute question de compétence soulevée à l'audience quant à l'inclusion d'une question dans le présent mandat doit être soumise sans tarder au président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, car seul ce dernier est habilité à rendre une décision à cet égard en vertu du paragraphe 144(1) de la *Loi*.

Le 23 octobre 2012.

Traduction de la CRTFP

**Renaud Paquet,
vice-président,
Commission des relations de travail dans la fonction publique**