

Date: 20170424

Dossier: 567-02-59

Référence: 2017 CRTEFP 41

*Loi sur la Commission des relations
de travail et de l'emploi dans la
fonction publique et
Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique*



Devant une formation de la
Commission des relations
de travail et de l'emploi
dans la fonction publique

ENTRE

INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

agent négociateur

et

CONSEIL DU TRÉSOR

employeur

Répertorié

Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor

Affaire concernant un grief collectif renvoyé à l'arbitrage

Devant : Chantal Homier-Nehmé, une formation de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique

Pour l'agent négociateur : Valérie Charette, Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Pour l'employeur : Geneviève Ruel, avocate

Décision rendue sur la base d'arguments écrits
déposés les 5, 15 et 24 avril 2016.

Grief collectif renvoyé à l'arbitrage

[1] Le 15 mai 2009, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (l'« Institut ») a présenté un grief collectif au nom des 17 infirmiers et infirmières qui suivent (les « fonctionnaires s'estimant lésés »): France Duquet, Geneviève Jourdain, Carolyn Paradis, Micheline Desilets, Micheline Bériau, Julie Ferland, Gaston Bélanger, Nathalie Debruyne, M.A. Guillemette, Pascal Laverdure, Michel Brunet, Suzanne Germain Sergerie, François Pitre, Gino Daigneault, Louise Gingras, Thérèse Bugeaud et Hélène Landry, qui travaillent à l'hôpital régional de l'Établissement Archambault (l'« hôpital régional »), qui est lui-même situé dans le complexe correctionnel à Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec. L'Institut revendique le paiement de l'indemnité de facteur pénologique (l'« indemnité ») au taux maximal prévu à l'article 44 de la convention collective conclue entre l'Institut et le Conseil du Trésor du Canada (l'« employeur») pour l'unité de négociation du groupe Services de santé, dont la date d'expiration est le 30 septembre 2007 (la « convention collective »).

[2] L'Institut a renvoyé le grief collectif à l'arbitrage le 19 avril 2011.

[3] L'employeur s'est opposé à la compétence de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (la « Commission ») pour entendre le grief. Il soutient que, contrairement à ce que prescrit l'article 215 de *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2; *LRTFP*), le caractère véritable du grief ne porte pas sur l'interprétation ou l'application de la convention collective, mais plutôt sur la classification de sécurité attribuée à l'Établissement Archambault par le commissaire du Service correctionnel du Canada (le « commissaire » en vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (L.C. 1992, ch. 20; *LSCMLSC*) et des directives afférentes.

[4] Le 1^{er} novembre 2014, la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2013, ch. 40, art. 365) a été proclamée en vigueur (TR/2014-84) et a créé la Commission, qui remplace la Commission des relations de travail dans la fonction publique et le Tribunal de la dotation de la fonction publique. Le même jour, les modifications corrélatives et transitoires édictées par les articles 366 à 466 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013* (L.C. 2013, ch. 40) sont aussi entrées en vigueur (TR/2014-84). En vertu de l'article 393 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*, une instance engagée au titre de la *LRTFP* avant le 1^{er} novembre 2014 se poursuit sans autres formalités en conformité

Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

avec la *LRTFP*, dans sa forme modifiée par les articles 365 à 470 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*.

[5] Pour les motifs suivants, je conclus que la Commission n'a pas compétence pour statuer sur le grief. L'essence du grief porte sur la classification de sécurité attribuée à l'Établissement Archambault selon la compétence législative et exclusive du commissaire.

Contexte

[6] La Directive du commissaire 706 (la « Directive ») que, selon les parties, le commissaire a adoptée en vertu du pouvoir que lui confère l'article 98 de la *LSCMLSC*, prévoit que l'Établissement Archambault est un établissement à sécurité moyenne. Auparavant, l'Établissement Archambault était un établissement à sécurité maximale. En 1991, il a été converti par la Directive en établissement à sécurité moyenne en raison des besoins opérationnels déterminés par la population carcérale moyenne grandissante.

[7] Selon la Directive, la classification de sécurité des établissements doit être revue annuellement par le sous-commissaire de la région afin de correspondre au profil de la population carcérale de la région. Malgré les multiples arguments présentés par l'Institut depuis au moins 2005 et les revues faites par les différents sous-commissaires, la classification de sécurité de l'Établissement Archambault n'a jamais été modifiée à la hausse.

[8] Quant à elle, la question de la classification de sécurité moyenne applicable à l'hôpital régional ne vise que la province de Québec. Tous les autres hôpitaux régionaux du Service correctionnel du Canada (le « Service ») dans les autres provinces se trouvent dans des établissements à sécurité maximale.

Résumé de la preuve

[9] Les parties se sont entendues pour présenter un exposé conjoint des faits. Toutes les pièces ont été déposées de consentement. Je ne rapporte dans cette décision que les faits pertinents à la résolution du litige devant moi.

[10] Le complexe correctionnel qui se situe à Sainte-Anne-des-Plaines regroupe trois établissements : l'Établissement Archambault, le Centre régional de santé mentale et l'Établissement Sainte-Anne-des-Plaines.

[11] L'Établissement Archambault a une classification de sécurité moyenne. Il joue un rôle régional, puisqu'il est responsable de l'hôpital régional. L'hôpital régional fait donc partie de l'Établissement Archambault. L'hôpital régional compte 11 chambres-cellules où sont traités, en plus des détenus de l'Établissement Archambault, des détenus provenant de tous les autres établissements de la province, en alternative à une hospitalisation, qui sont en convalescence, ou qui ont des maladies chroniques. Les cas qui y sont traités sont des cas de nature complexe qui ne peuvent être traités dans d'autres établissements.

[12] Quant à lui, bien que le Centre régional de santé mentale soit aussi situé dans les murs de l'Établissement Archambault, il est un établissement complètement indépendant de ce dernier. Il est classifié par la Directive comme étant un établissement à niveaux de sécurité multiples. Il possède son propre personnel infirmier et représente le centre de traitement en santé mentale pour les détenus provenant de tous les types d'établissements de la province de Québec.

[13] Au moment du dépôt du grief, et pendant une certaine période, les fonctionnaires s'estimant lésés étaient aussi responsables de prodiguer des soins physiques aux détenus du Centre régional de santé mentale. Certains soins de bases étaient toutefois prodigués par le personnel infirmier du Centre régional de santé mentale. À ce jour, les fonctionnaires s'estimant lésés traitent les cas d'urgence médicale du Centre régional de santé mentale et effectuent certains traitements dont, entre autres, les gros pansements et certaines injections.

[14] Le Centre régional de réception, qui est complètement indépendant de l'Établissement Archambault et du Centre régional de santé mentale, ne fait pas partie du complexe correctionnel de Sainte-Anne-des-Plaines, bien qu'il y soit situé. Il évalue les détenus, et les envoie dans les différents établissements de la province selon leur classification de sécurité. La classification de sécurité du Centre régional de réception est maximale. Lorsque des détenus nécessitent des soins de santé qui ne peuvent être prodigués par le personnel infirmier du Centre régional de réception, ceux-ci sont envoyés à l'hôpital régional pour être traités par les fonctionnaires s'estimant lésés.

[15] Lorsque les détenus en provenance d'autres établissements, incluant le Centre régional de santé mentale, doivent être traités à l'hôpital régional, une évaluation de leurs risques est effectuée. Tous les détenus ayant une classification de sécurité moyenne ou maximale sont escortés dans leur cellule par deux agents correctionnels, qui doivent être présents en tout temps lorsque la porte de la cellule est ouverte et que des soins sont prodigués par les fonctionnaires s'estimant lésés. La non-disponibilité occasionnelle des agents correctionnels peut parfois retarder les soins qui doivent être prodigués aux détenus.

[16] Depuis plusieurs mois, et de façon occasionnelle, l'hôpital régional accueille des détenus de l'unité de soins aigus du Centre régional de santé mentale pendant la fin de semaine lorsque ce dernier est bondé. L'unité de soins aigus héberge des détenus difficiles à gérer, notamment ceux qui sont mis sous contentions et ceux qui reçoivent des injections sur ordonnance d'un tribunal.

[17] Parmi les 11 chambres-cellules de l'hôpital régional, trois servent à héberger les détenus de l'unité de soins aigus du Centre régional de santé mentale. Deux d'entre elles sont des cellules avec caméras qui servent, par exemple, dans les cas de post-suspension ou pour des détenus qui présentent des risques de suicide. La troisième cellule est une cellule qui peut servir de cellule d'isolement.

[18] L'administration et l'application de l'indemnité se fait suivant les lignes directrices émises par l'employeur intitulées « L'administration et l'application de l'indemnité de facteur pénologique et de l'indemnité de surveillance des détenus ». Les lignes directrices visent à faciliter l'interprétation et l'application des différents articles régissant l'indemnité et l'indemnité de surveillance des détenus contenus dans les différentes conventions collectives.

[19] Depuis le dépôt du grief, les fonctionnaires s'estimant lésés reçoivent tous l'indemnité au taux moyen, équivalant à 1 000 \$ par mois, tel que prévu dans la clause 44.03 de la convention collective. Ils revendiquent l'indemnité au taux maximal, puisqu'ils doivent prodiguer des soins médicaux à des détenus qui ont des classifications de sécurité de niveaux multiples.

Résumé de l'argumentation

[20] L'employeur soutient que le grief ne repose pas sur l'interprétation ou l'application de la convention collective, mais plutôt sur la classification de sécurité de l'Établissement Archambault. La *LSCMLSC* confère au commissaire le pouvoir exclusif d'établir les classifications de sécurité des établissements du Service. La Directive classe l'Établissement Archambault comme un établissement à sécurité moyenne. Les fonctionnaires s'estimant lésés reçoivent l'indemnité en fonction de cette classification, comme précisé dans l'article 44 de la convention collective.

[21] L'Institut prétend que le grief porte sur l'interprétation et l'application de la convention collective, puisque les fonctionnaires s'estimant lésés revendiquent la modification de la Directive dans le but de : « clarifier l'application de la convention collective afin d'en arriver à une application qui soit respectueuse de l'intention de cette clause ». Les fonctionnaires s'estimant lésés ne reçoivent pas l'indemnité au taux représentant le risque encouru, malgré le fait incontesté qu'ils prodiguent des soins à une clientèle ayant des classifications de sécurité de niveaux multiples. La classification de sécurité de l'Établissement Archambault, fixée arbitrairement par le commissaire, et l'absence de classification de sécurité distincte de l'hôpital régional mettent en péril l'application de la convention collective. La Commission a compétence pour ordonner à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour permettre le paiement de l'indemnité basée sur les faits déposés en preuve et qui respecte l'intention des parties clairement exprimée à l'article 44 de la convention collective.

Motifs

[22] Je dois d'abord déterminer si le grief porte sur l'interprétation ou l'application de l'article 44 de la convention collective, tel que requis par les articles 215 et 216 de la *LRTFP*. La compétence de la Commission en ce qui concerne un grief collectif est prévue ainsi aux articles 215 et 216 de la *LRTFP* :

Griefs collectifs

Présentation

215 (1) L'agent négociateur d'une unité de négociation peut présenter un grief collectif à l'employeur au nom des fonctionnaires de cette unité qui s'estiment lésés par la même interprétation ou application à leur égard de toute disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale.

(2) La présentation du grief collectif est subordonnée à l'obtention au préalable par l'agent négociateur du consentement — en la forme prévue par les règlements — de chacun des intéressés. Le consentement ne vaut qu'à l'égard du grief en question.

(3) Le grief collectif ne peut concerner que les fonctionnaires d'un même secteur de l'administration publique fédérale.

[...]

Renvoi à l'arbitrage

216 Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, l'agent négociateur peut renvoyer le grief collectif à l'arbitrage.

[23] La caractérisation du grief par l'Institut ne suffit pas à donner compétence à la Commission. Les articles 215 et 216 de la *LRTFP* exigent que le caractère véritable du grief porte sur une question d'interprétation ou d'application de la convention collective.

[24] L'employeur m'a renvoyée à un certain nombre de décisions dans lesquelles des arbitres de griefs ont déterminé qu'ils n'avaient pas compétence pour entendre les griefs devant eux, puisque ceux-ci ne satisfaisaient pas aux critères de la *LRTFP*. Dans tous les cas, les arbitres de griefs ont statué que l'essence du grief doit être déterminé en examinant le grief dans son ensemble, ce qui signifie qu'il faut également tenir compte du but recherché.

[25] Malgré les représentations de l'Institut, je ne peux conclure que les fonctionnaires s'estimant lésés reprochent à l'employeur d'avoir mal appliqué la convention collective et de ne pas s'être conformé à l'article 44 de la convention collective. Ce qui est vraiment reproché est la décision du commissaire de classer l'Établissement Archambault à un niveau de sécurité moyen, un niveau qui ne représente pas la réalité du travail effectué par les fonctionnaires s'estimant lésés, et l'absence de classification de sécurité distincte de l'hôpital régional.

[26] Je suis d'accord avec l'employeur pour dire que le grief porte essentiellement sur l'insatisfaction des fonctionnaires s'estimant lésés quant au fait que l'hôpital régional ne soit pas classifié comme un établissement distinct à niveaux de sécurité multiples. Tel qu'exprimé par l'Institut lui-même lors du dépôt du grief, le but

recherché est la modification de la Directive à cet égard et, par conséquent, le paiement de indemnité au taux maximal.

[27] La clause 44.03 de la convention collective indique clairement que le taux de paiement de l'indemnité est déterminé en fonction de la classification de sécurité de l'établissement, telle que déterminée par le commissaire. Les parties s'entendent pour dire que les articles 97 et 98 de la *LSCMLSC* confèrent au commissaire le pouvoir exclusif d'émettre des directives établissant des règles concernant la gestion du Service, les questions visant l'exécution de son mandat et toute autre mesure d'application de la Partie I de la *LSCMLC* et de ses règlements. Bien que je partage le point de vue de l'Institut et des fonctionnaires s'estimant lésés à l'effet que l'hôpital régional devrait être classifié comme un établissement distinct à niveaux de sécurité multiples, il n'en demeure pas moins que la Commission n'a pas compétence pour entendre un grief qui porte essentiellement sur l'interprétation ou l'application de la Directive.

[28] Suivant cette conclusion, il est inutile de me pencher sur les autres arguments des parties.

[29] Pour ces motifs, la Commission rend l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

Ordonnance

[30] L'objection de l'employeur concernant la compétence de la Commission est accueillie.

[31] J'ordonne la fermeture du dossier.

Le 24 avril 2017.

**Chantal Homier-Nehmé,
une formation de la Commission des
relations de travail et de l'emploi dans la
fonction publique**