

Date: 20010628

Dossier: 166-34-29545

Référence: 2001 CRTFP 69



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

J. DUNCAN JONES

fonctionnaire s'estimant lésé

et

L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA

employeur

Devant : [Léo-Paul Guindon, commissaire](#)

*Pour le fonctionnaire
s'estimant lésé :*

[Michel Paquette, Institut professionnel de la fonction
publique du Canada](#)

Pour l'employeur : [Carole Bidal, avocate](#)

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),
les 22 et 23 janvier 2001.

DÉCISION

[1] J. Duncan Jones travaillait pour Revenu Canada aux groupe et niveau PM-06 lorsqu'il a accepté une offre d'emploi aux groupe et niveau AU-05 prenant effet le 4 janvier 1999.

[2] Le 17 mars 1999, M. Jones a déposé un grief pour réclamer un traitement rétroactif au 2 juillet 1992 car, selon lui, il avait rempli des fonctions d'AU-05 décrites dans la description de travail R.C. n° 1360 depuis cette date-là. Son grief se fonde sur la clause 27.07 de la convention collective pertinente (code 204/98), qui se lit comme suit :

27.07 Lorsque l'employé est tenu par l'employeur d'exécuter à titre intérimaire une grande partie des fonctions d'un employé d'un niveau de classification supérieur et qu'il exécute ces fonctions pendant au moins quinze (15) jours de travail consécutifs, il touche, pendant la période d'intérim, une rémunération d'intérim calculée à compter de la date à laquelle il commence à remplir ces fonctions, comme s'il avait été nommé à ce niveau supérieur.

[3] Le 2 juillet 1992, M. Jones a été nommé gestionnaire, Secteur des politiques, à la Division des institutions financières et des réorganisations de personnes morales. Il touchait un traitement en rapport avec un poste des groupe et niveau PM-06 (pièce G-3).

[4] Sa description de poste, déposée sous le numéro de pièce G-4, énumère les fonctions suivantes :

[Traduction]

- 1. Planifier, organiser et diriger le travail de l'unité des institutions financières spécialisées, laquelle se compose d'un personnel de quatre agents de politiques responsables de l'élaboration des normes juridiques et des politiques nécessaires à l'application de la TPS dans les secteurs suivants : assurance-vie et santé; assurance de biens et de dommages ou accidents; règles spéciales concernant les coopératives de crédit et les caisses populaires; transactions financières internationales; certains aspects des sociétés de fiducie; définition des institutions financières [...]*
- 2. Diriger l'analyse et la résolution de questions législatives et de politique complexes ou de questions d'interprétation soumises à l'administration centrale*

qui ne peuvent être résolues au niveau régional ou qui touchent un secteur à un niveau national [...]

3. *Diriger des membres du personnel dans l'élaboration et la clarification des décisions portant sur l'exonération et sur l'application de la taxe ainsi que dans les procédures et politique d'interprétation visant à assister le personnel d'interprétation fiscale et les secteurs pertinents [...]*
4. *Diriger la prestation d'une orientation fonctionnelle et d'une expertise technique aux chefs régionaux d'interprétation fiscale et à leur personnel (neuf régions et vingt-sept bureaux de district) eu égard à l'application des dispositions d'imposition et d'exonération de la TPS [...]*
5. *Fournir conseils et renseignements techniques immédiats sur des questions fiscales et d'interprétation complexes et sur les dispositions d'exonération à l'industrie et aux fonctionnaires du gouvernement [...]*
6. *Diriger la préparation de la correspondance acheminée par le Groupe de service aux cadres ainsi que l'apport à cette correspondance devant être signée par le ministre, le sous-ministre le sous-ministre adjoint et d'autres hauts fonctionnaires, [...]*
7. *Gérer un personnel de quatre agents de politiques chargés des activités de recherche-développement en matière de législation et de politiques concernant la TPS, de l'élaboration des interprétations, des décisions et des précédents en tenant compte tout à la fois de l'intention et des prescriptions de la loi ainsi que des exigences administratives et opérationnelles qui doivent être satisfaites, [...]*
8. *Accomplir d'autres tâches, comme les suivantes :*
 - *participer aux travaux de comités de sélection et autres, remplacer le directeur et assister, au besoin, aux réunions du comité législatif de la direction générale;*
 - *coordonner l'examen, par les membres du personnel, de la correspondance produite dans leur unité et dans une langue autre que la première langue officielle des expéditeurs, pour vérifier l'exactitude technique.*

[5] Quelques exemples du travail exécuté par le fonctionnaire s'estimant lésé ont été produits en preuve comme suit :

Pièce G-5 : Une décision anticipée en matière de TPS qui expose la position du ministère relativement à une question particulière posée par le contribuable.

Pièce G-6 : Une décision portant sur l'application de la TPS au sujet du remboursement de frais de kinésithérapeute au régime provincial d'assurance-santé. Il s'agit d'une interprétation diffusée au ministère.

Pièce G-7 : Deux politiques établies par le ministère dans un cas de transactions papillons et dans un cas de transfert de propriété.

[6] En 1994, on a procédé à une réorganisation dans la section de M. Jones.

[7] Les activités de programmes sont allées à la section de la vérification tandis que la section de M. Jones se voyait confier les activités de politique seulement. La description de travail de M. Jones n'a pas changé à la suite de cette réorganisation des activités.

[8] Quelques exemples des fonctions exercées après la réorganisation montrent que les décisions portant sur l'application de la taxe sur les produits et services (TPS), les politiques sur la *Loi sur la taxe d'accise* et les demandes en matière de TPS sont demeurées sous la responsabilité de M. Jones (pièce G-9).

[9] Dans l'évaluation de rendement du fonctionnaire signée le 30 juin 1995, on conclut que M. Jones s'acquitte de manière tout à fait satisfaisante des fonctions de son poste de gestionnaire des politiques (pièce G-10).

[10] Le 7 avril 1995, une note de service du directeur général (Décisions et interprétations portant sur la TPS) indique que l'organisation modifiée de la Direction comporterait quatre divisions (pièce G-11). Une nouvelle division (Services extérieurs et administration) avait été créée. La Division des institutions financières restait inchangée dans la nouvelle structure et l'on maintenait les actuels liens hiérarchiques. Les responsabilités de M. Jones, en qualité de gestionnaire de la section Politique et législation en matière de TPS n'ont pas changé malgré la réorganisation. Des exemples de tâches accomplies (pièce G-12) montrent que les politiques et les décisions portant

sur l'application de la TPS demeuraient toujours du ressort de M. Jones après la réorganisation.

[11] En mai 1996, le déclenchement de la réorganisation de la Direction des décisions et de l'interprétation de la TPS donnait lieu à une nouvelle structure organisationnelle, et M. Jones devenait le gestionnaire de la section des institutions financières. On a créé une nouvelle section des politiques, qui a entrepris ses activités au début du mois de juin 1996 (pièce G-14). La charge de travail a été réorganisée et le travail concernant les politiques fiscales a été retiré de la responsabilité de la section de M. Jones pour être confié à la nouvelle section des politiques, sous la responsabilité de M. Bertrand. Les attentes à l'égard de M. Jones avaient changé, et il allait devoir travailler en collaboration avec la Division de la politique législative aux fins des normes juridiques et des politiques fiscales après le 1^{er} janvier 1997 (pièce G-16).

[12] Malgré la réorganisation, certaines politiques étaient encore élaborées par la section de M. Jones en 1997 (pièce G-15). Les fonctions d'élaboration de politiques ont été réparties entre la section des institutions financières (M. Jones) et la section des politiques (M. Bertrand).

[13] Au terme d'une évaluation officieuse des descriptions de travail des décisions et de l'interprétation de la TPS, un comité en est arrivé à la conclusion, le 28 mai 1997, qu'il était devenu évident, avec la normalisation (maturation) de la taxe, qu'il fallait posséder des connaissances plus approfondies pour traiter les demandes plus complexes en matière de TPS. Le comité estimait que la TPS n'était que récemment parvenue à maturité et que, par conséquent, une rétroactivité importante n'était pas de mise. Le comité a recommandé de combiner les deux fonctions d'élaboration de politiques et de décisions (pièce G-17).

[14] Quelques exemples de décisions et d'interprétations de la TPS ainsi que d'élaborations de politique effectuées en 1997 et 1998 ont été produits en preuve (pièce G-18). À la lecture de l'évaluation de rendement pour la période du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998, on remarque que la section de M. Jones s'occupait toujours d'élaboration de politiques (pièce G-19). Quelques exemples de politiques élaborées en avril et en août 1998 ont été produits en preuve (pièce G-20).

[15] Le 23 décembre 1998, une évaluation d'employé a été rédigée pour M. Jones (pièce G-21), le plaçant aux groupe et niveau AU-05. La description de travail pour le

poste de M. Jones, soit celui de gestionnaire de la section des décisions et de la politique interprétative classifié aux groupe et niveau AU-05 a été rédigée en janvier 1999 (pièce G-22). Le processus de reclassification était en cours pour deux sections et concernait cinq personnes environ, qui se voyaient passées des groupe et niveau PM-06 au groupe AU. M. Jones considère que cette description de travail révisée montre qu'il accomplit toujours les mêmes tâches qu'auparavant.

[16] Avant janvier 1999, les groupe et niveau AU-05 n'étaient ouverts qu'aux fonctionnaires possédant une formation comptable ou juridique. En décembre 1998, les groupe et niveau AU-05 sont devenus accessibles aux fonctionnaires ayant au moins deux ans d'expérience dans un poste dont les responsabilités consistaient à rendre des décisions, faire des interprétations et(ou) fournir des avis sur les programmes relativement à la TPS, ce qui est reconnu comme une spécialisation acceptable avec un diplôme universitaire (pièce G-21). M. Jones satisfaisait à ces nouveaux critères et a été promu aux groupe et niveau AU-05 en janvier 1999 (pièce G-22).

[17] M. Jones a indiqué dans son témoignage que la TPS était plus complexe à appliquer que l'impôt sur le revenu, parce qu'elle est entrée en vigueur en 1990 et qu'il a fallu établir des directives et des politiques. C'est là une tâche plus complexe que de modifier des directives et des politiques visant l'actuelle *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[18] La description de travail du poste de gestionnaire, Décisions et politique interprétative, à la section des décisions et de l'interprétation de la TPS/TVH (R.C. n° 1360) a été publiée le 1^{er} janvier 1999 (pièce G-22). Selon M. Jones, cette description de travail montrait qu'il s'acquittait des mêmes fonctions principales en tant qu'AU-05 que celles qu'il exerçait depuis 1992 en tant que PM-06.

[19] John Sicka, directeur de la Division des institutions financières, de la TPS et de l'impôt depuis 1994, a expliqué, pour l'employeur, qu'un regroupement avait été opéré en 1994. De deux activités distinctes qu'elles étaient auparavant, les activités liées à l'impôt sur le revenu et à la TPS pour vérifications ont été regroupées pour être sous la responsabilité d'une seule section (pièce E-1). La section des institutions financières a été réorganisée en 1994 et l'on a créé une section des politiques. On a progressivement fait passer la responsabilité d'adopter de nouvelles politiques de la section des vérifications à la section des politiques, sur une période deux ans (pièce E-2). L'examen des descriptions de travail afférentes à ces sections a été amorcé en mars 1995.

[20] Un organigramme provisoire a été préparé en mai 1996 (pièce G-14) et la description de travail était en cours de rédaction. L'organigramme provisoire montrait que le gestionnaire de la section des institutions financières était classé au groupe et niveau PM-6 et que le gestionnaire de la section des politiques était classé au groupe et niveau AU-05. Cette nouvelle organisation posait des problèmes, et l'on a entamé des consultations avec les agents négociateurs au sujet des exigences scolaires ou de formation à satisfaire pour accéder au groupe AU. Le comité d'évaluation a autorisé le changement des exigences scolaires ou de formation pour reconnaître deux ans d'expérience dans un poste où il faut rendre des décisions et des interprétations et(ou) fournir des avis sur les programmes relativement à la TPS comme une spécialisation acceptable pour l'entrée au niveau AU en décembre 1997.

[21] D'après M. Sicka, la description de travail rédigée en 1997 pour le gestionnaire de la section des institutions financières ne mentionne pas spécifiquement d'exigence, en termes de facteurs de complexité, pour être classé à un niveau plus élevé que celui de PM-06. Entre juin 1996 et juin 1998, les tâches d'élaboration de politiques et d'interprétation ont été séparées pour être réparties entre deux unités.

[22] Les nouvelles modifications de la *Loi sur la TPS* ont été apportées en 1997 et ont ajouté à la complexité de l'application de la loi. Le projet de loi C-70 (20 mars 1997) apportait des centaines de modifications techniques à la TPS et présentait des amendements pour instaurer la taxe de vente harmonisée (TVH), accentuant ainsi la complexité de l'application de la loi (pièce E-4). Le comité de classification a jugé que ce surcroît de complexité justifiait le passage au niveau supérieur AU. Le comité d'évaluation a reconnu que l'évolution de la législation (maturation) sur la TPS avait atteint un niveau de complexité tel qu'il justifiait les groupe et niveau AU-05 pour le gestionnaire de la section des décisions et de la politique interprétative (pièce G-17). La note de service envoyée par le comité d'évaluation le 28 mai 1997 indiquait qu'une rétroactivité importante ne serait pas de mise du fait que la TPS n'avait que récemment atteint ce niveau de maturité.

[23] Dans son témoignage, M. Sicka a déclaré que la section de M. Jones avait revu certaines politiques en 1997 et en 1998, comme l'indique la pièce G-18 (points 8 à 11). La section des politiques était chargée d'élaborer les nouvelles politiques (entre 1996 et 1998), tandis que la section des décisions et de la politique interprétative (la section

de M. Jones) était responsable d'actualiser les politiques antérieures (pièce G-20, points 1 et 2).

[24] La feuille d'évaluation de M. Jones, signée le 23 décembre 1998, indique le groupe et le niveau AU-05, reconnaissant ainsi cette classification pour le poste de gestionnaire de la section des décisions et de la politique interprétative. De l'avis de M. Sicka, il ne s'agit pas d'une reclassification mais d'un nouveau poste créé dans le contexte d'une nomination sans concours aux groupe et niveau AU-05 (pièce G-21).

[25] M. Edouard Gauthier, directeur général, TPS, a déclaré qu'une nouvelle structure avait été instaurée en juin 1998 pour intégrer les politiques à la section des décisions et de l'interprétation. Une nouvelle description de travail a pris effet le 1^{er} janvier 1999, date qui, selon l'employeur, établissait la justification d'un niveau de classification plus élevé (AU-05).

Plaidoiries

[26] L'agent négociateur soutient que M. Jones avait accompli les trois fonctions principales durant la période allant du 2 juillet 1998 au 5 janvier 1999. La section gérée par M. Jones rendait des décisions et des interprétations et élaborait des politiques avant et après la réorganisation effectuée de juin 1996 à juin 1998. Pendant cette période, la section a accompli le travail de manière différente du fait que les tâches d'élaboration de politiques étaient progressivement transférées à la nouvelle section des politiques. En 1992 et 1998, la section de M. Jones n'était pas censée élaborer des politiques, mais la preuve démontre le contraire (pièce G-18). L'employeur a reconnu que M. Jones était chargé d'élaborer des politiques dans son formulaire d'évaluation (pièce G-20). Sur la foi des documents produits, M. Jones a rendu des décisions, a fourni des interprétations et a élaboré des politiques pendant plus de 15 jours, de sorte qu'il devrait être rémunéré en conséquence, aux groupe et niveau AU-05.

[27] La compétence de la Commission pour instruire pareil grief a été reconnue dans les décisions *Stagg* (dossier de la Commission 166-2-22084) et *Macri* (dossier de la Commission 166-2-15319).

[28] L'avocate de l'employeur déclare qu'un nouveau poste a été créé en janvier 1999 et qu'il s'appuyait sur une nouvelle description de travail et sur de nouvelles tâches. La classification au groupe et niveau AU-05 était basée sur la complexité des demandes à traiter en matière de TPS dans le contexte d'une nouvelle répartition de la charge de travail et de nouvelles procédures. De 1991 à 1996, la section a été chargée des décisions et des interprétations ainsi que des fonctions liées aux politiques. De 1996 à fin 1998, les fonctions liées aux politiques sont graduellement passées à une nouvelle section, celle des politiques, pendant que la section de M. Jones demeurait responsable des décisions et interprétations. En janvier 1999, les fonctions liées aux politiques sont revenues à la section des décisions et de l'interprétation. De nouvelles obligations ont été créées en janvier 1999. M. Jones a exercé des fonctions au niveau PM-06, comme l'indique sa description de travail de 1992 à 1998. Il a accepté cette classification de PM-06 et n'a formulé aucun grief pour demander une reclassification au niveau AU-05. La décision *Turner* (dossier de la Commission 166-2-26033) a été citée.

[29] L'agent négociateur plaide que l'employeur est responsable de cette erreur de sept ans dans l'évaluation du travail accompli par M. Jones. L'employeur a reconnu le travail accompli par M. Jones dans l'évaluation faite en 1998, de sorte que M. Jones devrait être rémunéré en conséquence

Motifs de la décision

[30] Je note que, bien que l'employeur ait soulevé la question des délais pour le dépôt du grief de M. Jones dans sa réponse au dernier palier de la procédure de règlement du grief, l'avocate de l'employeur ne l'a pas soulevée à l'audience d'arbitrage.

[31] La preuve a permis d'établir que, de 1992 à janvier 1999, M. Jones a rempli des fonctions liées aux trois principaux domaines de la législation sur la TPS, à savoir l'interprétation, les décisions et les politiques. Il a rempli ces fonctions au groupe et niveau PM-06, et une nouvelle classification au niveau AU-05 a pris effet le 1^{er} janvier 1999.

[32] Comme le fonctionnaire s'estimant lésé affirme s'être acquitté de fonctions d'un poste de niveau de classification supérieur plus élevé à titre intérimaire, avant sa reclassification, et qu'il devrait par conséquent être rémunéré au niveau supérieur, je dois conclure que ce litige porte sur la rémunération, à la lumière des discussions dans

les décisions *Stagg c. Canada (Conseil du Trésor)*, (1993), 71 F.T.R. 307 et *Canada (Conseil du Trésor) c. Macri*, dossier A-1042-87 (C.A.F.).

[33] La question que je dois trancher maintenant est de savoir si le fonctionnaire s'estimant lésé a exécuté substantiellement les fonctions d'un poste de niveau de classification supérieur, tel qu'énoncé à la clause 27.07 de la convention collective, et, dans l'affirmative, s'il s'est acquitté de ces fonctions pendant l'intégralité de la période allant du 2 juillet 1992 à janvier 1999.

[34] Après examen de l'ensemble de la preuve, et reconnaissant que c'est à M. Jones qu'il incombait de démontrer que l'employeur lui avait demandé d'accomplir les tâches d'un poste de niveau AU-05 entre 1992 et 1999, je crois que le fonctionnaire s'estimant lésé ne s'est pas acquitté du fardeau de cette preuve, et ce, pour les raisons suivantes.

[35] Les tâches accomplies par la section de M. Jones dans le domaine des politiques visant la TPS constituent le principal élément à prendre en compte. Avant 1994, la section de M. Jones exécutait toutes les fonctions liées à la TPS, y compris l'élaboration de nouvelles politiques (pièce G-3). La section gérée par M. Jones était l'une des trois sections qui relevaient de la Division des institutions financières avant 1994 (pièce E-1). En 1994, une nouvelle section a été créée pour remplir les fonctions d'élaboration des politiques pour la Division des institutions financières (pièce E-2). C'est ainsi que la section dirigée par M. Jones a perdu cette responsabilité d'élaboration de nouvelles politiques pour la TPS, mais elle a conservé la responsabilité de revoir les politiques antérieures. En juin 1998, la responsabilité d'élaboration de nouvelles politiques a été rendue à la section des décisions et de l'interprétation, comme l'a indiqué M. Gauthier.

[36] À mon sens, ces deux réorganisations de la Division des institutions financières ont donné lieu à la création de nouveaux emplois et à la définition de nouvelles obligations. La réorganisation de 1994 s'est traduite par le retrait de la responsabilité d'élaboration de nouvelles politiques de la section de M. Jones. En juin 1998, cette responsabilité est retournée à la section de M. Jones. L'employeur a affirmé que la réorganisation de juin 1998 avait été motivée par le degré de complexité atteint pour le traitement des demandes liées à la TPS à cette époque-là. Je suis convaincu que le projet de loi C-70, qui a modifié la législation sur la TPS le 20 mars 1997, a accru sensiblement la complexité de l'application de la TPS par l'ajout de centaines de modifications techniques à la TPS et par des changements instaurant la TVH

(pièce E-4). Cette « complexité » a été le tournant décisif de la réorganisation (en 1998) des sections ainsi que de la réorganisation des emplois et des responsabilités, lesquelles ont été opérées par le comité d'évaluation, qui a attribué le niveau AU-05 au nouveau poste de gestionnaire de la section des politiques, de l'interprétation et des décisions.

[37] En revanche, je ne peux retenir l'argument du représentant du fonctionnaire s'estimant lésé selon lequel les fonctions exercées par M. Jones sont demeurées les mêmes pendant toute la période de 1992 à 1999. Le témoignage non contredit de l'employeur montre que les tâches afférentes à l'adoption de nouvelles politiques ont été retirées de la responsabilité de M. Jones en 1994 et que la responsabilité de ces tâches lui a été rendue en juin 1998. La réorganisation des sections et de leurs responsabilités ont pris effet en juin 1998 et était justifiée par deux facteurs : 1) la complexité croissante des demandes liées à la TPS (après mars 1997) et 2) le transfert des fonctions liées aux nouvelles politiques. En juin 1998, un nouveau poste a été créé et a été classifié au groupe et niveau AU-05.

[38] Pour ces motifs, je conclus que M. Jones est en droit d'être rémunéré au traitement des groupe et niveau AU-05 depuis le 1^{er} juin 1998 lorsqu'il a exercé les fonctions énoncées dans la nouvelle description de travail, y compris lorsqu'il a assumé les responsabilités touchant les nouvelles politiques. Par conséquent, le présent grief est accueilli en partie.

[39] Je demeure saisi de l'affaire au cas où les parties auraient de la difficulté à mettre en œuvre la présente décision.

**Léo-Paul Guindon,
commissaire**

OTTAWA, le 28 juin 2001.

Traduction certifiée conforme

Maryse Bernier