

Date: 20011211

Dossier: 166-34-30747

Référence: 2001 CRTFP 126



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

CHERYLL LEE FOON

fonctionnaire s'estimant lésée

et

L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA

employeur



Devant : Joseph W. Potter, vice-président

Pour la fonctionnaire s'estimant lésée :

Barry Done, Alliance de la Fonction
publique du Canada

Pour l'employeur :

Jennifer Champagne, avocate

Affaire entendue à Toronto (Ontario),
les 26 et 27 novembre 2001.

DÉCISION

[1] La présente décision porte sur un grief déposé par Cheryl Lee Foon, le 29 septembre 1999, pour contester une suspension de trois jours. Au moment de la suspension, M^{me} Lee Foon travaillait à la Section du recouvrement des recettes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Agence), où elle occupait un poste de niveau PM-02. Bien que le grief ait été déposé le 29 septembre 1999, il n'a été renvoyé à la Commission pour arbitrage, avec le consentement de l'employeur, que le 11 juillet 2001.

[2] La lettre de suspension est signée par le directeur du Bureau des services fiscaux de Kitchener-Waterloo, Mark Deakin. À l'audience, l'avocate de l'employeur déclare que la fonctionnaire s'estimant lésée a été suspendue à cause d'un accès non autorisé aux dossiers de contribuables. Dans la lettre de suspension, on peut notamment lire :

[TRADUCTION]

[...]

En outre, il a été déterminé, à la suite d'une enquête menée par la Division des affaires internes, que vous avez accédé aux dossiers fiscaux de membres de votre famille et d'autres connaissances. Je puis comprendre votre raisonnement en ce qui concerne l'accès à votre propre dossier et à celui de votre conjoint. Toutefois, les autres accès contreviennent directement aux Normes de conduite du ministère. Pour les motifs énumérés ci-après, je ne puis accepter votre argument selon lequel vous tentiez de déterminer la validité des indices que vous aviez au sujet des personnes en question.

- (1) *Vous n'avez transmis au service compétent aucun indice sur l'une ou l'autre de ces personnes.*
- (2) *Aucune inscription dans le registre informatisé des activités n'a été effectuée pour justifier la consultation de ces dossiers.*
- (3) *Vous n'avez pas discuté avec la direction des raisons précises pour lesquelles vous soupçonniez les personnes en question, afin de pouvoir déterminer la ligne de conduite à adopter.*

Par conséquent, je vous avise, par la présente, que vous êtes suspendue du travail sans rémunération pour une période de trois jours. Cette suspension débutera le 15 septembre 1999 et prendra fin le 17 septembre 1999. Vous pourrez retourner au travail le 20 septembre 1999.

Au cours de cette période, l'accès aux locaux de l'employeur vous sera strictement interdit. Si vous avez besoin d'effets personnels dans votre bureau, vous devrez prendre les dispositions voulues avec votre superviseur actuel, par téléphone.

Tout autre acte de cette nature de votre part pourrait entraîner d'autres mesures disciplinaires pouvant même aller jusqu'au congédiement.

[. . .]

[3] M^{me} Lee Foon n'a jamais nié avoir accédé aux dossiers en question; par conséquent, les actes dont elle est accusée ne sont pas contestés. La question en l'espèce a trait au fait que M^{me} Lee Foon prétend que ses accès aux dossiers en question ne violaient aucune politique et que, en fait, on s'attendait à ce qu'elle le fasse puisque cela était prévu dans sa description de travail.

[4] La Division des affaires internes de l'Agence a mené une enquête sur les activités de M^{me} Lee Foon et a présenté son rapport en mai 1999. Ce rapport est produit en preuve sous la cote E-1 sur consentement des parties. Il renferme les résultats d'une « recherche de pistes de vérification », qui font état des activités de M^{me} Lee Foon sur son ordinateur. C'est en fonction de cette recherche qu'une sanction disciplinaire a été imposée à M^{me} Lee Foon.

[5] Deux personnes ont témoigné pour l'employeur et trois, pour la fonctionnaire s'estimant lésée. L'employeur a produit en preuve onze pièces, alors que la fonctionnaire s'estimant lésée en a produit trois. Aucune demande d'exclusion de témoins n'a été déposée.

Contexte

[6] M^{me} Lee Foon est entrée en fonction à Revenu Canada, précurseur de l'Agence, en 1979. Au moment de sa suspension, la fonctionnaire s'estimant lésée était agente des décisions. Sa description de travail est produite en preuve sous la cote E-9, et l'une de ses principales activités consiste à rendre des décisions sur des questions touchant le Régime de pensions du Canada, la *Loi sur l'assurance-chômage* et son règlement d'application.

[7] La fonctionnaire s'estimant lésée a un dossier irréprochable. Le seul rapport sur le rendement produit en preuve (pièce G-1) est positif et le fait que ses autres rapports sur le rendement sont eux aussi satisfaisants n'a jamais été contesté.

[8] De novembre 1998 à juin 1999, M^{me} Lee Foon est supervisée par Mary Anne Morrison. Pendant cette période, M^{me} Lee Foon faisait du télétravail et, disposait chez elle, pour ce faire, d'un ordinateur portatif et d'une imprimante appartenant tous deux à l'Agence.

[9] En mars 1999, M^{me} Lee Foon, qui était en congé de maladie, communique avec M^{me} Morrison pour se renseigner au sujet de la possibilité de toucher des prestations d'invalidité et lui indique qu'elle a fait signer tous les formulaires nécessaires. M^{me} Morrison lui dit qu'elle doit rapporter l'ordinateur portatif et l'imprimante au bureau.

[10] M^{me} Lee Foon demande si elle peut conserver l'ordinateur pendant quelque temps afin de préparer sa déclaration de revenu et ajoute qu'un ami y a installé un logiciel de calcul d'impôt. L'installation de ce logiciel posait un problème pour M^{me} Morrison ainsi que son superviseur, David Bell.

[11] Lorsqu'il est informé de l'installation du logiciel dans un ordinateur de l'Agence, M. Bell croit qu'il peut s'agir d'une infraction à la sécurité et donne instruction à M^{me} Morrison de faire en sorte que l'ordinateur soit rapporté immédiatement au bureau.

[12] Une fois que l'ordinateur est retourné, M. Bell demande que l'on procède à une recherche de pistes de vérification pour déterminer les activités de M^{me} Lee Foon sur l'ordinateur au cours de la période allant d'avril 1998 à mars 1999. La recherche révélerait tous les dossiers de contribuables que M^{me} Lee Foon aurait consultés ou aurait tenté de consulter pendant cette période.

[13] On demande à M^{me} Morrison d'examiner les résultats de la recherche de pistes de vérification, ce qu'elle fait en avril 1999.

[14] Lorsque l'accès était lié au travail de M^{me} Lee Foon, une entrée était effectuée dans l'ordinateur et elle figurait à l'écran.

[15] M^{me} Morrison note qu'il y a un certain nombre d'accès qui, selon elle, ne sont pas liés au travail. Certains des contribuables dont les dossiers sont consultés par M^{me} Lee Foon vivent dans le secteur où celle-ci a un chalet, alors que d'autres travaillent et vivent à l'extérieur de la région desservie par le Bureau des services fiscaux de Kitchener-Waterloo où travaille M^{me} Lee Foon.

[16] Les résultats de la recherche de pistes de vérification sont envoyés à la Division des affaires internes de l'Agence afin qu'une enquête soit effectuée. Le rapport de la Division (pièce E-1) indique, aux pages 4 à 6, que M^{me} Lee Foon a à huit occasions, du 14 avril 1998 au 6 mars 1999, accédé à des comptes de contribuables qui n'étaient pas liés aux dossiers auxquels elle travaillait.

[17] Tel qu'il est indiqué précédemment, M^{me} Lee Foon n'a jamais nié avoir accédé à ces comptes. D'après son témoignage, elle l'a fait parce qu'elle avait des indices qui la portaient à croire que certains particuliers tentaient, d'une façon ou d'une autre, d'éviter de payer de l'impôt.

[18] Parmi les indices qui incitent M^{me} Lee Foon à accéder aux dossiers en question, mentionnons le cas de propriétaires de chalets voisins du sien qui se vantaient de ne pas avoir déclaré des revenus. M^{me} Lee Foon consulte leurs comptes, voit leurs feuillets T-4 et constate que les déductions appropriées ont été appliquées. Elle n'effectue donc pas de suivi, puisque tout semble être en ordre.

[19] M^{me} Lee Foon accède aussi, le 16 juin 1998, au dossier d'un propriétaire de chalet voisin du sien qui a acheté un certain nombre d'articles pour lesquels il prétend avoir demandé une déduction sur la déclaration de revenu de son entreprise, alors qu'il les utilise à des fins personnelles à son chalet.

[20] En accédant au dossier de cette personne, M^{me} Lee Foon constate que les indices qu'elle a sont valables, mais elle déclare dans son témoignage qu'elle n'a pas poursuivi l'affaire à cause de l'enquête dont elle faisait l'objet. En contre-interrogatoire, M^{me} Lee Foon avoue avoir accédé à ce dossier le 16 juin 1998, alors que son enquête a eu lieu en mai 1999, et ne pas avoir poursuivi l'affaire dans l'intervalle.

[21] M^{me} Lee Foon tente de localiser le dossier d'une personne qui lui a demandé de retirer son nom des dossiers fiscaux afin qu'elle n'ait plus à payer d'impôt. Elle ne

réussit pas à trouver le dossier et ne prend aucune autre mesure lorsqu'elle se rend compte que la personne en question ne faisait que plaisanter.

[22] M^{me} Lee Foon apprend qu'une personne qu'elle connaît participe à l'économie clandestine en chantant à des réceptions privées. Elle tente d'accéder aux dossiers fiscaux de cette personne, mais ne réussit pas à les trouver; elle ne la déclare donc pas. En contre-interrogatoire, elle convient que l'accès à ces dossiers ne lui aurait pas permis de savoir si cette personne a touché des revenus qu'elle n'a pas déclarés.

[23] M. Bell déclare que les accès en question sont tout à fait inopportuns. Lorsqu'un employé a des indices qui le portent à croire qu'une personne a évité de payer de l'impôt, on lui recommande de remplir le formulaire T-133 (pièce E-2). Les accès tels que ceux en l'espèce contreviennent aux *Normes de conduite* (pièce E-3).

[24] M. Bell admet qu'un employé peut se servir d'un moyen autre que le formulaire T-133 pour faire état des indices qu'il a, et qu'une enquête peut quand même être effectuée. En fait, la fonctionnaire s'estimant lésée indique qu'elle a déjà transmis des indices par note de service aller-retour en 1996 et qu'une enquête a été effectuée (pièce G-2).

[25] Selon M. Bell, dès qu'un employé fait état d'un indice, sa participation au processus s'arrête là, c'est-à-dire qu'il ne lui appartient pas d'assurer le suivi de l'indice ou d'enquêter sur celui-ci. Cette responsabilité incombe à la Section de la vérification de l'Agence.

[26] M^{me} Lee Foon déclare dans son témoignage qu'elle n'enquêtait pas sur les indices, mais tentait plutôt de déterminer s'ils étaient valables. Elle indique qu'une de ses fonctions, d'après sa description de travail, consiste à renvoyer les indices aux autorités compétentes et, à cet égard, mentionne expressément un paragraphe à la page 3 de la pièce E-9, soit sa description de travail, qui se lit comme suit :

[TRADUCTION]

[. . .]

- *Repérer des indices concernant les non-déclarants et les personnes soupçonnées de fraude fiscale et les renvoyer aux autorités internes compétentes.*

[...]

[27] M^{me} Lee Foon déclare qu'elle a déjà fourni des indices, comme en témoigne la note de service aller-retour produite en preuve sous la cote G-2, à laquelle elle avait annexé des copies des feuillets T-1 du contribuable pour les années 1994 et 1995. Jamais personne n'a insinué que c'est quelque chose qu'elle ne devait pas faire.

[28] En contre-interrogatoire, M^{me} Lee Foon déclare qu'elle a accédé aux divers dossiers afin de déterminer si les indices qu'elle avait étaient valables. Certains ne l'étaient pas, alors que d'autres étaient plus prometteurs. Elle cite l'exemple d'un propriétaire de chalet voisin du sien qui se vante d'avoir déduit des articles personnels aux fins de l'impôt à titre de dépenses d'entreprise. Il s'agissait, selon elle, d'un indice qui pouvait être valable, mais elle admet pourtant n'avoir jamais rempli de formulaire T-133 à cet égard. Durant l'enquête dont elle a fait l'objet, elle a déclaré à la Division des affaires internes qu'elle avait eu l'intention de renvoyer l'affaire aux autorités compétentes dès son retour au travail, mais admet en contre-interrogatoire qu'elle ne l'a pas encore fait.

[29] M^{me} Lee Foon déclare qu'elle n'a pas enquêté sur les indices qu'elle avait, mais n'a fait qu'évaluer leur validité. Selon elle, c'est l'étape qui précède l'enquête.

Plaidoiries

Pour l'employeur

[30] En l'espèce, la fonctionnaire s'estimant lésée admet avoir accédé aux dossiers fiscaux de voisins et de connaissances. M^{me} Lee Foon ne travaillait pas à ces dossiers et ceux-ci ne lui avaient pas été assignés expressément. Elle n'a fait part à la direction, dans aucun cas, des indices qu'elle avait à l'égard des personnes susmentionnées.

[31] Un des droits fondamentaux des clients de l'Agence a trait au traitement en toute confidentialité des renseignements qu'ils fournissent aux fins de l'impôt.

[32] Dans l'hypothèse la plus optimiste, nous sommes en présence d'une personne qui s'est lancée, pour le compte de l'Agence, dans une campagne visant à repérer les « vilains » non-déclarants. Ce n'est toutefois pas ce qu'on attendait d'elle. Les employés ne peuvent pas eux-mêmes décider de leur mandat.

[33] En ce qui concerne la recherche de revenus non déclarés, rien ne pouvait être confirmé à partir des données figurant dans l'ordinateur. Il en va de même pour les cas soupçonnés de fraude fiscale.

[34] Il n'appartient pas à un employé de fouiller dans les dossiers pour voir si quelque chose ne va pas. En l'absence de motifs sérieux de croire que quelque chose cloche, l'employé ne devrait pas consulter des dossiers simplement pour vérifier.

[35] Si l'employé croit que quelque chose cloche, il peut fournir l'indice, mais ne doit pas accéder aux données confidentielles.

[36] M^{me} Lee Foon n'a jamais transmis d'indices aux autorités de l'Agence. Dans un cas, elle a déclaré avoir eu l'intention de le faire, mais, dans l'année qui s'est écoulée entre le moment de l'accès au dossier en question et de l'enquête à son sujet, elle n'a rien transmis, et ce, en dépit du fait que, selon elle, il s'agissait d'un indice valable.

[37] La décision d'imposer une suspension de trois jours est raisonnable, et il n'y a pas lieu d'intervenir.

[38] L'avocate de l'employeur a présenté un dossier de jurisprudence qui fait état des affaires dont elle s'est inspirée en l'espèce.

Pour la fonctionnaire s'estimant lésée

[39] M^{me} Lee Foon n'a jamais tenté de cacher le fait qu'elle a eu accès aux dossiers en question. Elle l'a fait parce que l'une de ses fonctions, tel qu'il est indiqué dans sa description de travail, consiste à repérer des indices et à en faire rapport. En fait, rien dans la description de travail n'oblige l'employé à s'en tenir seulement aux indices qu'il a sur les dossiers auxquels il travaille.

[40] Il s'agit ici d'une employée qui était peut-être un peu trop zélée. D'après l'employeur, la fonctionnaire s'estimant lésée a fait plus que ce qu'on exigeait d'elle, mais, en réalité, elle a tout simplement fait preuve de zèle.

[41] Sur le formulaire (T-133) que, selon l'employeur, les employés doivent remplir pour fournir des indices, il faut inclure le NAS de la personne soupçonnée d'évasion fiscale. La seule façon de connaître cette information est d'accéder au dossier de la personne, et c'est ce qu'a fait M^{me} Lee Foon.

[42] M^{me} Lee Foon n'a tiré aucun gain personnel de l'accès à cette information ni n'a divulgué l'information à qui que ce soit.

[43] En accédant aux dossiers, M^{me} Lee Foon n'a rien fait de différent par rapport à 1996, lorsqu'elle a fourni un indice dans une note de service aller-retour (pièce G-2). Cette note ne lui a pas valu de mesures disciplinaires, et il devrait en être de même en l'espèce. Cela équivaut à une forme de pardon.

[44] Aucune règle ni politique n'interdit ce qu'a fait M^{me} Lee Foon. Un employé ne peut violer une règle qui n'existe pas.

[45] En sa qualité d'employée de l'Agence, il n'est pas loisible à M^{me} Lee Foon de faire fi de renseignements portés à son attention concernant un cas possible d'évasion fiscale. Il est d'ailleurs question en détail de cette exigence dans les *Normes de conduite* (pièce E-3, page 6). M^{me} Lee Foon ne pouvait accorder un traitement préférentiel à ses amis.

[46] Il y aurait lieu de tenir compte de nombreuses circonstances atténuantes. D'abord, M^{me} Lee Foon compte 20 années de service et, pendant tout ce temps, n'a jamais fait l'objet de mesures disciplinaires. Elle n'a réalisé aucun gain personnel et n'a jamais divulgué les renseignements qu'elle a trouvés. Personne ne s'est plaint de son comportement à l'extérieur de l'Agence, et celle-ci n'a pas été mise dans l'embarras. Bref, aucun dommage n'a été causé.

Motifs de la décision

[47] Le fait que M^{me} Lee Foon ait accédé à des dossiers de contribuables auxquels elle ne travaillait pas n'est pas contesté. Elle a fait l'objet d'une suspension de trois jours pour ces actes et il m'appartient de déterminer si cette sanction disciplinaire était justifiée.

[48] M^{me} Lee Foon a déclaré que sa description de travail l'autorise à repérer des indices et à renvoyer toute information connexe aux autorités compétentes et que, en l'espèce, elle tentait de déterminer si les indices qu'elle avait étaient valables. En outre, elle déclare avoir fait la même chose en 1996, lorsqu'elle a fait état d'un indice dans une note de service aller-retour, à laquelle elle avait annexé la documentation pertinente.

[49] En ce qui concerne la situation en 1996, rien ne nous permet de savoir si M^{me} Lee Foon travaillait au dossier en question. Celui-ci faisait peut-être partie de sa charge de travail normale, et en examinant la situation, elle a constaté que quelque chose clochait et en a fait état dans une note de service aller-retour. La note de service montre que la fonctionnaire s'estimant lésée a fourni un indice à son superviseur, mais rien dans la preuve n'indique comment elle a obtenu les informations. Si elle les a repérées dans des dossiers auxquels elle travaillait, alors la situation est bien différente de celle de la présente espèce. Quoi qu'il en soit, la preuve produite n'est pas suffisante pour me permettre de conclure que les faits étaient les mêmes dans les deux cas.

[50] En ce qui concerne les indices, la description de travail de la fonctionnaire s'estimant lésée se lit comme suit :

[TRADUCTION]

[. . .]

Repérer des indices concernant les non-déclarants et les personnes soupçonnées de fraude fiscale et les renvoyer aux autorités internes compétentes.

[. . .]

Cela suffit-il à justifier l'accès par la fonctionnaire s'estimant lésée aux dossiers de contribuables auxquels elle ne travaillait pas? Je ne crois pas.

[51] Dans l'affaire *Ward* (dossiers de la Commission 166-2-16121 et 16122), l'employée s'estimant lésée a été congédiée parce qu'elle avait accédé à un dossier, puis communiqué les renseignements qu'il renfermait à un contribuable dans un contexte non lié au travail. Bien que les faits soient différents de ceux en l'espèce, je crois que certains aspects s'appliquent. L'arbitre a déclaré, à la page 13 :

[. . .]

Selon la preuve qui m'a été présentée, j'estime que l'employée s'estimant lésée a, sans l'autorisation ni le consentement des personnes susmentionnées, à l'exception peut-être de Rhonda Maracle, illégalement consulté les ordinateurs mis à sa disposition et tiré des comptes de taxes qu'ils contiennent des renseignements de nature hautement confidentielle qu'il lui était interdit d'obtenir. Ce faisant, elle a porté atteinte au système fiscal canadien, système unique

et délicat fondé sur la déclaration personnelle et volontaire par les contribuables de renseignements des plus confidentiels, y compris des informations sur leur situation financière, leur état civil et autres données personnelles, dont la confidentialité doit être protégée. Il est impossible de tolérer une telle violation si l'on veut assurer la survie et la crédibilité du système fiscal; en outre, l'obtention de ces renseignements ou leur divulgation à des tiers constitue une infraction criminelle.

[...]

[52] Je crois que la même chose s'applique en l'espèce. Je ne puis tout simplement pas trouver de motif qui justifie qu'un employé de l'Agence consulte les dossiers de contribuables autres que ceux auxquels il travaille.

[53] Cela ne signifie pas que les employés ne peuvent pas transmettre les indices qu'ils ont au sujet de présumés fraudeurs de l'impôt. Lorsque de telles informations sont exposées au grand jour, les employés remplissent un formulaire (T-133) et tentent d'y inscrire le plus de renseignements possible. Le formulaire est ensuite envoyé à la section compétente qui procède, s'il y a lieu, à une enquête. Je trouve aberrant qu'un employé de l'Agence consulte le dossier d'un ami ou d'une connaissance sur la foi seulement de quelques remarques personnelles.

[54] En l'espèce, je continue de me demander si M^{me} Lee Foon tentait vraiment d'assurer le suivi d'indices qu'elle avait ou si elle a consulté les dossiers pour un autre motif. Pour les huit accès qui lui ont valu des mesures disciplinaires, elle n'a fait part d'absolument aucun indice qu'elle avait. Dans six de ces cas, elle n'a rien découvert qui pouvait justifier le renvoi de l'affaire à un service qui l'aurait examinée plus à fond. Toutefois, dans deux cas, elle croyait avoir des indices valables.

[55] Elle a eu accès à ces deux dossiers en juin 1998 et février 1999, mais n'a pas transmis les indices qu'elle avait au service d'enquête compétent, même si elles les jugeaient valables. Selon la fonctionnaire s'estimant lésée, elle ne l'a pas fait à cause de l'enquête dont elle faisait l'objet. Toutefois, cette enquête a débuté en mai 1999, ce qui signifie que M^{me} Lee Foon aurait eu amplement le temps avant l'enquête de fournir les indices qu'elle avait, mais ne l'a pourtant pas fait.

[56] Ayant conclu que M^{me} Lee Foon n'a pas eu raison de consulter les dossiers de contribuables qui ne faisaient pas partie de sa charge de travail normale, je dois maintenant me prononcer sur la pertinence de la sanction qui lui a été imposée.

[57] Le représentant de la fonctionnaire s'estimant lésée a fait état d'un certain nombre de circonstances atténuantes dont il faudrait tenir compte pour déterminer la durée de la sanction. En toute déférence, je dois dire que cette affaire est très grave. Dans *Ward (supra)*, la fonctionnaire s'estimant lésée a été congédiée pour avoir accédé à des renseignements confidentiels relatifs à un contribuable et pour les avoir communiqués au contribuable. En l'espèce, il n'y a pas eu divulgation de renseignements, mais, à mon avis, il existe une différence énorme entre un congédiement (qui, en passant, a été confirmé) et une suspension de trois jours.

[58] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que la suspension de trois jours représentait une intervention raisonnable de la part de l'employeur. Je ne vois donc aucune raison de modifier la sanction.

[59] Pour tous ces motifs, le grief est rejeté.

**Joseph W. Potter,
vice-président**

OTTAWA, le 11 décembre 2001.

Traduction de la C.R.T.F.P.