

Date : 20031211

Dossiers : 169-2-660 à 665

Référence : 2003 CRTFP 113



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

**INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA
FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

agent négociateur

et

CONSEIL DU TRÉSOR

employeur

AFFAIRE : Renvoi en vertu de l'article 99 de la
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

Devant : [Ian R. Mackenzie, commissaire](#)

Pour l'agent négociateur : [Dougald Brown, avocat](#)

Pour l'employeur : [Jennifer Champagne, avocate](#)

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),
le 31 octobre 2003.

DÉCISION

[1] Il s'agit d'un renvoi par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) conformément à l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP) concernant la retenue des cotisations syndicales par l'employeur. Plus particulièrement, l'agent négociateur prétend que l'employeur contrevient aux dispositions sur les cotisations syndicales que renferment les six conventions collectives de l'IPFPC intervenues avec l'employeur : Sciences appliquées et génie; Systèmes d'ordinateurs; Services de santé; Droit; Recherche; et Vérification, commerce et achat.

[2] Dans sa demande, l'agent négociateur allègue ce qui suit :

[Traduction]

Les obligations suivantes, dont voici les détails, n'ont pas été respectées ou exécutées : La convention collective exige que les cotisations syndicales soient retenues et remises à l'agent négociateur à compter du premier mois complet de la date d'entrée en vigueur de la nomination. En contravention de la convention collective, l'employeur a retenu et remis les cotisations à l'agent négociateur le premier jour du mois suivant la date de prise d'effet de la nomination, ou à la date de parution du rapport sur les opérations de dotation, selon la plus tardive de ces dates.

[3] L'agent négociateur a demandé que la Commission rende l'ordonnance suivante :

[Traduction]

- a. *Déclarer que l'employeur a contrevenu aux dispositions sur le précompte de la convention collective.*
- b. *Ordonner à l'employeur de ne pas commettre de telles violations.*
- c. *Ordonner le paiement par l'employeur à l'agent négociateur d'un montant égal aux pertes subies par ce dernier à la suite des violations de la convention collective, intérêts en sus, rétroactivement à l'entrée en vigueur de la convention collective.*

Toute autre réparation qui peut être demandée ou nécessaire pour indemniser intégralement l'agent négociateur.

[4] L'avocat de l'agent négociateur et l'avocate de l'employeur ont tous deux fait des exposés introductifs. Un témoin a témoigné pour le compte de l'agent négociateur et l'employeur n'a pas convoqué de témoins.

Témoignages

[5] L'IPFPC représente environ 30 000 fonctionnaires dont le Conseil du Trésor est l'employeur. Edward (Eddie) Gillis est le secrétaire exécutif de l'IPFPC depuis 1999. Il lui incombe notamment de gérer les retenues de cotisations pour l'IPFPC. Il a témoigné que les cotisations représentent la ressource économique essentielle de l'organisation et qu'elles sont nécessaires pour assurer la représentation des employés qui font partie des unités de négociation de l'IPFPC.

[6] M. Gillis a témoigné que l'IPFPC a découvert des écarts considérables lorsqu'il s'est penché sur les chiffres des membres et sur les retenues de cotisations. L'étude de cet écart a permis d'établir deux causes distinctes. D'abord, il y avait des problèmes systémiques au niveau de la retenue en temps opportun et de la remise des cotisations; des erreurs administratives et des retards occasionnaient des arriérés très importants dans les cotisations. M. Gillis a évalué que le montant des arriérés de cotisations avoisinait les 500 000 \$ au moment de l'examen. À l'heure actuelle, ce montant atteint presque les 750 000 \$. En outre, la politique du Conseil du Trésor sur les retenues de cotisations (pièce C-2) et l'application de cette politique par le ministère signifiaient qu'aucune cotisation n'était perçue auprès d'un employé tant que cet employé n'avait pas reçu de lettre d'offre.

[7] Les dispositions concernant la retenue de cotisations syndicales sont les mêmes dans toutes les conventions collectives de l'IPFPC (pièce C-1). La convention collective du groupe Sciences appliquées et génie prévoit ce qui suit :

*ARTICLE 27**PRÉCOMPTE DES COTISATIONS SYNDICALES*

27.01 À titre de condition d'emploi, l'Employeur retient sur la rémunération mensuelle de tous les employés de l'unité de négociation un montant égal aux cotisations syndicales.

[...]

27.03 Aux fins de l'application du paragraphe 27.01, les retenues mensuelles sur la rémunération de chaque employé se font à partir du premier mois complet d'emploi dans la mesure où il y a des gains.

[...]

27.05 Aucune association d'employés, sauf l'Institut, définie dans l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, n'est autorisée à faire déduire par l'Employeur des cotisations syndicales ni d'autres retenues sur la paye des employés de l'unité de négociation.

27.06 Les sommes retenues conformément au paragraphe 27.01 doivent être versées par chèque à l'Institut dans un délai raisonnable suivant la date de leur retenue et être accompagnées de détails qui identifient chaque employé et les retenues faites en son nom.

[8] La politique du Conseil du Trésor sur la retenue des cotisations syndicales (« Retenue des cotisations syndicales », pièce C-2) énonce la procédure que doivent utiliser les ministères dans les cas où des nominations internes entraînent un changement dans la représentation syndicale. Le changement à la représentation syndicale survient parce que le poste auquel l'employé est nommé se trouve dans une unité de négociation différente :

4.1 Nominations ultérieures (promotions, rétrogradations, mutations) à des postes de l'unité de négociation.

Dans le cas de nominations qui donnent lieu à un changement de syndicat, les ministères doivent cesser les retenues de cotisations syndicales et les recommencer aux nouveaux taux. Les ministères doivent également remplir l'Avis de modification de l'affiliation syndicale...

Lorsqu'il n'y a qu'un changement d'agent de négociations, les ministères doivent modifier les retenues de cotisations syndicales le premier du jour du mois qui suit :

- *la date réelle de nomination; ou*
- *la date d'émission du Rapport d'opération de dotation (ROD), si celle-ci lui est postérieure.*

[9] La politique prévoit que dans le cas des affectations intérimaires, les ministères doivent retenir les cotisations comme si l'affectation était une nomination (section 6, pièce C-2).

[10] M. Gillis a témoigné que le Rapport d'opération de dotation dont il est question dans la politique avait été remplacé par la lettre d'offre que chaque employé reçoit lorsqu'il est promu ou reçoit une affectation intérimaire. Il a également témoigné que les ministères commencent à retenir des cotisations à compter de la date figurant sur la lettre d'offre, et non à compter de la date réelle de nomination.

[11] L'IPFPC reçoit de l'employeur une liste mensuelle des employés qui font partie de l'unité de négociation. Cette liste est désignée sous le nom de liste de l'indicatif d'unité de négociation. L'IPFPC a créé sa propre base de données comportant des renvois entre cette information et l'information sur les retenues à la source également fournie par l'employeur. L'agent négociateur a présenté un cartable de documents ayant trait à un certain nombre d'employés qui comportaient des renseignements sur l'indicatif d'unité de négociation et sur la liste de paie (pièce C-6). Le document qui renferme des renseignements sur l'indicatif d'unité de négociation indique au cours de quel mois l'employé a fait son entrée dans l'unité de négociation. Le document sur la liste de paie montre à quel mois chaque employé a commencé à verser des cotisations à l'IPFPC. M. Gillis a examiné plusieurs des exemples se trouvant dans le cartable à l'audience, qui montrent que dans chaque cas, le ministère a refusé de retenir des cotisations pour la période précédant la date de la lettre d'offre. M. Gillis a témoigné que les ministères ne retiennent ni ne versent de cotisations pour les périodes intérimaires qui se sont terminées au plus tard au moment où une lettre d'offre est produite. Il a également témoigné que dans certains cas, la lettre d'offre est produite jusqu'à 18 mois après la date réelle de nomination.

[12] Entre la date réelle de nomination et la date de la lettre d'offre, des cotisations sont retenues et versées à l'agent négociateur précédent pour le poste occupé par l'employé avant sa nomination. M. Gillis a témoigné que dans la plupart des cas, cet agent négociateur était l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC). M. Gillis a déclaré que l'IPFPC assume la responsabilité de représenter un employé dès le premier jour au cours duquel l'employé s'acquitte des fonctions rattachées à un titulaire de poste d'une unité de négociation. L'ancien agent négociateur ne représente aucunement cet employé, mais des cotisations sont versées à cet agent négociateur. M. Gillis a également témoigné que l'AFPC avait pour politique interne de restreindre les remboursements de cotisations qui lui ont été versées par erreur à un an.

[13] M. Gillis ne pouvait quantifier en dollars la différence dans le montant des cotisations entre la date réelle de nomination et la lettre d'offre parce que l'IPFPC n'est pas toujours informé des dates réelles de promotions et de nominations intérimaires. Selon lui, le montant en question atteignait les centaines de milliers de dollars.

[14] L'IPFPC et le Conseil du Trésor se sont rencontrés le 11 mai 2001 pour discuter de la question des cotisations non prélevées. M. Gillis a témoigné que Steve Hindle,

président de l'IPFPC, Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor, Michael Nurse, sous-ministre adjoint de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Marcel Nouvet, dirigeant principal des ressources humaines et lui-même ont participé à la rencontre au cours de laquelle ils ont abordé certaines questions liées aux retenues de cotisations, dont la question de la date réelle. Dans une lettre ayant précédé la réunion (pièce C-4), M. Gillis joignait un document d'information sur le problème des cotisations non prélevées, qui énonçait les « répercussions négatives » suivantes :

[Traduction]

1. *Des méthodes administratives lourdes doivent être lancées par l'employeur et par l'IPFPC pour rectifier les erreurs, percevoir les arriérés et traiter les remboursements.*
2. *Les employés sont confrontés à des retenues imprévues de cotisations impayées dont ils ne sont pas responsables.*
3. *L'IPFPC est privé de revenus de fonctionnement importants.*
4. *Des relations de travail harmonieuses sont mises en péril car il faut faire appel à un tiers pour que les obligations inscrites dans la convention collective soient respectées.*

[15] Il a été convenu, lors de la réunion du 11 mai 2001, de constituer un petit groupe de travail qui serait chargé d'examiner les questions. Thomas (Tom) Smith, directeur de l'administration de la paie au Conseil du Trésor, ainsi que M. Gillis ont été chargés d'assurer le suivi de ces questions.

[16] Dans une lettre datée du 12 juillet 2001 adressée à M. Smith, M. Gillis décrivait de manière plus exhaustive, du point de vue de l'IPFPC (pièce C-5), les problèmes rattachés à la production de lettres d'offre. Il a déclaré que l'expérience vécue récemment a enseigné à l'IPFPC que le délai moyen entre la date réelle de nomination et la production d'une lettre d'offre est d'[traduction] « environ six mois, et souvent un an ou plus ». Il était également question de ce qui suit dans la lettre :

[Traduction]

*Nous croyons fermement que la politique ou le mode d'application de celle-ci ne peut annuler et remplacer l'obligation de l'employeur, inscrite dans la convention collective, de retenir et de prélever des cotisations. **Il faudrait envisager la possibilité de modifier la politique de manière à exiger la retenue et le prélèvement de cotisations à compter du premier jour du mois qui suit la date réelle de nomination.** Quoi qu'il en soit, l'Institut professionnel ne peut plus accepter le statu quo, et nous vous demandons de nous aider à effectuer des changements positifs. (C'est l'auteur qui souligne)*

[17] D'après le témoignage de M. Gillis, au cours des activités du groupe de travail, il y a eu échange de renseignements concernant la situation des arriérés et des efforts ont été déployés pour corriger les problèmes. En contre-interrogatoire, il a reconnu que certains des problèmes d'arriérés ont été réglés. Toutefois, la question de la date réelle de retenue des cotisations n'a pas été traitée à fond. Il a déclaré que l'employeur a reconnu l'existence du problème, dans la mesure où les parties ont discuté d'un projet de politique révisée, et que l'employeur a informé l'IPFPC qu'il serait tenu compte de ses préoccupations.

[18] La politique de l'employeur relative aux retenues de cotisations est actuellement à l'étude. En outre, les agents négociateurs ont été consultés concernant un nouveau projet de politique (pièce C-7). Le Conseil du Trésor a acheminé la version finale de la politique au Conseil national mixte (CNM) afin qu'elle soit distribuée aux agents négociateurs le 21 octobre 2003. Dans la lettre d'accompagnement du projet de politique, Brent DiBartolo, secrétaire adjoint, Relations de travail et opérations de rémunération, a affirmé que cette « dernière version » serait envoyée aux ministères en octobre 2003, pour étude et commentaires. Il a dit souhaiter que le document approuvé soit publié d'ici le 1^{er} janvier 2004.

[19] Le projet de politique (pièce C-7) prévoit que dans le cas des promotions, des déploiements, des mutations et des affectations par intérim, les ministères doivent cesser de retenir les cotisations pour l'ancien agent négociateur et commencer à retenir les cotisations pour le nouvel agent négociateur à compter du premier jour du mois civil complet qui suit le changement (paragraphe 6.1.1 et 7.2). Les exemples donnés dans la politique indiquent que la date de la lettre d'offre n'est plus considérée comme la date à compter de laquelle les retenues de cotisations sont calculées.

PlaidoiriePour l'agent négociateur

[20] Dougald Brown, avocat de l'agent négociateur, a fait valoir que la question en litige dans cette demande était simple : quand une personne devient-elle employée d'une unité de négociation? La convention collective crée, pour l'employeur, une obligation de retenir des cotisations déclenchée par le premier mois complet d'emploi au sein de l'unité de négociation. La clause de reconnaissance syndicale qui se trouve dans toutes les conventions collectives reconnaît l'IPFPC comme agent négociateur exclusif de tous les employés décrits dans l'attestation du groupe professionnel émise par la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la Commission) (pièce C-3). L'effet combiné de ces deux articles consiste à exiger de l'employeur qu'il prélève des cotisations à compter du premier mois complet au cours duquel la personne devient employée de l'unité de négociation. Cette obligation devient encore plus claire à l'examen de la clause 27.05 (pièce C-1), qui énonce qu'une fois qu'un employé fait partie d'une unité de négociation représentée par l'IPFPC, aucune cotisation ne doit être prélevée par un autre agent négociateur.

[21] Me Brown a déclaré que les faits ne sont pas contestés. L'employeur n'a pas répliqué à la demande, n'a pas fait citer de témoins pour contrer le témoignage de l'agent négociateur et n'a pas contesté le témoignage de M. Gillis.

[22] Me Brown a argué que l'employeur a produit une politique sur la retenue des cotisations qui contrevient à l'obligation de l'employeur aux termes de la convention collective. L'employeur ne peut produire une politique unilatérale ayant pour effet de modifier la convention collective. Les dispositions de la convention collective lient l'employeur.

[23] Me Brown a soutenu que la partie problématique de la politique de l'employeur se trouve au paragraphe 4.1, qui prévoit que des cotisations doivent être retenues à la date réelle de nomination ou à la date inscrite sur la lettre d'offre, si cette dernière est postérieure, ce qui serait logique si un employé est nouvellement recruté dans la fonction publique. Le problème qui est devenu manifeste réside dans le fait que les lettres d'offre sont maintenant émises couramment de nombreux mois après que l'employé a commencé à s'acquitter des fonctions rattachées au nouveau poste. Les lettres d'offre indiquent toutes une date d'effet rétroactive. L'article 22 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) prévoit expressément l'application rétroactive

des lettres d'offre. Il n'y a rien d'inopportun dans une date d'effet rétroactive. Si c'était le cas, il n'existerait pas d'autorité de verser le salaire le plus élevé à compter de la date à laquelle l'employé a commencé à exécuter ses fonctions.

[24] D'après Me Brown, le problème ne réside pas dans les lettres d'offre tardives; il tient plutôt du fait que l'employeur ne reconnaît pas qu'une personne est « employée » lorsqu'elle commence à accomplir les fonctions rattachées à un poste au sein d'une unité de négociation. Cela découle des définitions d'« employé » et de « fonction publique » inscrites dans la LRTFP. C'est l'emploi dans un poste qui fait d'une personne un employé. Les attestations émises par la Commission mentionnent « tous les employés de l'employeur du groupe pertinent, tel qu'il est défini dans la Gazette du Canada ». C'est l'exécution des fonctions au sein de ce groupe qui fait d'une personne un employé du groupe pertinent.

[25] Me Brown prétend que l'IPFPC a l'obligation légale de représenter ces personnes qui font partie de l'unité de négociation. Il n'est pas contesté que dans chacune des situations, d'après les dossiers de l'employeur lui-même, ces personnes ont commencé à s'acquitter des fonctions d'un poste au sein de l'unité de négociation de l'IPFPC à une date que l'employeur refuse de reconnaître comme la date de départ. En outre, il est clair que l'obligation légale de représenter ces personnes débute à la date à laquelle l'employé commence à exécuter les fonctions du poste. Il s'agit de la date à laquelle les cotisations deviennent exigibles, tant juridiquement qu'en toute logique.

[26] Me Brown a également fait valoir que les autres politiques de l'employeur ne sont pas concentrées sur la date de la lettre d'offre comme élément déclencheur de quoi que ce soit. La politique et le règlement sur les modalités comportent une orientation passablement différente. Par exemple, le paragraphe 20(1) ne met pas l'accent sur la date artificielle de la lettre d'offre, mais bien sur les services rendus. La définition d'employé inscrite dans la politique ne traite aucunement de la lettre d'offre. Même sans avoir fait l'objet d'une nomination officielle, un employé conserve le droit d'être rémunéré en vertu de la convention collective qui s'applique aux fonctions attribuées (article 47A). Si les fonctions exécutées le sont dans le cadre de l'unité de l'IPFPC, l'employé a le droit d'être rémunéré conformément aux taux de rémunération inscrits dans la convention collective de l'IPFPC. La date réelle à laquelle l'employé reçoit la lettre d'offre n'est pas pertinente.

[27] Me Brown a fait observer qu'il est bien connu que lorsque les employés commencent à s'acquitter de fonctions dans une unité de l'IPFPC, ils commencent à bénéficier du traitement inscrit dans la convention pertinente de l'IPFPC sur-le-champ. La rémunération accrue ne prend pas effet seulement sur réception de la lettre d'offre.

[28] Me Brown a souligné qu'entre la date à laquelle une personne commence à s'acquitter des fonctions rattachées à un poste au sein d'une unité de négociation de l'IPFPC et la date d'émission d'une lettre d'offre, les cotisations sont retenues et remises à l'ancien agent négociateur. Il a fait valoir qu'il s'agit d'une violation flagrante de la convention collective (clause 27.05).

[29] Me Brown a prétendu que le projet de politique du Conseil du Trésor (pièce C-7) est correct. L'application de l'obligation de prélever des cotisations est déclenchée lorsque l'employé commence à exécuter les fonctions rattachées à un poste au sein d'une unité de négociation de l'IPFPC.

[30] Me Brown a également fait valoir que si la date de la lettre d'offre était la date réelle, l'employeur pourrait s'adonner à une manipulation évidente en privilégiant un agent négociateur par rapport à un autre. Ce ne peut être correct; l'employeur doit être complètement neutre et impartial lorsqu'il est question des agents négociateurs. L'AFPC a reçu de nombreuses cotisations d'employés qu'elle ne représentait pas. Pourquoi l'employeur favorise-t-il l'AFPC? Si la politique de l'employeur est correcte, ce dernier pourrait faire disparaître un syndicat, ce qui ne peut être correct.

[31] Me Brown a prétendu que la période de discussion de ces questions était terminée. Deux années de discussions ne devraient pas être nécessaires pour régler un secteur clair de la convention collective. La réponse selon laquelle l'employeur tient encore des consultations sur la question ne convient pas. D'autres consultations ne régleront pas cette question. Ce n'est pas une question que l'agent négociateur devrait avoir à négocier.

[32] Me Brown a demandé que la Commission rende une décision déclaratoire selon laquelle la clause 4.1 de la politique qui porte sur les cotisations viole l'obligation de l'employeur prévue dans la convention collective. De plus, il a demandé que la Commission rende une décision déclaratoire selon laquelle l'obligation de prélever des cotisations auprès de l'IPFPC débute lors du premier mois complet pendant lequel

l'employé commence à exécuter les fonctions rattachées à un poste au sein d'une unité de négociation représentée par l'IPFPC.

[33] Me Brown a également fait valoir que l'agent négociateur avait le droit à une indemnisation intégrale et à un dédommagement pour violation de la convention collective. Il n'existe pas de limite de temps à un renvoi en vertu de l'article 99 de la LRTFP. Par conséquent, il n'y a pas non plus de limite à la date jusqu'à laquelle il est possible de reculer pour établir le dédommagement financier. L'agent négociateur ne devrait pas subir de préjudice parce qu'il s'est efforcé de bonne foi de régler la question avant le lancement de ces procédures. Il existe une obligation, pour le Conseil du Trésor, de prélever des cotisations auprès de l'agent négociateur : *Association canadienne du contrôle du trafic aérien et Conseil du Trésor* (dossier de la Commission 169-2-588). L'obligation incombe au Conseil du Trésor et non aux ministères. L'employeur ne peut répliquer en affirmant que ces cotisations ont été versées à quelqu'un d'autre. L'IPFPC ne devrait pas avoir à attendre jusqu'à ce que l'employeur se fasse retourner les paiements de cotisation par l'AFPC. L'IPFPC ne perçoit pas d'intérêts sur les montants dus et ne devrait donc pas avoir à attendre jusqu'à ce qu'un autre agent négociateur décide de renvoyer le montant exigible. Si la Commission établit très clairement que les cotisations sont payables à l'IPFPC immédiatement et qu'il revient à l'employeur de récupérer les cotisations, cela créerait l'élément incitatif nécessaire pour régler ces questions.

[34] Me Brown a prétendu que la Commission devrait rendre une ordonnance réparatrice ordonnant que l'agent négociateur soit indemnisé intégralement et que les parties tiennent une rencontre pour établir quel est le montant exigible et que le paiement doit être versé dans les 60 jours. L'IPFPC a un bon dossier et tout ce qu'il faut, c'est la date réelle à laquelle chaque employé est entré en fonctions. Par la suite, il ne reste qu'à faire des calculs.

[35] Me Brown a également soutenu que la Commission devrait demeurer saisie de cette demande en règlement des questions en suspens à la fin des 60 jours.

[36] Me Brown m'a renvoyé à *L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor* (dossier de la Commission 125-2-63). Il m'a également renvoyé aux décisions rendues par la Cour fédérale dans *Eaton c. Canada*, (1982) 43 N.R. 347 (C.A), et par la Cour suprême dans *Doré c. Canada* [1987], 2 R.C.S. 503.

Pour l'employeur

[37] Jennifer Champagne, avocate de l'employeur, a déclaré qu'elle n'était pas là pour s'excuser des retards dans l'émission de lettres d'offre. Elle a fait valoir que le problème n'était pas un problème d'orientation, mais plutôt un problème d'application de la politique. Peut-être est-il nécessaire d'accélérer le processus. Cependant, les solutions qu'il convient d'envisager vont au-delà de la portée de la convention collective ou de la politique de l'employeur.

[38] Me Champagne a souligné quelques exemples du cartable (pièce C-6) afin d'illustrer que le problème de prélèvement des cotisations allait au-delà de la date de la lettre d'offre. De fait, le problème principal était le délai entre l'émission de la lettre d'offre et le prélèvement des cotisations. La question en litige ne réside pas dans le point de départ de la retenue des cotisations, mais plutôt ailleurs dans le processus de dotation. Il s'agit d'un problème pratique qu'il faut résoudre. Le problème a été cerné et expliqué tant dans la correspondance que dans le projet de politique. Des mesures ont été prises pour régler le problème. Beaucoup de travail a été fait et il vaudrait la peine de louer les efforts déployés par les ministères pour apaiser les préoccupations soulevées par l'agent négociateur.

[39] Me Champagne a fait valoir que des mots ne peuvent être ajoutés à la convention collective. La convention collective ne dit mot au sujet du point de départ de la retenue des cotisations; elle ne renvoie pas à la date réelle. La convention collective ne peut contrevenir à la LEFP. La LEFP prévoit que pour entrer en fonction, il faut avoir été officiellement nommé. La politique de l'employeur intègre le libellé de la LEFP. Il ne peut y avoir de promotion si la nomination n'a pas été effectuée en vertu de la LEFP et de ses règlements d'application. La politique ne peut refléter rien d'autre que la LEFP. La convention collective doit s'en tenir à la même voie.

[40] Me Champagne a convenu que les lettres d'offre devraient être produites plus rapidement pour être plus rapprochées de la date à laquelle la personne entre en fonction. Elle a prétendu qu'il était souhaité que la date de production des lettres

d'offre soit la plus rapprochée possible de l'entrée en fonction. Toutefois, il doit y avoir eu une nomination officielle avant que des cotisations soient retenues.

[41] Un certain nombre de motifs peuvent justifier le retard dans la production d'une lettre d'offre, dont la mobilité accrue au sein de la fonction publique et la sous-dotation des ressources humaines. Toutefois, il ne s'agit pas d'un problème d'orientation, mais plutôt d'un problème d'application de la politique.

[42] Il existe également des problèmes avec la thèse de l'agent négociateur relativement à la date réelle, en ce sens qu'il est souvent impossible d'établir quelle est la date réelle dans des cas de reclassement et de situations provisoires, car les fonctions évoluent avec le temps. Il faut donc disposer d'un document officiel pour déterminer la date de la nomination. De plus, les nominations provisoires à court terme qui sont prolongées engendreront des problèmes pour établir la date réelle, ce qui crée un flot. Pour que cette incertitude soit évitée, un document de nomination officiel est nécessaire. Comme le processus est le même pour tous, le traitement est uniforme. L'utilisation de la lettre d'offre officielle permet d'éviter un débat sur ce qu'est vraiment la date réelle. Elle permet également d'éviter les débats entre agents négociateurs. Me Champagne a prétendu que la politique de l'employeur est en tous points conforme au libellé de la convention collective et de la LEFP.

[43] Me Champagne a fait observer que les deux parties collaborent afin de trouver une solution à long terme aux problèmes et qu'une décision de la Commission ne constituait pas une solution à long terme appropriée aux problèmes. Les problèmes vont bien au-delà de la portée de la politique.

[44] Me Champagne m'a également renvoyé à *L'Association professionnelle des agents du service extérieur et le Conseil du Trésor*, 2003 CRTFP 70, décision portant sur la rémunération d'intérim, et a déclaré qu'elle doit être conciliée à la plaidoirie de l'agent négociateur sur le début de l'application de son obligation de représenter un employé.

[45] Me Champagne a prétendu que je n'étais pas habilité à accorder des intérêts et m'a renvoyé à *Eaton, supra*, et *Guest et Agence des douanes et du revenu du Canada*, 2003 CRTFP 89.

Réfutation

[46] Me Brown a soutenu que l'employeur n'a produit aucun élément de preuve portant sur des zones dites « zones grises » et qu'il ne pouvait invoquer cet argument dans sa plaidoirie. L'employeur n'a pas présenté d'exemples d'une affaire dans laquelle il n'a pas été difficile de déterminer à quelle date un employé commence à faire partie de l'unité de négociation.

Motifs de décision

[47] Les faits de la présente demande font l'objet de peu de conflits entre les parties, comme le fait ressortir la décision de l'employeur de ne pas produire d'éléments de preuve. C'est la question précise du moment particulier ayant marqué le début du droit de l'agent négociateur aux cotisations syndicales qui constitue la question litigieuse.

[48] Comme l'avocate de l'employeur, je conviens qu'il n'appartient pas à la Commission de trouver une solution exhaustive aux questions qui entourent la retenue de cotisations syndicales. Les parties devraient être en mesure de régler des questions administratives et de surmonter les obstacles au prélèvement opportun de cotisations sans l'aide d'une décision de la Commission. Le projet de politique du Conseil du Trésor (pièce C-7) indique bien les progrès qui peuvent être accomplis au moyen de consultations. Toutefois, il est approprié que la Commission interprète les dispositions de la convention collective et règle des prétendues contradictions entre la convention collective et les politiques de l'employeur.

[49] Les dispositions de la convention collective concernant le précompte des cotisations syndicales sont les mêmes dans toutes les conventions collectives de l'IPFPC (voir le paragraphe 7 de la présente décision).

[50] La politique de l'employeur sur les retenues de cotisations prévoit que les cotisations doivent être retenues « le premier jour du mois qui suit la date réelle de nomination ou la date d'émission du Rapport d'opération de dotation, **si celle-ci lui est postérieure** » (nous soulignons). L'article 6 de la politique a trait aux affectations intérimaires et prévoit que les ministères doivent retenir des cotisations « comme si l'affectation était une nomination ». Il n'est pas contesté que la lettre d'offre a remplacé le Rapport d'opération de dotation. Il n'est pas non plus contesté que dans les cas de nominations intérimaires et de promotions, la lettre d'offre est souvent émise une fois que l'employé est entré en fonction dans son nouveau poste. Dans

certain cas, cela peut signifier que l'agent négociateur ne constate pas de retenues de cotisations si la nomination intérimaire est terminée avant que la lettre d'offre soit produite.

[51] La convention collective renvoie au précompte pour les « employés de l'unité de négociation » et stipule que les retenues doivent débiter au cours du « premier mois complet d'emploi ». La convention collective ne renvoie pas à la date d'émission de l'instrument d'autorisation. En l'espèce, il faut tout simplement se demander quand débute l'« emploi » dans l'unité de négociation.

[52] L'« emploi » renvoie aux modalités auxquelles une personne est assujettie. La politique et la réglementation des modalités établissent clairement que lorsqu'un employé accepte un poste par intérim dans une autre unité de négociation, les modalités de cette unité de négociation s'appliquent, sauf disposition à l'effet contraire. Dans *PAFSO, supra*, le poste par intérim était dans un groupe exclu, et non dans une autre unité de négociation. Le règlement prévoit également que lorsqu'une personne obtient une promotion et commence à s'acquitter des fonctions dans une classification plus élevée, l'employé devient assujetti aux modalités à compter de la date à laquelle cette personne entreprend ces fonctions.

[53] Comme l'« emploi » débute au moins à la date réelle de nomination, une interprétation simple des dispositions de la convention collective exige la retenue des cotisations à cette date réelle. En termes pratiques, cela signifie que les cotisations devraient commencer à être retenues quand le ministère sait que l'employé s'acquitter des fonctions d'un poste dans la nouvelle unité de négociation. Habituellement, le ministère établira cette date dans sa lettre d'offre. Tout conflit concernant la date réelle sera réglé par la lettre d'offre ou par un grief concernant la rémunération par intérim ou la classification si les parties ne peuvent convenir de cette date de début.

[54] Lorsqu'un employé accepte une nomination par intérim dans un groupe non représenté, la politique de précompte des cotisations syndicales applique une date différente : « les ministères doivent cesser de retenir les cotisations le premier jour du mois qui suit la date réelle d'affectation » (article 6, pièce C-2). Aucune explication de ce traitement différent n'a été donnée à l'audience. Dans la situation d'une nomination par intérim dans un groupe non représenté, l'employeur n'a pas les mêmes préoccupations concernant l'acte de nomination. Si la plaidoirie de l'employeur selon laquelle les retenues de cotisation pouvaient débiter seulement à la date de la lettre

d'offre était fondée, on pourrait penser que la fin de ces retenues de cotisation pourrait survenir seulement à la date de la lettre d'offre.

[55] Il semble que l'employeur ait accepté, au moins provisoirement, que la politique actuelle contrevient à la convention collective. Le projet de politique (pièce C-7) est conforme à l'interprétation de la convention collective mise de l'avant par l'agent négociateur. L'employeur n'a pas présenté de preuve en vue d'établir le statut du projet de politique. La lettre d'accompagnement adressée par le secrétaire adjoint des relations de travail et des opérations de rémunération au secrétaire général du CNM révèle que le projet devait être diffusé dans les ministères en octobre 2003 pour examen et observations. Le rôle des ministères dans la retenue et les prélèvements est indéniable. Toutefois, une question cruciale comme le droit aux retenues de cotisations ne préoccupe pas les ministères, car il s'agit d'une exigence de la convention collective conclue entre l'agent négociateur et l'employeur. Les ministères jouent un rôle primordial dans l'application du processus de précompte, mais non dans l'établissement des droits.

[56] Pour terminer, je conclus que la politique de l'employeur qui consiste à faire débiter les retenues de cotisations seulement à la date d'émission de la lettre d'offre contrevient à la convention collective. La seule valeur de la lettre d'offre dans l'établissement des retenues de cotisations est qu'en l'absence d'un grief relatif à la rémunération par intérim ou à la classification, elle précise la date réelle de nomination.

[57] Dans sa demande, l'agent négociateur a demandé le paiement par l'employeur [traduction] « d'un montant égal aux pertes subies par l'agent négociateur par suite de violations de la convention collective ... rétroactivement au début de la convention collective ». Dans la plupart des cas, les employés se sont fait prélever des retenues sur leur paie pour la période entre la date de nomination et la lettre d'offre. Ces cotisations ont été prélevées par l'employeur puis remises à d'autres agents négociateurs. Le recouvrement de cotisations prélevées par erreur à d'autres agents négociateurs est une question entre l'employeur et ces agents négociateurs. Ces agents négociateurs ne sont pas parties à cette demande et je n'ai pas la compétence nécessaire pour rendre des ordonnances qui les touchent; en effet, ma compétence se limite au différend entre l'IPFPC et l'employeur. J'en suis venu à la conclusion que l'employeur est responsable de la violation de la convention collective, et, par

conséquent, qu'il doit remettre à l'IPFPC un montant égal aux cotisations dues en vertu de la convention collective.

[58] Dans sa demande, l'agent négociateur a demandé un paiement rétroactif au début de chaque convention collective. Bien qu'il soit véridique qu'il n'y a pas de limites de temps pour présenter des demandes en vertu de l'article 99 de la LRTFP, l'employeur ne devrait pas être pris au dépourvu par des demandes produites longtemps après le début d'une convention collective. En l'espèce, la disposition de la politique qui est en litige a pris effet depuis au moins le 1^{er} mai 1995 (date de la dernière révision) et d'après la preuve déposée, c'est l'agent négociateur qui a d'abord soulevé officiellement la question auprès de l'employeur lors d'une réunion tenue le 11 mai 2001. Depuis cette réunion, l'employeur a été informé de la position de l'agent négociateur. Par conséquent, le redressement devrait être rétroactif à mai 2001. La responsabilité de l'employeur équivaut donc à toutes les cotisations dues pour les employés pertinents, à compter des cotisations du mois de mai 2001.

[59] L'avocat de l'agent négociateur a fait valoir que l'ordonnance devrait englober des directives selon lesquelles l'IPFPC devrait être payé dans les 60 jours. Je laisse aux parties le soin d'instituer un processus d'établissement du montant total exigible et de remettre à l'IPFPC le montant dès que possible, mais au plus tard 90 jours après la date de la présente décision.

[60] Les parties ont convenu que la Commission n'avait pas le pouvoir d'adjuger des intérêts.

[61] En conséquence, est émise une ordonnance :

- déclarant que l'employeur a violé les dispositions sur le précompte des six conventions collectives intervenues avec l'IPFPC;
- enjoignant à l'employeur de se conformer aux dispositions sur le précompte qui se trouvent dans les conventions collectives pertinentes et de retenir des cotisations lors du premier mois suivant la date de nomination;
- enjoignant de verser à l'IPFPC un montant égal aux cotisations qui lui sont dues à la suite de la violation, rétroactivement à mai 2001, et dès que possible, mais au plus tard 90 jours après la date de la présente décision.

[62] Je demeurerai saisi de la présente affaire pendant une période de 95 jours à compter de la date de la présente décision.

**Ian R. Mackenzie,
commissaire**

OTTAWA, le 11 décembre 2003.

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