

Date : 20000511

Dossiers : 161-2-850
166-2-28309
166-2-28310
166-2-28311
166-2-28312

Référence : 2000 CRTFP 42

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

JOHN B. KING

plaignant/fonctionnaire s'estimant lésé

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Revenu Canada - Douanes, Accise et Impôt)

défendeur/employeur

Devant : [Rosemary Vondette Simpson, commissaire](#)

**Pour le plaignant/fonctionnaire
s'estimant lésé** :

[Barry Done, Alliance de la Fonction publique
du Canada](#)

Pour le défendeur/employeur : [Debra Prupas, avocate](#)

Affaire entendue à Toronto (Ontario),
du 26 au 29 octobre 1998;
du 13 au 16 avril et du 23 au 26 novembre 1999.

DÉCISION

[1] John King, agent des douanes (PM-02) et président de la section locale 0024 de l'Union Douanes Accise à Toronto, a rédigé et affiché sur le lieu de travail un avis daté du 28 mai 1997 (pièce E-14) dans lequel il conseillait aux agents des douanes travaillant à l'Aéroport international Lester B. Pearson-Toronto de ne pas toucher aux marchandises des passagers et de ne pas fouiller les passagers en l'absence d'un témoin. L'employeur lui a imposé une suspension de 10 jours non payés pour ce geste, suspension que M. King a contestée au moyen de plusieurs griefs.

[2] Outre les griefs, John King a présenté une plainte fondée sur l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (L.R.T.F.P.)* (dossier de la Commission 161-2-850). Sa plainte vise de nombreux membres de la direction et deux ministres. Il nomme « Revenu Canada; l'honorable Jane Stewart; l'honorable Herb Dhaliwal; Rob Wright; Rudy Howard; Barbara Hébert; Norm Sheridan; Bonnie Glancy et leurs conseillers et administrateurs ».

[3] Selon la plainte, l'employeur et les personnes agissant en son nom :

[Traduction]

[...] ont contrevenu à l'article 8 de la Loi en ce qu'ils ont harcelé le plaignant, ont restreint son accès et ses mouvements, l'ont intimidé et l'ont puni pour s'être acquitté de ses fonctions de président de la section locale 0024 de la CEUDA, succursale du district de Toronto, AFPC.

[4] Au début de l'audience en novembre 1999, l'avocate de l'employeur a souligné que John King invoquait deux procédures prévues dans la *L.R.T.F.P.* (le dépôt d'un grief et la présentation d'une plainte fondée sur l'article 23 de la *L.R.T.F.P.*) pour régler la même situation de fait. Elle a fait valoir que je n'avais pas compétence pour entendre les griefs à cause de la plainte qui a été présentée. J'ai pris sous réserve la question de ma compétence jusqu'à ce que j'aie entendu toute la preuve. Il y a donc eu audition complète des deux questions.

[5] Juste avant la présentation des plaidoiries, le représentant de John King, Barry Done, et John King lui-même m'ont informé que ce dernier voulait retirer sa plainte fondée sur l'article 23 de la *L.R.T.F.P.* (dossier de la Commission 161-2-850) et poursuivre uniquement le grief contestant la suspension de 10 jours (dossier de la Commission 166-2-28310).

[6] Étant donné que tous les griefs de M. King ont maintenant été regroupés et réglés aux termes de la présente décision et de décisions antérieures, il est mis fin aux procédures relatives à la plainte et aux trois autres griefs. J'ordonne donc de clore ces dossiers (dossiers de la Commission 161-2-850; 166-2-28309; 166-2-28311 et 166-2-28312).

Résumé de la preuve

[7] L'avis que John King a affiché prenait la forme d'une lettre datée du 28 mai 1997 et destinée aux membres de la CEUDA, des agents des douanes, leur conseillant ce qui suit (pièce E-14) :

[Traduction]

PRIÈRE D'AFFICHER

DESTINATAIRES:

*Tous les membres le 28 mai 1997
Succursale du district de Toronto*

La présente constitue une mise en garde adressée à tous les fonctionnaires au sujet de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi qu'un rappel du droit à l'équité procédurale durant les enquêtes internes.

Revenu Canada est un exemple de ministère qui continue à se montrer réticent à respecter les droits des employés quand il enquête sur des allégations liées au travail. Nous, Canadiennes et Canadiens embauchés pour appliquer et faire respecter la loi du pays, aurions, semble-t-il, moins de droits que d'autres au Canada, à savoir les visiteurs et les personnes ayant un casier judiciaire.

À de nombreuses occasions, j'ai personnellement demandé des éclaircissements au sujet de nos garanties et obligations juridiques. C'est une demande qui n'est pas déraisonnable; pourtant, les représentants de Revenu Canada continuent de se montrer réticents à nous fournir les renseignements demandés ou incapables de le faire. Il est encore plus troublant de constater que le ministre du Revenu, le ministre de la Justice et le Cabinet du Premier ministre ne sont pas disposés à répondre à ces questions fondamentales ou sont incapables de le faire. Pourquoi?

Les deux incidents suivants illustrent notre propos. Nous espérons qu'ils vous sensibiliseront aux risques que vous

courez dans l'exécution de vos fonctions pour le gouvernement fédéral.

- 1) *Douanes Canada intercepte un passager en vue d'une inspection. Trois jours après son retour chez lui, le passager constate que plus de 5 000 \$ sont disparus de ses bagages. Il demande à son avocat d'envoyer au ministère une lettre accusant un inspecteur de vol. Il s'agit d'une infraction qui pourrait donner lieu à des accusations criminelles. Les agents demandent de consulter un avocat pendant l'enquête, mais en vain. Ils sont ensuite soumis à une parade d'identification devant le passager et son avocat. Selon nous, il s'agissait d'une violation des droits de la personne à notre endroit et nous avons demandé des éclaircissements. On ne nous a jamais répondu. Il est important de souligner qu'aucun agent n'a été reconnu coupable de quelque écart de conduite que ce soit.*
- 2) *Un agent de perception utilise l'ordinateur dans le cadre de ses fonctions normales. Son supérieur y décèle une tendance qui lui semble suspecte. L'agent est suspendu sans salaire jusqu'à la fin de l'enquête menée par les affaires internes. Encore ici, on conclut qu'il n'y a pas eu d'écart de conduite. L'agent était tout simplement un employé au-dessus de la moyenne en train de faire son travail. Était-ce juste?*

Compte tenu de ces incidents et d'autres, il incombe à tous les employés de se protéger dans l'exécution de leurs fonctions. N'oublions pas notre collègue qui a récemment été jugé coupable d'une infraction et congédié sans le bénéfice d'une audience. Nous vous donnons les conseils suivants pour que vous couriez le moins de risque possible dans l'exécution de vos fonctions.

- 1) *Ne touchez pas au contenu des bagages des passagers. Demandez aux passagers de déballer et remballer eux-mêmes leurs bagages après que vous avez terminé votre inspection.*
- 2) *Si un passager refuse de collaborer, demandez l'aide de votre supérieur. La présence d'un témoin vous protégera contre de fausses accusations et rendra le milieu de travail plus sécuritaire. Vous pouvez retenir le passager jusqu'à ce que quelqu'un soit disponible pour vous aider. Ne commencez l'examen que si vous vous sentez en sécurité. Si personne n'est disponible pour vous prêter main-forte, vous pouvez exercer votre pouvoir discrétionnaire et laisser partir le passager sans inspection.*

Nous avons épuisé toutes les possibilités internes au cours des deux dernières années et n'avons d'autre choix que d'exercer notre dernière option. Vous devez comprendre que la présente note vise uniquement à assurer le bien-être des personnes qui veillent à la protection du pays.

[8] Les parties ont convenu que, si une grève avait été déclenchée ou des moyens de pression avaient été exercés au moment où s'est produit cet incident, ces mesures auraient été illégales étant donné que la convention collective régissant les parties était en vigueur. Il n'y a eu ni grève ni moyens de pression.

[9] Norm Sheridan, gestionnaire, a déclaré qu'il avait remplacé Barbara Hébert, directrice régionale, Douanes, à titre intérimaire pendant un certain temps et qu'il avait téléphoné à John King, au nom de M^{me} Hébert, pour l'avertir de ne pas conseiller à ses membres de faire quoi que ce soit qui pourrait être assimilé à des « moyens de pression ».

[10] Selon Norm Sheridan et Barbara Hébert, il arrive fréquemment que des passagers se présentent aux douanes avec des marchandises prohibées cachées de diverses façons ingénieuses dans leurs bagages. L'agent des douanes consciencieux doit être prêt à prendre des articles, à en tâter la texture et en jauger le poids, en plus d'effectuer des fouilles quand il le juge nécessaire. Lors de leur déposition, les témoins ont fourni des exemples de cas réels de marchandises prohibées cachées de manière originale par des passagers et du mal que s'étaient donnés les agents des douanes pour découvrir les marchandises en question.

[11] Norm Sheridan et Barbara Hébert ont affirmé qu'un agent des douanes ne peut accomplir son travail de recherche de stupéfiants et de marchandises prohibées importées illégalement au pays s'il décide de ne pas toucher aux bagages des passagers. Il faudrait en fait que les agents des douanes travaillent deux par deux afin d'avoir un témoin présent avant de toucher aux bagages des passagers, ce qui était impossible, d'après M. Sheridan et M^{me} Hébert, vu les effectifs. Si l'on tentait de prendre de telles dispositions, le rythme de traitement des passagers se trouverait ralenti dans une mesure inacceptable.

[12] Norm Sheridan et Barbara Hébert ont tous les deux convenu que John King était un excellent agent des douanes et un dirigeant syndical dévoué.

[13] John King a déclaré qu'il avait modifié l'avis destiné aux agents des douanes avant de l'afficher, après avoir reçu les avertissements de Norm Sheridan et d'autres. Il a également prétendu que les instructions de ne pas toucher aux bagages des passagers qu'il avait données aux agents des douanes étaient inspirées de la brochure « Je déclare » (pièce G-9), de sorte qu'elles ne recommandaient pas de recourir à des moyens de pression.

[14] La position de John King était que, lorsqu'il avait fait afficher l'avis sur le lieu de travail, à divers endroits où les agents des douanes le verraient, il voulait simplement aviser les agents de leurs droits et n'avait pas l'intention de les inciter à prendre des moyens de pression. S'il avait voulu provoquer un arrêt de travail, il aurait pu le faire. Il ne l'a pas fait; personne n'a pris quelque moyen de pression que ce soit. Il avait demandé à des membres d'afficher l'avis destiné aux agents des douanes à divers endroits à l'aéroport. Lui-même ne savait pas combien de copies au juste avaient été affichées, mais il savait qu'elles n'étaient pas restées affichées très longtemps; la direction les avait vues et les avait enlevées très rapidement.

[15] John King a déclaré que, selon lui, le conseil qu'il avait donné aux agents des douanes n'avait rien de répréhensible. En ce qui concerne le conseil de ne pas fouiller les passagers sans la présence d'un témoin, il a affirmé que les agents des douanes avaient beaucoup de latitude pour décider de fouiller ou non les passagers. Il n'était pas nécessaire de tous les fouiller. Par conséquent, étant donné qu'aucun agent des douanes n'était obligé de fouiller un type de passager en particulier, il pouvait user de son pouvoir discrétionnaire pour laisser passer un passager sans le fouiller. Quant au conseil qu'il avait donné aux agents de douanes de ne pas toucher aux bagages des passagers, il a affirmé que cela venait directement de la brochure « Je déclare » (pièce G-9) qui est remise aux passagers.

Plaidoiries

Pour l'employeur

[16] L'avocate de l'employeur indique que l'employeur reconnaît qu'il n'y a pas eu de grève ni de moyens de pression, dans les faits. Cela ne l'a pas empêché d'accuser John King de conseiller aux agents des douanes de recourir à des moyens de pression. Une infraction distincte a été commise, peu importe que des « moyens de pression » aient ou non effectivement été pris. John King avait été averti par Norm Sheridan de ne

pas conseiller à ses membres de recourir à quelque mesure qui pourrait être assimilée à des « moyens de pression », mais cela n'a pas empêché John King de distribuer l'avis pour qu'on l'affiche (pièce E-14).

[17] John King aurait dû prendre le temps de montrer l'avis à la direction pour savoir ce qu'elle en pensait. Il ne l'a pas fait.

[18] Il n'est pas indiqué dans la brochure « Je déclare » qu'il est interdit aux agents des douanes de toucher aux bagages, mais plutôt que les passagers doivent déballer et remballer leurs bagages à la demande d'un agent des douanes. Il y est précisé que les agents des douanes ont le droit de le demander. Ces derniers ne peuvent effectuer une fouille en règle d'un passager s'ils décident de ne pas examiner ses bagages.

[19] Le rôle principal des agents des douanes consiste à s'assurer que les personnes qui entrent au Canada le font en conformité avec la loi. Les agents des douanes doivent faire ce qui est nécessaire pour s'en assurer, et tout pouvoir discrétionnaire qu'ils ont pour fouiller ou non un passager doit s'exercer dans cette perspective. Ils doivent être convaincus que la loi est respectée.

Pour le fonctionnaire s'estimant lésé

[20] Le représentant de John King soutient que le geste de ce dernier n'a rien de répréhensible. Celui-ci a en fait tenu compte des conseils de Norm Sheridan et apporté des changements à l'avis qu'il avait initialement envisagé d'envoyer.

[21] John King est un dirigeant syndical dévoué qui éprouve une passion réelle à l'égard de ce qu'il fait. Il est également un bon agent des douanes.

[22] John King n'a jamais voulu inciter les fonctionnaires à faire la grève. L'avis invitait les membres du syndicat à se protéger.

[23] Le représentant du fonctionnaire s'estimant lésé fait valoir que John King croit fermement que la façon d'agir de l'employeur en matière de mesures disciplinaires est contraire à la *Déclaration canadienne des droits* (non la *Charte*) parce que des suspensions sans paie sont imposées sans procédure de recours. Dans le cas de John King, il s'est fait défalquer 85 heures de salaire, ce qui équivaut à être dépossédé de biens sans procédure de recours. Il a été suspendu avant que ne soit menée une enquête en règle.

Motifs de la décision

[24] Je n'accepte pas l'allégation de John King selon laquelle la façon d'agir de l'employeur en matière de mesures disciplinaires est contraire à la *Déclaration canadienne des droits*. Je renvoie aux motifs du jugement de la Cour d'appel fédérale dans *Tipple c. La Reine (le Conseil du Trésor)* (dossier de la cour A-66-85) :

En supposant qu'il y ait eu injustice sur le plan de la procédure lorsque les supérieurs du requérant ont recueilli les déclarations de ce dernier (hypothèse dont nous doutons beaucoup), cette injustice a été entièrement réparée par l'audition de novo qui a eu lieu devant l'arbitre, où le requérant a été pleinement informé des allégations qui pesaient contre lui et où il a eu pleinement l'occasion d'y répondre [...]

[25] Malgré les changements apportés par John King à la première version de l'avis, le document qui a été affiché conseille aux agents des douanes de ne pas toucher aux bagages des passagers sans la présence d'un témoin.

[26] Bien que les agents des douanes semblent avoir une grande latitude pour fouiller ou non les passagers et pour décider de la minutie avec laquelle fouiller les passagers à leur arrivée, ils doivent exercer ce pouvoir discrétionnaire en conformité avec leur mandat principal, qui est d'assurer le respect de la *Loi sur les douanes*.

[27] C'est le pouvoir discrétionnaire individuel des agents des douanes qui doit être exercé en conformité avec leur mandat. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ne peut être entravé par une résolution prédéterminée de ne pas toucher aux bagages et de ne pas fouiller les passagers parce qu'aucun autre agent n'est présent pour prêter main-forte.

[28] Si John King a raison de dire que les fouilles ne se font pas systématiquement et qu'un agent des douanes ne manque pas à son devoir s'il décide de ne pas effectuer de fouille, il se trompe lorsqu'il maintient que l'agent est libre de procéder ou non à une fouille et qu'il est dans son droit s'il décide de ne pas fouiller un passager parce qu'aucun autre agent n'est disponible pour agir comme témoin. Le seul pouvoir discrétionnaire que peut exercer l'agent des douanes est celui qui est fondé sur l'obligation de faire respecter la *Loi sur les douanes*, et la force exécutoire de ce pouvoir est subordonnée au fait qu'il doit être convaincu que la *Loi* est respectée.

[29] Par conséquent, je dois conclure qu'en affichant l'avis, John King conseillait aux agents des douanes de recourir à des moyens de pression. D'où la suspension de dix jours que l'employeur lui a imposée. Cette sanction, quoique sévère, l'est beaucoup moins que les sanctions qui auraient pu être prises si l'employeur avait voulu porter des accusations en vertu de la *L.R.T.F.P.* Compte tenu cependant du fait que John King, reconnu par la direction comme un excellent agent des douanes, et apprécié pour son dévouement comme dirigeant syndical, avait à l'esprit les intérêts des membres du syndicat, j'estime que la suspension de dix jours devrait être ramenée à cinq jours. Étant donné les nombreuses mesures, autres que l'avis brièvement affiché, que John King aurait pu prendre et qu'il n'a pas prises, je conclus que sa tentative de conseiller le recours à des moyens de pression était au fond une demi-mesure.

[30] Pour tous ces motifs, le grief de John King est admis en partie, la suspension de dix jours étant remplacée par une suspension de cinq jours.

**Rosemary Vondette Simpson,
commissaire**

OTTAWA, le 11 mai 2000.

Traduction certifiée conforme

Maryse Bernier