

Date: 20190903

Dossier: 569-33-135

Référence: 2019 CRTESPF 85

*Loi sur la Commission des relations
de travail et de l'emploi dans le
secteur public fédéral et Loi sur les
relations de travail dans le secteur
public fédéral*



Devant une formation de la
Commission des relations de
travail et de l'emploi dans le
secteur public fédéral

ENTRE

ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

agent négociateur

et

AGENCE PARCS CANADA

employeur

Répertorié

Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence Parcs Canada

Affaire concernant un grief de principe renvoyé à l'arbitrage

Devant : Marie-Claire Perrault, une formation de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral

Pour le demandeur : Amanda Montague-Reinholdt, avocate

Pour le défendeur : Nour Rashid, avocat

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),

les 21 et 22 mars 2019.

(Traduction de la CRTESPF)

I. Grief de principe renvoyé à l'arbitrage

[1] Le 6 novembre 2013, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC ou l'« agent négociateur ») a renvoyé un grief de principe à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) ayant trait à l'interprétation et à l'application d'un « protocole d'accord » (PA) conclu entre elle et Agence Parcs Canada (APC ou l'« employeur »). L'AFPC est l'agent négociateur accrédité de l'unité de négociation qui comprend tous les employés de l'APC.

[2] Le 1^{er} novembre 2014, la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2013, ch. 40, art. 365) a été proclamée en vigueur (TR/2014-84) et a créé la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (CRTEFP), qui remplace la CRTFP et le Tribunal de la dotation de la fonction publique. Le même jour, les modifications corrélatives et transitoires édictées par les articles 366 à 466 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013* (L.C. 2013, ch. 40) sont aussi entrées en vigueur (TR/2014-84). En vertu de l'article 393 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*, une instance engagée au titre de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2) avant le 1^{er} novembre 2014 se poursuit sans autres formalités en conformité avec la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, dans sa forme modifiée par les articles 365 à 470 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*.

[3] Le 19 juin 2017, la *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, la Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et d'autres lois et comportant d'autres mesures* (L.C. 2017, ch. 9) a reçu la sanction royale et a modifié le nom de la CRTEFP pour qu'il devienne la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission »).

[4] Le 23 avril 2013, l'agent négociateur et l'employeur ont signé une convention collective qui a remplacé l'ancienne convention collective qui était venue à échéance le 4 août 2011. Le présent grief de principe porte sur le recouvrement par l'employeur d'une indemnité provisoire qui avait été versée aux termes de l'ancienne convention collective, mais qui avait été éliminée dans la nouvelle convention collective. Pendant que les parties étaient en négociation, l'employeur a continué de verser l'indemnité

puisque les modalités de l'ancienne convention continuaient de s'appliquer. La nouvelle convention porte particulièrement sur l'indemnité provisoire; selon la proposition de l'employeur, elle devait être éliminée et remplacée par une restructuration de l'échelle salariale.

[5] L'employeur soutient que le libellé de la proposition lui permet de recouvrer les sommes versées au titre de l'indemnité, et ce, de façon rétroactive jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la restructuration des salaires, puisque cette restructuration visait à remplacer l'indemnité. L'agent négociateur fait valoir qu'afin de recouvrer les sommes versées, une directive claire et précise à cet égard doit être prévue dans la convention collective.

[6] Pour les motifs qui suivent, je conclus que l'employeur avait le droit de recouvrer les sommes versées au titre de l'indemnité provisoire après le 4 août 2011. Les parties ont négocié et le recouvrement découle de cette négociation. Par conséquent, le grief est rejeté.

II. Résumé de la preuve

[7] L'agent négociateur a cité à témoigner Kevin King, le président national du Syndicat des employées et employés nationaux (« SEN »), une composante de l'AFPC. Le SEN représente les membres de l'unité de négociation de l'APC.

[8] M. King a expliqué la nature particulière de l'unité de négociation à l'APC. Même si au sein de la fonction publique centrale (ministères, principalement), en général, des unités de négociation sont mises sur pied en vue de correspondre aux groupes professionnels, l'unité de négociation à l'APC, un organisme distinct, comprend plusieurs groupes professionnels qui, au sein de la fonction publique centrale, sont représentés par différents agents négociateurs. M. King a donné un aperçu des quatre types d'employés dans l'unité de négociation : administratifs, opérationnels, techniques et professionnels.

[9] Le groupe professionnel comprend les employés qui sont, entre autres, des architectes, des ingénieurs et des scientifiques agréés. Au sein de ce groupe, il y a également les informaticiens, qui font partie du groupe professionnel Systèmes d'ordinateurs (CS).

[10] Les négociations entre l'AFPC et l'APC concernent l'ensemble des conditions d'emploi qui s'appliquent à tous les employés de l'APC. Il existe également un certain nombre d'ententes parallèles, dont chacune est un PA, qui s'appliquent aux groupes particuliers.

[11] La convention collective entre l'AFPC et l'APC qui a expiré le 4 août 2011 contenait un PA conclu entre les parties, intitulé appendice « H ». Il prévoyait le versement d'une indemnité provisoire aux titulaires de poste CS (classé aux groupes et niveaux CS-01 à CS-05).

[12] M. King a expliqué que l'indemnité provisoire constituait une mesure de recrutement et de maintien en poste visant à contrer les éléments qui attireraient les informaticiens à travailler dans la fonction publique centrale, où la grille salariale était plus avantageuse, ou dans le secteur privé, où les salaires étaient souvent plus élevés par rapport à ceux dans le secteur public.

[13] L'appendice « H » indique clairement que l'indemnité provisoire ne fait pas partie du salaire d'un employé et que l'annexe vient à échéance à la même date que la convention collective, soit le 4 août 2011.

[14] Dès le début des négociations qui ont donné lieu à la convention collective qui a été signée le 23 avril 2013 et qui est venue à échéance le 4 août 2014, l'employeur a indiqué qu'il souhaitait éliminer l'indemnité provisoire et la remplacer par une augmentation du salaire de base de tous les niveaux de CS, ce qui devait être ajouté avant toute augmentation annuelle prévue dans la convention collective. L'agent négociateur a accepté cette suggestion en concluant qu'elle était avantageuse pour ses membres.

[15] La proposition d'éliminer l'appendice « H » a été présentée à la table de négociation le 20 octobre et le 23 novembre 2011. Elle se lit comme suit :

[Traduction]

L'Agence propose d'éliminer l'appendice H et l'indemnité provisoire connexe des CS payable aux titulaires de postes aux groupes et niveaux CS-01 à CS-05 pour l'exécution des fonctions de CS.

L'Agence propose d'offrir une augmentation ponctuelle des salaires annuels actuels des CS selon les montants suivants :

[Un tableau y figure, indiquant un montant fixe établi pour chaque niveau de classification.]

Par conséquent, l'Agence propose de restructurer la grille salariale de CS, à compter du 5 août 2011 et avant toute augmentation économique, comme suit :

[Un tableau y figure, indiquant la grille salariale de chaque classification, avec le montant ajouté à compter du 5 août 2011.]

[Le passage en évidence l'est dans l'original]

[16] Dans la convention collective qui est venue à échéance le 4 août 2014, cette proposition est reflétée dans la grille salariale. Chaque échelon salarial compte cinq dates d'entrée en vigueur, comme suit :

S) Date d'entrée en vigueur : le 5 août 2010

X) Date d'entrée en vigueur : le 5 août 2011 - Restructuration [y compris l'augmentation ponctuelle du salaire de base]

A) Date d'entrée en vigueur : le 5 août 2011 [ajoutant l'augmentation économique]

B) Date d'entrée en vigueur : le 5 août 2012 [ajoutant l'augmentation économique]

C) Date d'entrée en vigueur : le 5 août 2013 [ajoutant l'augmentation économique]

[17] Le 23 novembre 2012, l'agent négociateur et l'employeur ont signé un « protocole de règlement » (« PR »); dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

[Traduction]

Après avoir conclu une entente provisoire le 23 novembre 2012 visant le renouvellement de la convention collective à l'égard de l'unité de négociation de Parcs Canada, les représentants de Parcs Canada conviennent de recommander l'approbation de la présente entente. Les représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada conviennent de recommander, auprès de ses membres, la ratification des modalités de l'accord comme suit :

1. La convention collective entre les parties, qui est venue à échéance le 4 août 2011, sera remplacée par une convention collective dont les dispositions entreront en vigueur à la date de sa signature jusqu'au 4 août 2014, sauf disposition contraire expresse.

[...]

[18] L'employeur a cité à témoigner Luc Presseau, qui était son négociateur au cours de la ronde de négociation de 2010 à 2013 qui a donné lieu à la convention collective qui est venue à échéance le 4 août 2014 et qui a été signée le 23 avril 2013.

[19] M. Presseau a confirmé que le recouvrement de l'indemnité provisoire n'a jamais été discuté à la table de négociation. Selon lui, l'agent négociateur avait convenu sans difficulté qu'il était préférable d'améliorer la grille salariale en accordant une augmentation ponctuelle plutôt que de continuer à verser l'indemnité provisoire. Comme il l'a expliqué, l'indemnité provisoire ne faisait pas partie du salaire et, par conséquent, elle n'était pas incluse dans le calcul des augmentations salariales ou des prestations de retraite. Par exemple, lorsqu'un employé du secteur public fédéral fait l'objet d'une mutation promotionnelle, le calcul de son nouveau salaire est fondé sur le salaire avant sa promotion. Puisque l'indemnité provisoire ne faisait pas partie du salaire, elle ne faisait pas partie du calcul et, par conséquent, il se peut que l'augmentation promotionnelle ait été inférieure au montant qui aurait été calculé si l'indemnité provisoire faisait partie du salaire.

[20] Les deux témoins ont convenu que l'élimination de l'indemnité provisoire et son remplacement par une augmentation du salaire de base avaient été proposés par l'employeur et acceptés par l'agent négociateur sans aucune autre discussion. M. King n'a pas contesté le point de vue de M. Presseau selon lequel les nouvelles conditions étaient avantageuses pour les employés du groupe CS.

III. Résumé de l'argumentation

A. Pour l'agent négociateur

[21] L'agent négociateur soutient que le PR qui énonce les modalités d'entente de la convention collective a créé une ambiguïté quant à la date à laquelle l'indemnité provisoire ne serait plus versée. Il prévoit que les dispositions de la convention collective [traduction] « [...] sauf disposition contraire expresse, entreront en vigueur à la date de sa signature et demeureront en vigueur jusqu'au 4 août 2014 ».

[22] Selon la position de l'agent négociateur, l'indemnité provisoire n'a pris fin que lorsque la convention collective a été signée le 23 avril 2013. La proposition comportait une date fixe uniquement concernant la restructuration et non l'élimination de l'indemnité.

[23] L'agent négociateur a fait valoir la pertinence des éléments de preuve extrinsèques et de l'approche contextuelle. Il a également soutenu que les avantages ou les salaires ne pouvaient pas être réduits, sauf avec un libellé clair. Il a cité *Board of School Trustees, School District No. 45 (West Vancouver) v. West Vancouver Municipal Employees' Association No. 395* (1983), 12 L.A.C. (3^e) 38 (« *West Vancouver* »). Dans ce cas, les parties avaient convenu d'une augmentation salariale provisoire, en attendant le règlement définitif de la convention collective. Les deux parties s'attendaient à ce que l'augmentation provisoire soit inférieure au règlement définitif, mais il s'est avéré qu'elle était supérieure à ce règlement, ce qui dépendait des négociations d'autres parties. Les employés devaient rembourser la différence entre le salaire provisoire et le montant qui a enfin été établi. L'arbitre a accueilli le grief du syndicat en déclarant qu'une réduction des salaires n'aurait jamais été envisagée par les parties.

[24] Dans *IUOE, Local 987 v. Yellowhead (Rural Municipality)* (2018), 138 C.L.A.S. 38 (« *Yellowhead* »), la question en litige concernait l'application rétroactive d'avantages qui étaient prévus dans une nouvelle convention collective. La nouvelle convention a été conclue à la suite de la fusion de deux unités de négociation. Elle offrait des conditions qui étaient, dans certains cas, plus avantageuses et, dans d'autres cas, moins avantageuses que celles dont les employés avaient joui en vertu de leurs conventions collectives antérieures. Les parties avaient négocié plus particulièrement une lettre d'entente portant sur l'application rétroactive de la nouvelle convention collective, puisqu'elle n'avait pas été signée à sa date d'entrée en vigueur.

[25] Dans *Yellowhead*, le syndicat a soutenu que seuls les avantages sociaux bénéfiques devraient être inclus dans l'application rétroactive, tandis que l'employeur a soutenu que tous les avantages sociaux étaient visés, y compris les avantages réduits (p. ex. les crédits de congé). L'arbitre a interprété la lettre d'entente et a conclu que rien dans le libellé de l'entente ne prévoyait un rajustement à la baisse des prestations.

B. Pour l'employeur

[26] Selon l'employeur, l'intention des parties était claire et leurs mots écrits tiennent compte de cette intention. L'indemnité provisoire devait prendre fin et être remplacée par la restructuration salariale ponctuelle. L'agent négociateur n'a jamais laissé entendre quoi que ce soit d'autre et n'a jamais demandé d'ajouter une protection visant l'indemnité provisoire.

[27] De plus, il ressort clairement de la jurisprudence que le gouvernement a le droit de recouvrer les sommes qui constituent un trop-payé. Puisque l'indemnité provisoire a été remplacée par l'augmentation salariale ponctuelle, les employés ne peuvent pas avoir droit aux deux.

IV. Analyse

[28] Je ne vois pas la jurisprudence citée par l'agent négociateur comme étayant ses arguments. Contrairement à *West Vancouver*, l'employeur n'a pas éliminé des avantages ou une rémunération. Les parties ont convenu de remplacer une mesure de rémunération par une autre; c'est-à-dire de restructurer la grille salariale et d'éliminer l'indemnité provisoire. Elles se sont également entendues sur les dates d'entrée en vigueur de la modification à la grille. L'agent négociateur soutient qu'il n'y avait aucune entente quant à la date à laquelle l'indemnité provisoire prendrait fin. Au contraire, un accord a été conclu, figurant à l'appendice « H » de la convention collective se terminant le 4 août 2011 : cette date exacte. Aucun autre point n'a été mis par écrit ou n'a été soulevé au cours de la négociation collective en vue de prolonger cette date. Dans *Yellowhead*, la décision portait sur la question de savoir si le droit rétroactif aux avantages négociés par les parties pouvait également être interprété comme s'appliquant à réduire les avantages, le cas échéant. En l'espèce, aucune disposition n'a été prévue pour la protection rétroactive de l'indemnité provisoire.

[29] L'agent négociateur a fait valoir qu'il existait une ambiguïté dans le texte de la proposition qui exigeait une analyse contextuelle approfondie. Selon l'agent négociateur, la proposition prévoit une date d'entrée en vigueur de la restructuration de la grille, mais non de la fin de l'indemnité provisoire.

[30] Je n'interprète pas la proposition de l'employeur comme ambiguë. La chronologie de ses énoncés est logique : l'employeur élimine un avantage et le remplace par un autre. La grille restructurée a remplacé l'indemnité provisoire. Elle est entrée en vigueur le 5 août 2011 et, par conséquent, l'indemnité provisoire a pris fin à cette date. Encore une fois, cela est confirmé par le PA de 2011 (appendice « H ») qui énonce qu'elle prend fin le 4 août 2011. De plus, je ne constate aucune ambiguïté dans le PA, qui énonce que les conditions entrent en vigueur à la date de signature, [traduction] « sauf disposition contraire expresse ». La grille salariale, dont la

restructuration entre en vigueur le 5 août 2011, est expressément stipulée dans la convention collective.

[31] Malgré l'accent mis sur l'approche contextuelle, je ne vois pas très bien le contexte exact dont je devais tenir compte. Il n'existait aucun élément de preuve extrinsèque selon lequel l'indemnité provisoire a été discutée autre que la proposition de l'employeur de l'éliminer et l'acceptation par l'agent négociateur de cette proposition.

[32] Mon point de départ est que les parties ont accepté la modification. L'agent négociateur ne s'y est jamais opposé et n'a jamais demandé que l'indemnité provisoire soit protégée. Elle était encore versée après le 4 août 2011 parce que les conditions de la convention collective qui était venue à échéance à cette date étaient encore en vigueur en attendant la signature d'une nouvelle convention. Selon la conséquence prévisible de la date de restructuration, elle coïnciderait avec la fin de l'indemnité provisoire. La restructuration ne pouvait pas être mise en œuvre avant le 23 avril 2013 car aucune nouvelle convention collective n'avait été signée. Toutefois, la nouvelle convention indiquait clairement les dates d'entrée en vigueur. Il est malheureux que les employés doivent rembourser les sommes qui leur ont été versées en vertu de l'ancienne convention collective, mais les conditions de la nouvelle convention collective ne peuvent être interprétées autrement.

[33] Les dates d'entrée en vigueur étaient rétroactives, tant en ce qui concerne les avantages offerts (une restructuration et une augmentation économique) et l'inconvénient qui en découle (la fin de l'indemnité provisoire et, donc son remboursement).

[34] M. Presseau a dit que le fait d'interpréter la proposition de l'employeur comme signifiant que l'indemnité provisoire prendrait fin le 4 août 2011 est raisonnable.

[35] Je suis du même avis.

[36] La proposition contient trois phrases : l'APC propose d'éliminer l'indemnité provisoire, l'APC propose une augmentation ponctuelle et, par conséquent, la grille sera restructurée à compter du 5 août 2011. Logiquement, les trois phrases doivent

être lues ensemble et le [traduction] « par conséquent » s'applique à la fois à l'élimination de l'indemnité et à la restructuration de la grille salariale.

[37] Cette interprétation est confirmée comme suit par la trousse de ratification fournie aux membres :

[Traduction]

Avant toute augmentation à compter du 5 août 2011 [les augmentations salariales sont décrites à l'en-tête précédent], l'élimination de l'appendice H et de l'indemnité provisoire connexe est remplacée par une augmentation ponctuelle des salaires annuels actuels des CS.

[38] Le compteur était remis à zéro. Le contexte de cette remise à zéro a été expliqué par les deux parties : la structure de rémunération plus élevée était considérée comme plus avantageuse pour les membres du groupe CS. L'augmentation ponctuelle servirait de calcul pour toutes les augmentations salariales à compter du 5 août 2011. L'indemnité provisoire n'était plus nécessaire.

[39] Toutefois, l'indemnité provisoire a été versée jusqu'à ce que la nouvelle convention collective soit signée. Il est malheureux qu'elle ait continué d'être versée en vertu des dispositions de l'ancienne convention collective, uniquement pour être recouvrée en vertu des dispositions de la nouvelle. Toutefois, il s'agit de la conséquence claire de ce qui a été écrit et accepté. Si l'agent négociateur estimait que, malgré la fin claire de l'indemnité provisoire le 4 août 2011 et la restructuration de la grille le 5 août 2011, les employés CS auraient dû être autorisés à garder les deux avantages, il devait le préciser dans les conditions. En l'espèce, le silence dans le PR est imputable à l'agent négociateur. L'employeur a clairement indiqué son intention et l'agent négociateur l'a acceptée. Les parties ont conclu un contrat. Les deux parties doivent vivre avec le résultat qui découle clairement de ce contrat : une condition a été remplacée par une autre à compter du 5 août 2011.

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

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[41] Le grief est rejeté.

Le 3 septembre 2019.

Traduction de la CRTESPF

Marie-Claire Perrault,
une formation de la Commission des
relations de travail et de l'emploi dans le
secteur public fédéral