

Date : 20220601

Dossier : 561-34-44262

Référence : 2022 CRTESPF 46

*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

TONY MUSOLINO

plaignant

et

INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

défendeur

Répertorié

Musolino c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Affaire concernant une plainte présentée en vertu de l'article 190 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*

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

Pour le plaignant : Lui-même

Pour le défendeur : Martin Ranger, avocat

Décision rendue sur la base d'arguments écrits
déposés le 2 décembre 2021 et le 17 février, le 21 mars et le 15 avril 2022.
(Traduction de la CRTESPF)

MOTIFS DE DÉCISION**(TRADUCTION DE LA CRTESPF)**

I. Plainte devant la Commission

[1] Le 30 novembre 2021, Tony Musolino (le « plaignant ») a déposé une plainte auprès de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission ») pour pratique déloyale de travail à l'encontre de son agent négociateur, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (le « défendeur »), et de son employeur, l'Agence du revenu du Canada (l'« employeur »).

[2] La plainte a été déposée en vertu de l'article 185 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2; la « Loi »), qui définit « pratiques déloyales » comme suit : « Dans la présente section, **pratiques déloyales** s'entend de tout ce qui est interdit par les paragraphes 186(1) et (2), les articles 187 et 188 et le paragraphe 189(1). » [le passage en évidence l'est dans l'original]

[3] La plainte indiquait que l'employeur et le défendeur avaient enfreint la convention collective et commis une pratique déloyale de travail en mettant en œuvre une certaine politique.

[4] Le 2 décembre 2021, le défendeur a demandé des précisions, car la plainte n'indiquait pas clairement quels actes étaient considérés comme des pratiques déloyales de travail.

[5] Le 6 décembre 2021, la Commission a demandé des précisions supplémentaires au plaignant, car elle avait ses propres préoccupations. La demande était formulée comme suit :

[Traduction]

La Commission demande que le plaignant fournisse des précisions sur la plainte susmentionnée. Tant que la Commission n'a pas reçu ces informations, les défendeurs ne sont pas tenus de répondre.

De manière plus détaillée, les précisions requises sont les suivantes :

1. Il n'est pas clair en vertu de quel article de la LRTSPF la plainte est déposée. Il n'y a aucune plainte dans la loi où l'agent négociateur et l'employeur seraient tous deux des défendeurs. Veuillez préciser quel article est invoqué. L'article 185 n'est pas suffisant.

2. *En quoi les articles cités de la convention collective sont-ils enfreints par l'un ou l'autre des défendeurs?*
3. *Quelle est la « politique » à laquelle le plaignant fait référence?*
4. *Le plaignant a-t-il déposé un grief lié à la même question?*

[6] La Commission a prolongé le délai de réponse à plusieurs reprises. Le plaignant a répondu le 17 février 2022. Il a déclaré que sa plainte avait été déposée en vertu de l'alinéa 190(1)g) de la *Loi*, qui est rédigé comme suit :

190 (1) *La Commission instruit toute plainte dont elle est saisie et selon laquelle :*

[...]

g) *l'employeur, l'organisation syndicale ou toute personne s'est livré à une pratique déloyale au sens de l'article 185.*

[7] Plus précisément, sa plainte concernait la politique de vaccination obligatoire contre la COVID-19 (la « politique de vaccination ») que l'employeur a appliquée à tous les employés en novembre 2021.

[8] Le plaignant a soutenu que l'article 187 s'appliquait au défendeur. Cet article est rédigé comme suit :

187 *Il est interdit à l'organisation syndicale, ainsi qu'à ses dirigeants et représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi en matière de représentation de tout fonctionnaire qui fait partie de l'unité dont elle est l'agent négociateur.*

[9] Selon le plaignant, la politique de vaccination mise en place par l'employeur le 8 novembre 2021 est déraisonnable au regard de la convention collective. Aucune disposition de la convention collective ne permettrait à l'employeur d'imposer la vaccination obligatoire à ses employés. Il allègue en outre que la politique a été élaborée avec le soutien du défendeur.

[10] Le plaignant soutient que rien ne justifie une politique de vaccination, qui revient à imposer un traitement médical aux employés sans leur consentement. Selon lui, on ne sait pas quelle analyse a été entreprise pour conclure que la politique devait être imposée, et on ne sait pas non plus quelle analyse le défendeur a effectuée avant de décider d'appuyer l'employeur dans cette démarche.

[11] Le plaignant soutient également que les préoccupations en matière de santé et de sécurité au travail ne peuvent pas s'étendre au-delà du lieu de travail. L'extrait suivant de sa réponse du 17 février 2022 résume sa position sur la politique de vaccination :

[Traduction]

[...]

La COVID-19 n'est pas un risque professionnel, mais un risque universel qui n'est pas différent de celui d'un certain nombre de maladies transmissibles ou d'autres dangers quotidiens comme la criminalité ou la pollution atmosphérique. Par conséquent, le fait d'exiger d'un employé qu'il se soumette au vaccin contre la COVID-19 comme condition d'emploi ne relève pas de la compétence de l'employeur.

L'ARC soutient que la politique porte sur la santé et la sécurité et sur l'obligation de l'employeur de prendre toutes les précautions raisonnables, dans les circonstances, pour protéger la santé et la sécurité des employés, en l'absence d'une analyse des données et des preuves à l'appui de la portée de la politique.

[...]

[12] Selon le plaignant, l'employeur n'a pas démontré l'existence d'un risque lié au fait qu'une personne comme lui, qui travaille à domicile, ne soit pas vaccinée. L'employeur n'a pas le pouvoir légal d'exiger un vaccin, et le défendeur n'a rien fait pour protéger les employés contre un tel abus.

[13] Le plaignant soutient que la politique de vaccination est contraire à l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la « *Charte* »), en niant la liberté de conscience et de religion, et contraire à l'article 7 en violant le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, et qu'elle porte atteinte aux droits protégés par la *Déclaration canadienne des droits* (L.C. 1960, ch. 44).

[14] La politique de vaccination est également discriminatoire, car elle suppose sans preuve que les personnes non vaccinées représentent une menace pour les autres. Il s'agit d'une discrimination fondée sur une déficience perçue. Même si les personnes non vaccinées représentent un risque, de nombreuses mesures d'atténuation peuvent être appliquées et l'ont d'ailleurs été dans les mois précédents. Selon le plaignant, la vaccination peut en fait présenter un risque plus élevé de contracter le variant Omicron de la COVID-19. En imposant le vaccin, l'employeur crée en fait une situation dangereuse sur le lieu de travail. Le plaignant soutient qu'il a le droit de refuser une situation

dangereuse sur le lieu de travail, mais que la réaction de l'employeur a été de le mettre en congé sans solde, ce qui constitue une réaction punitive pour avoir refusé des conditions dangereuses au travail. En créant le congé administratif sans solde, l'employeur est allé au-delà des termes de la convention collective. Les employés demandent un congé; il ne leur est pas imposé.

[15] En ce qui concerne sa plainte spécifique contre le défendeur, son accord avec les actes de l'employeur d'imposer la politique de vaccination et de priver les employés de leurs droits a contrevenu à son devoir de représenter équitablement ses membres.

[16] Le défendeur a accepté la décision de l'employeur de créer un congé administratif sans solde, ce qui a privé le plaignant de son salaire. Le défendeur n'a pas protégé les intérêts des employés et n'a pas fait respecter les termes de la convention collective.

[17] L'employeur a refusé au plaignant la possibilité d'utiliser ses congés annuels pour couvrir le congé sans solde. Le défendeur a refusé de le représenter dans cette affaire, car, selon lui, il n'y a pas de violation de la convention collective.

[18] Bien qu'il ait inclus le défendeur dans sa plainte, le plaignant n'a pas demandé de réparation spécifique découlant de son différend avec le défendeur. Toutes les mesures correctives demandées étaient dirigées vers l'employeur.

[19] La Commission a ordonné que la plainte soit scindée en deux. Une plainte, portant le numéro de dossier 561-34-44262, est la plainte contre le défendeur en vertu de l'article 187 de la *Loi*. L'autre plainte, portant le numéro 561-34-44263, est une plainte contre l'employeur en vertu du sous-alinéa 186(2)a)(iv). La présente décision ne porte que sur la première plainte. L'autre est traitée dans une autre décision.

II. La position du défendeur

[20] Le 6 octobre 2021, le gouvernement fédéral a annoncé la politique de vaccination, qui était obligatoire et s'appliquait aux employés de l'administration publique centrale (employés du Conseil du Trésor). Le défendeur déclare qu'il n'a pas été consulté sur cette politique. Il a retenu les services d'un consultant en relations de travail expérimenté pour évaluer le bien-fondé de la contestation de la politique. L'avis qu'il a reçu était qu'il était probable qu'un arbitre de grief confirme que la politique était raisonnable.

[21] Le défendeur a également consulté d'autres avocats expérimentés en droit du travail, qui sont arrivés à la même conclusion. Un certain nombre de déclarations du plaignant ont été considérées, selon l'avis juridique du consultant, comme des arguments probables pour contester la politique de vaccination, notamment les suivantes :

[Traduction]

- La justification scientifique de la politique de vaccination n'est pas valable.
- Le port du masque et le dépistage rapide devraient être suffisants pour protéger la santé et la sécurité des fonctionnaires.
- La vaccination obligatoire ne devrait s'appliquer qu'aux employés travaillant avec des personnes médicalement vulnérables.
- La vaccination obligatoire ne devrait pas s'appliquer aux personnes travaillant à domicile.
- Le délai de vaccination devrait être prolongé pour les travailleurs qui ne retourneraient pas sur leur lieu de travail dans un avenir prévisible.
- La vaccination obligatoire enfreint l'article 7 de la *Charte* ainsi que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (L.R.C. (1985), ch. P-21).
- La vaccination obligatoire est discriminatoire.

[22] Compte tenu de cet avis juridique, le président du défendeur a décidé que ce dernier ne déposerait pas de grief de principe pour contester la politique de vaccination du gouvernement fédéral, mais qu'il examinerait les griefs individuels. Le conseil d'administration du défendeur a confirmé cette décision lors de sa réunion des 3 et 4 novembre 2021.

[23] Le 8 novembre 2021, l'employeur a adopté la même politique de vaccination obligatoire que le Conseil du Trésor. Le défendeur n'a pas collaboré à l'élaboration de la politique de l'employeur et n'a pas été consulté. Il en a été informé à la fin d'octobre 2021.

[24] Selon le défendeur, le plaignant lui avait demandé de déposer un grief de principe à l'encontre de la politique de vaccination. Il a refusé, mais a déclaré qu'il examinerait un grief individuel de sa part, en fonction de sa situation.

[25] Le plaignant a insisté sur un grief de principe et a déclaré qu'il n'était pas intéressé par un grief individuel.

[26] La réponse du défendeur à l'affirmation du plaignant selon laquelle il a manqué à son devoir de représentation équitable est résumée dans les trois paragraphes suivants de sa réponse :

[Traduction]

[...]

18. [Le plaignant] a déposé des précisions détaillées à l'appui de sa plainte relative au devoir de représentation équitable. Les précisions portent exclusivement sur le bien-fondé de la contestation de la politique de vaccination obligatoire de l'Agence. [Le plaignant] ne s'appuie sur aucun fait qui pourrait établir que l'Institut a agi de manière arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi en décidant de ne pas déposer un grief de principe.

19. L'Institut a demandé des conseils en matière de relations de travail et des conseils juridiques concernant le bien-fondé de la contestation de la politique de vaccination obligatoire de l'Agence. Conformément à ces conseils, et compte tenu des intérêts de l'unité de négociation dans son ensemble, l'Institut a choisi de ne pas déposer de grief de principe. Il était plutôt disposé à déposer des griefs individuels au cas par cas lorsque des circonstances uniques le justifiaient. Conformément à cette stratégie, il a informé [le plaignant] qu'il envisagerait de déposer un grief fondé sur le fait qu'il travaillait exclusivement à domicile et ne devrait donc pas avoir besoin d'être vacciné. [Le plaignant] a expressément rejeté l'idée de déposer un grief individuel en son nom.

20. L'Institut demande que la plainte [du plaignant] soit sommairement rejetée, car elle ne présente aucune chance raisonnable de succès.

[...]

[27] Le défendeur a cité plusieurs cas pour illustrer le devoir de représentation équitable dans le contexte des politiques de vaccination obligatoire. Je reviendrai sur la jurisprudence pertinente dans mon analyse.

[28] Enfin, le défendeur note que la plainte a été déposée en novembre 2021. Le congé annuel a été refusé en janvier 2022. Par conséquent, le refus de l'agent négociateur de représenter le plaignant à l'égard de cette question ne peut pas faire partie de la présente plainte.

III. La réponse du plaignant

[29] Le 15 avril 2022, le plaignant a répondu.

[30] Il a insisté sur le rôle de l'agent négociateur de représenter équitablement les intérêts des membres de l'unité de négociation.

[31] Il n'a pas contesté l'affirmation du défendeur selon laquelle il avait refusé d'être représenté dans un grief individuel pour contester la politique de vaccination.

IV. Analyse

[32] Le rejet sommaire d'une plainte exige qu'il n'y ait pas de cause défendable, c'est-à-dire que même si l'on considère que toutes les allégations du plaignant sont vraies, rien dans ces allégations ne permet de reprocher à l'agent négociateur d'avoir manqué à son devoir de représentation équitable.

[33] Le devoir de représentation équitable est défini de façon négative dans la *Loi* à l'article 187, qui se lit comme suit :

187 Il est interdit à l'organisation syndicale, ainsi qu'à ses dirigeants et représentants, d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi en matière de représentation de tout fonctionnaire qui fait partie de l'unité dont elle est l'agent négociateur.

[34] Il est bien établi que le devoir de représentation équitable ne consiste pas à répondre aux souhaits de chaque membre en matière de représentation, de griefs et de stratégie. L'un des cas les plus pertinents est une décision récente du Conseil canadien des relations industrielles (CCRI), soit *Watson c. Syndicat canadien de la fonction publique*, 2022 CCRI 1002. Les faits sont semblables. Mme Watson avait déposé une plainte contre son syndicat, alléguant un manquement à son devoir de représentation équitable parce qu'il avait décidé, sur la base d'un avis juridique, de ne pas déposer de grief de principe à l'encontre de la politique de vaccination obligatoire contre la COVID-19 de l'employeur (Air Canada). Le CCRI a rejeté la plainte, déclarant que le syndicat n'avait aucune obligation de soumettre un grief particulier à l'arbitrage, puisque cette décision appartenait entièrement au syndicat. Le syndicat, selon le CCRI, avait rempli son devoir de représentation en se penchant sur la question et en prenant les mesures nécessaires pour évaluer ses possibilités de contester avec succès la politique.

[35] De même, dans *Bloomfield v. Service Employees International Union*, 2022 CanLII 2453, la Commission des relations de travail de l'Ontario a rejeté une plainte en raison de l'absence de preuve *prima facie* d'un manquement au devoir de représentation équitable. Les employés se sont plaints que le syndicat ne représentait

pas leurs intérêts et leur choix de ne pas se faire vacciner. Les paragraphes suivants reflètent le raisonnement de cette commission qui a rejeté la plainte de façon sommaire :

[Traduction]

[...]

18. Il est clair, évident et manifeste que les demandeurs n'ont aucune chance raisonnable de réussir à établir un manquement au devoir de représentation équitable. La demande porte sur la politique de l'employeur, la décision des demandeurs de ne pas se faire vacciner et leur conviction que le syndicat devrait soutenir leur position sans réserve ni question. Il ne s'agit pas d'une demande concernant la conduite du syndicat qui serait arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi.

19. Dans la demande et lors de la consultation, les demandeurs ont affirmé que la politique de l'employeur était injuste, contraire à la convention collective et/ou qu'elle n'offrait pas de solutions de rechange raisonnables et disponibles. Lors de la consultation, l'une des demanderesses a lu une lettre qui exprimait son point de vue sur le vaccin et diverses statistiques relatives à ce dernier. Ces plaintes ne concernent pas la conduite du syndicat. Comme l'a déjà conclu la Commission, une demande relative au devoir de représentation équitable concerne la conduite du syndicat dans la représentation de ses membres et n'est « pas le forum pour débattre ou se plaindre de la vaccination en général, de ce vaccin en particulier, des études scientifiques, des directives du gouvernement et/ou de la politique d'un employeur particulier ». Tina Di Tommaso v Ontario Secondary School Teachers' Federation, 2021 CanLII 132009 (ON LRB). Dans la mesure où les demandeurs cherchent à contester la politique de l'employeur et/ou à faire en sorte que la Commission ordonne à l'employeur de modifier cette politique ou de verser une indemnité, une plainte en vertu de l'article 74 n'est tout simplement pas le bon forum et ces mesures de réparation ne sont pas disponibles.

[...]

[36] Je conclus que le plaignant n'a rien allégué dans la conduite du défendeur qui puisse être considéré comme arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi. Les allégations du plaignant concernent la politique de vaccination. La seule allégation contre le défendeur est qu'il ne s'est pas opposé à la politique de vaccination.

[37] Le défendeur n'a pas agi de façon arbitraire en décidant de ne pas déposer un grief de principe à l'encontre de la politique de vaccination. Il a demandé des avis juridiques auprès de plusieurs sources, a examiné la jurisprudence émergente dans des cas semblables et a conclu qu'un grief de principe n'avait presque aucune chance de succès. Le critère ne consiste pas à se demander si le défendeur a raison ou tort, mais

plutôt s'il a étudié sérieusement la question (voir *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon*, [1984] 1 R.C.S. 509).

[38] Le défendeur n'a pas fait preuve de discrimination à l'égard du plaignant. En fait, il affirme lui avoir proposé de déposer un grief individuel, ce qu'il a refusé. Dans sa réponse, le plaignant n'a pas contredit cette affirmation. En refusant de le représenter pour le refus de son congé annuel, l'agent négociateur s'est basé sur le libellé de la convention collective. De toute façon, je suis d'accord avec l'agent négociateur pour dire que les événements postérieurs à une plainte ne font pas partie de la plainte. Étant donné que le refus du congé annuel est survenu en janvier 2022, il ne peut pas être couvert par une plainte déposée en novembre 2021.

[39] Le défendeur n'a pas agi de mauvaise foi. Il a examiné la question sérieusement et a pris des décisions pour l'ensemble de ses membres. Il n'y avait pas d'animosité ou d'hostilité, mais simplement, il a pris une décision selon son meilleur jugement, compte tenu de l'ensemble de la situation.

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

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[41] La plainte est rejetée.

Le 1^{er} juin 2022.

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**