

Date : 20080219

Dossier : T-522-07

Référence : 2008 CF 209

Ottawa (Ontario), le 19 février 2008

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE BARNES

ENTRE :

WALTER OLSON

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée par le Dr Walter Olson à l'égard d'une décision rendue par un arbitre en vertu de l'article 92 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-35 (la Loi). Dans cette décision, l'arbitre a rejeté le grief déposé par le Dr Olson concernant sa mise en disponibilité par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'Agence). Dans la présente demande, le Dr Olson allègue que l'arbitre a commis une erreur en n'appliquant pas le fardeau de la preuve approprié et en regroupant à tort les questions relatives aux licenciements pour des motifs disciplinaires et non disciplinaires. Il allègue également que l'arbitre a commis une erreur en s'en remettant à l'Agence pour trancher la question de savoir si cette dernière avait respecté les dispositions de la convention collective sur le recyclage.

I. Contexte

[2] Le Dr Olson travaillait à l'Agence depuis 19 ans quand il a été avisé que son poste de vétérinaire, soin des animaux, et de thériogénologue, au Laboratoire de recherche sur les maladies animales situé près de Lethbridge, était excédentaire.

[3] Conformément aux modalités de l'Appendice sur la transition en matière d'emploi de la convention collective, l'Agence avait l'obligation d'offrir au Dr Olson d'autres possibilités d'emploi. Si un poste vacant était disponible, l'Agence avait également l'obligation de faciliter la nomination du Dr Olson à ce poste en préparant, si nécessaire, un plan de recyclage approprié. Durant cette période de recyclage, un employé excédentaire comme le Dr Olson continuerait d'être employé par l'Agence, mais selon les termes de la nomination précédente. La convention collective prévoit aussi que l'employé excédentaire qui ne mène pas son recyclage à bonne fin peut être mis en disponibilité. Autrement dit, la nouvelle nomination n'entre pas en vigueur avant que l'employé ait terminé son programme de recyclage avec succès.

[4] Le dossier indique que l'Agence a effectivement offert une possibilité d'emploi au Dr Olson en tant que vétérinaire responsable à l'usine de conditionnement des viandes de Fort MacLeod, en Alberta. Ce poste comportait des responsabilités qui étaient très différentes de celles que le Dr Olson assumait dans son emploi au laboratoire de Lethbridge. Un plan de recyclage d'une durée de six mois a donc été établi, lequel prévoyait principalement une formation technique et pratique supervisée. Ce plan a été mis par écrit et signé par l'Agence et le Dr Olson.

[5] L'arbitre a résumé l'expérience de recyclage du Dr Olson dans le passage suivant de sa décision :

[23] Le fonctionnaire s'estimant lésé avait accepté le poste à l'usine de Fort MacLeod et avait entrepris le plan de formation. Il avait complètement terminé les quatre premiers mois du programme de formation au 23 avril 2004. Ce programme consistait pour le fonctionnaire s'estimant lésé à observer le travail de la Dre Meszaros à l'usine de conditionnement de porc Maple Leaf située à Brooks. La Dre Meszaros connaissait bien les questions touchant les RH et les activités à l'usine de Fort MacLeod, car elle s'occupait des demandes de congé provenant de cette usine et y avait travaillé à titre spécial. Le fonctionnaire s'estimant lésé avait commencé à étudier tout seul des modules des programmes de formation.

[24] Le fonctionnaire s'estimant lésé a ensuite observé le travail du Dr Fletcher, vétérinaire responsable VM-02 chargé de supervision à l'usine de Fort MacLeod, ce qui a duré environ quatre semaines et avait débuté le 21 avril 2004. Il a ensuite dirigé lui-même l'usine comme vétérinaire responsable par intérim. Il a trouvé que le travail à l'usine de Fort MacLeod était difficile. La charge de travail était lourde, et il travaillait habituellement 50 heures par semaine. Il avait des préoccupations au sujet de la conformité de l'usine aux règlements. À certains égards l'usine était déficiente, et à d'autres égards l'exploitation était marginale. Le fonctionnaire s'estimant lésé était extrêmement anxieux quant au fait d'être livré à lui-même, car il ne connaissait pas bien les exigences en matière de vérification et d'administration à l'usine de Fort MacLeod. Le Dr Fletcher est revenu à une occasion pour l'aider dans les rapports de fin de mois.

[25] En outre, l'usine de Fort MacLeod semble avoir eu des problèmes de RH. L'une des difficultés était qu'il n'y avait pas eu beaucoup de continuité dans le poste de VM-02 et que le poste avait été comblé par roulement à partir de Lethbridge. Il y avait des difficultés dans les relations entre les inspecteurs, les vétérinaires superviseurs spéciaux effectuant des visites par roulement et le personnel de l'usine. À l'époque de l'arrivée du fonctionnaire s'estimant lésé, l'usine comptait cinq inspecteurs. Toutefois, l'un d'eux a pris sa retraite et n'a pas été remplacé. Le fonctionnaire s'estimant lésé trouvait que l'atmosphère était tendue et qu'il y avait un manque d'esprit d'équipe. Il y a eu des cas d'insubordination de la part d'inspecteurs. Le fonctionnaire s'estimant lésé était d'avis que l'absence d'un VM-02 permanent à l'usine avait créé une situation

où les inspecteurs se supervisaient eux-mêmes. Il y avait des conflits de personnalité entre eux. Le fonctionnaire s'estimant lésé considérait qu'il n'avait guère de soutien, voire pas du tout, de la part de M. Hwozdecki, dont le bureau est situé à Calgary. Il trouvait M. Hwozdecki difficile à joindre. Il n'avait reçu aucune formation sur la manière de traiter des questions de RH pouvant se poser à l'usine.

[26] Le Dr Fletcher a décrit les inspecteurs comme étant très réticents à recevoir des ordres des vétérinaires en visite, notamment au sujet de l'exigence voulant qu'il y ait deux inspecteurs sur place pendant le conditionnement des viandes. Le Dr Fletcher a dit à propos de la situation à l'usine de Fort MacLeod du point de vue des RH que [TRADUCTION] « c'était un peu la pagaille, le personnel d'inspection était difficile, et il y avait un manque d'appui de la part des RH et du gestionnaire de l'inspection ». Il a décrit le poste de VM-02 à l'usine de Fort MacLeod comme comportant beaucoup d'activité, ce qu'il aimait.

[27] Il ressort de la preuve que le fonctionnaire s'estimant lésé n'avait aucune difficulté relativement aux aspects techniques du travail de vétérinaire VM-02. La Dre Meszaros avait remarqué que le fonctionnaire s'estimant lésé semblait ne pas être enthousiaste à l'égard du travail.

[6] Il semble y avoir peu de doute que la transition du Dr Olson vers le nouveau poste offert à Fort MacLeod ne s'est pas faite sans heurt, et que le problème résultait en grande partie de son incapacité à accomplir efficacement ses fonctions dans un milieu de travail difficile dans cette usine. Les problèmes à Fort MacLeod étaient bien connus de l'Agence. Il y a dans le dossier documentaire des références en ce qui concerne, entre autres, la répartition inéquitable des tâches, les changements dans les quarts de travail inappropriés, les disputes entre les inspecteurs et les actes d'insubordination des employés d'inspection envers le vétérinaire responsable. Le Dr Olson a été suffisamment ennuyé par ces problèmes pour présenter une demande de congé sans solde, qui lui a été refusée par l'Agence. Pendant un certain temps, il a également été en congé de maladie.

[7] Peu après la fin du programme de recyclage, l'Agence a décidé que le Dr Olson n'était pas apte à occuper un poste de superviseur. Le 20 juillet 2004, elle a écrit au Dr Olson pour l'informer qu'il n'avait pas établi qu'il avait le niveau requis de compétence pour faire de la supervision, et qu'il ne serait pas nommé au poste de vétérinaire responsable à l'usine de Fort MacLeod. Par conséquent, le Dr Olson est revenu à son statut d'employé excédentaire et a ensuite été mis en disponibilité.

[8] Le 13 octobre 2004, le Dr Olson a déposé un grief dans lequel il demandait à être rétabli dans un poste approprié. Son grief était formulé comme suit :

[TRADUCTION] Vers le 14 septembre 2004, j'ai reçu de mon employeur une lettre m'avisant que mes services n'étaient plus requis. Je crois qu'il s'agit d'une mesure disciplinaire prise de mauvaise foi. De plus, les mesures prises par l'employeur relativement à ma situation du point de vue de l'emploi représentent un licenciement injuste. Toutes les mesures prises par l'employeur à cet égard enfreignent l'Appendice B de la convention collective, l'article D12 de la convention collective et l'article 13 de la LACIA.

II. Instance inférieure

[9] En arbitrage, le grief déposé par le Dr Olson semble avoir été formulé et présenté de manière assez étrange. Le Dr Olsen a mis fortement l'accent sur la décision de l'Agence de le mettre en disponibilité. Il a plaidé que son licenciement constituait une violation de la convention collective ou une mesure disciplinaire déguisée. L'Agence, quant à elle, a soutenu que le licenciement du Dr Olson n'était pas arbitral, sauf s'il était établi qu'il constituait une mesure de nature disciplinaire.

[10] Il y avait peu d'éléments de preuve, s'il y en avait, présentés par le Dr Olson, permettant d'établir que le licenciement était de nature disciplinaire, et l'arbitre a raisonnablement conclu que ce licenciement n'était pas ainsi motivé¹.

[11] Le Dr Olson a également soulevé la question de la pertinence du programme de formation, et il est manifeste que des éléments de preuve ont été déposés à l'appui de cette prétention. Cependant, au lieu de présenter cette question comme une simple question d'interprétation des contrats, le Dr Olson a fait valoir que l'Agence avait l'obligation générale, selon la loi, de lui offrir un programme de formation équivalent à celui qui serait requis préalablement à un congédiement fondé sur le rendement.

[12] L'Agence a répondu en alléguant que l'arbitre n'avait pas la compétence pour examiner la pertinence du programme de formation, parce que les questions de ce genre relèvent uniquement du mandat que lui confie la loi d'organiser son effectif et aussi parce que le grief déposé par le Dr Olson était insuffisant pour appuyer son allégation selon laquelle le contrat avait été enfreint.

[13] L'arbitre a conclu que le grief déposé par le Dr Olson était suffisant pour appuyer l'allégation voulant qu'il y avait eu violation de la convention collective, et il a jugé qu'il avait la compétence pour statuer sur le grief en vertu de l'alinéa 92(1)a) de la Loi. Il a néanmoins rejeté le grief du Dr Olson au motif que la « pertinence d'un programme de formation est une question qui

¹ Cette question n'est plus en litige.

est purement du ressort de l'Agence ». À cet égard, voici le passage pertinent de la décision de l'arbitre :

[97] D'après moi, la pertinence d'un programme de formation est une question qui est purement du ressort de l'Agence. L'ancienne *LRTFP* n'enlève pas à l'Agence le droit ou le pouvoir de déterminer son organisation, d'attribuer des fonctions ou de classer des postes. Le Dr Turner, à mon avis, semble s'être consciencieusement efforcé de déterminer de quelle formation le fonctionnaire s'estimant lésé avait besoin pour réussir à passer d'un poste de chercheur à un poste de vétérinaire responsable d'une usine de conditionnement des viandes. Le fonctionnaire s'estimant lésé n'a pas prouvé une infraction à la convention collective.

[98] Le caractère inadéquat d'un programme de formation a été invoqué comme fondement d'une conclusion à l'existence d'un élément disciplinaire et a été rejeté dans *Earle*. Cet argument est toutefois difficile à avancer vu la jurisprudence. À la lumière de la note 15 de la décision rendue dans *Rinaldi*, lorsqu'un employé n'établit pas que les conditions requises pour mettre un terme à un poste n'étaient pas présentes, et que la décision de l'employeur n'est pas contestée, il peut être difficile de prouver l'existence d'une mesure disciplinaire déguisée en invoquant une formation inadéquate. *Earle* était une affaire de renvoi en cours de stage d'un ministère de l'administration gouvernementale centrale où l'ancienne *LEFP* s'appliquait et cette décision n'a qu'une valeur de persuasion. Je signale que *Rinaldi* était une affaire concernant l'ancienne *LEFP* et les dispositions de cette loi en matière de mise à pied (article 29) et que cette décision n'a également qu'une force persuasive.

[99] Théoriquement, un programme de formation inadéquat peut être une certaine preuve d'une mesure disciplinaire déguisée. Il peut faire partie d'une machination conçue pour veiller à ce que l'employé échoue et soit ensuite licencié. Je ne peux dire, en examinant le plan de formation auquel avaient souscrit toutes les parties, que ce plan était inadéquat au point de représenter une imposture ou un camouflage pour des raisons disciplinaires. Je ne vois aucun fondement me permettant de conclure qu'en l'espèce le plan faisait partie d'un coup monté pour que le fonctionnaire s'estimant lésé échoue. Ce serait plutôt le contraire; M. Hwozdecki aurait aimé que le fonctionnaire s'estimant lésé réussisse le plan de formation, ce qui aurait réglé le problème à l'usine de Fort MacLeod.

[14] La présente demande de contrôle judiciaire porte sur cet aspect de la décision de l'arbitre.

III. Question en litige

[15] L'arbitre a-t-il commis une erreur en concluant que la pertinence du programme de formation sur la transition en matière d'emploi était une question qui relevait uniquement du pouvoir discrétionnaire de l'Agence de gérer son effectif et que cette question ne pouvait, en l'absence de motifs disciplinaires, être renvoyée à l'arbitrage?

IV. Analyse

[16] Les deux parties ont convenu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision manifestement déraisonnable. Bien que leur position soit indubitablement correcte en ce qui concerne les contestations visant les conclusions de fait de l'arbitre, je ne suis pas d'avis que cette norme de contrôle s'applique à la question susmentionnée. Le refus de l'arbitre de déterminer si l'Agence avait violé la convention collective constitue une question de droit qui touche en fait la compétence de l'arbitre. La norme de contrôle applicable à cette question est la décision correcte : voir *Canada (Procureur général) c. Frazee*, 2007 CF 1176, 161 A.W.C.S. (3d) 747, aux paragraphes 14 et 15.

[17] Je ne suis pas d'avis que la pertinence du programme de recyclage établi en application des dispositions relatives à la transition de la convention collective était une question relevant purement de l'Agence, et que le seul motif pour lequel l'arbitre devait examiner ce programme était pour déterminer si ce programme visait subrepticement l'obtention d'un échec.

[18] Les dispositions sur la transition en matière d'emploi de la convention collective imposent à l'Agence d'importantes obligations positives d'offrir un plan de recyclage « raisonnable » et « approprié » pour faciliter la poursuite de la carrière de ses employés excédentaires. L'article 1.1.1 de l'Appendice sur la transition en matière d'emploi prescrit qu'il incombe à l'Agence d'offrir aux employés excédentaires « toutes les possibilités raisonnables » de poursuivre leur carrière; l'article 4.1.1 énonce que l'Agence « doit faire tous les efforts raisonnables pour [...] recycler » ses employés excédentaires; l'article 4.1.3 autorise une période de recyclage d'une durée maximale de deux ans; enfin, selon l'article 4.2.2, l'Agence « s'assure qu'un plan de recyclage approprié est préparé ».

[19] Je suis d'accord avec l'arbitre pour dire que la décision finale quant à savoir si un employé recyclé est apte à être nommé à un nouveau poste est une question d'appréciation par l'employeur, mais je ne suis pas d'avis qu'il est hors du champ de compétence de l'arbitre de décider si un programme de recyclage en particulier répond aux obligations contractuelles de l'employeur envers un employé excédentaire. La Cour suprême du Canada a reconnu cette distinction dans l'arrêt *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, 2004 CSC 23,

[2004] 1 R.C.S. n° 609, où le juge John Major a précisé au paragraphe 32 :

[32] Généralement, la direction dispose d'un droit résiduel de gérer son entreprise selon ce qu'elle juge indiqué. Ce droit est subordonné aux conditions expresses de la convention collective applicable ou aux dispositions à l'effet contraire des lois sur les droits de la personne et des autres lois relatives à l'emploi : voir *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42, au paragraphe 28. En l'espèce, l'art. 7.01 énonce le droit général de

l'intimée d'embaucher les travailleurs de son choix. Cependant, cette reconnaissance est précédée de la mention [TRADUCTION] « Sous réserve seulement des autres clauses de la présente convention ».

[20] Je conviens que le fardeau d'établir que l'employeur n'a pas respecté la convention collective est à la charge de l'employé touché. Néanmoins, l'arbitre doit décider, d'après la preuve, si le programme de recyclage était « raisonnable » et « approprié » de manière à permettre à l'employé de répondre aux exigences du nouveau poste. On ne s'attend pas à ce qu'un tel programme de recyclage soit parfait, mais l'arbitre doit évaluer si le programme était objectivement adéquat, dans les circonstances, pour faciliter la nomination de l'employé excédentaire à ce nouveau poste. En résumé, lorsqu'il prend des engagements contractuels précis à l'égard de ses employés, comme ceux pris par l'Agence en l'espèce, l'employeur ne jouit pas du pouvoir discrétionnaire unilatéral et absolu de décider comment de tels engagements seront exécutés.

[21] En l'espèce, l'arbitre a relevé une « lacune » dans le programme de formation en matière de gestion des relations de travail. Il a également précisé que l'Agence avait essentiellement adopté une approche consistant à laisser le Dr Olsen se débrouiller comme il pouvait à l'égard des graves problèmes de relation de travail auxquels il était confronté à Fort MacLeod. Que le Dr Olson ait été ou non tenu de relever les faiblesses du programme de recyclage, cela ne peut dégager l'Agence de toute responsabilité si, comme il ressort du dossier, cette dernière connaissait également ces difficultés et n'a rien fait pour y remédier.

[22] En résumé, je suis convaincu que l'arbitre a commis une erreur de droit en concluant qu'il ne lui incombait pas de décider si l'Agence avait violé la convention collective par l'élaboration et la mise en œuvre du programme de recyclage à l'intention du Dr Olson. L'employeur avait l'obligation par contrat d'offrir au Dr Olsen un programme de recyclage « raisonnable » et « approprié » qui aurait pu mener à sa nomination dans un poste à Fort MacLeod. Il reste à déterminer si l'employeur s'est acquitté de cette obligation. Ainsi, le grief du Dr Olson doit être renvoyé à un autre arbitre afin qu'il rende une nouvelle décision sur le fond.

[23] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie et les dépens sont adjugés en faveur du demandeur selon la colonne III.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie et que l'affaire est renvoyée à un autre arbitre afin qu'il rende une nouvelle décision sur le fond.

LA COUR STATUE EN OUTRE que le demandeur a droit à ses dépens, qui sont payables selon la colonne III.

« R.L. Barnes »

Juge

Traduction certifiée conforme

Caroline Tardif, LL.B., B.A.Trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-522-07

INTITULÉ : WALTER OLSON
c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 JANVIER 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE BARNES

DATE DES MOTIFS : LE 19 FÉVRIER 2008

COMPARUTIONS :

Dougald Brown POUR LE DEMANDEUR
Tél : 613-238-8080
Fax : 613-238-2098

Simon Kamel POUR LE DÉFENDEUR
Tél : 613-952-3405
Fax : 613-954-5806

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nelligan O'Brien Payne, s.r.l. POUR LE DEMANDEUR
66, rue Slater, bureau 1900
Ottawa (Ontario)

Ministère de la Justice POUR LE DÉFENDEUR
Service juridique, portefeuille du
Conseil du Trésor
5^e étage, tour Ouest
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)