

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20100527

Dossier : T-1191-09

Référence : 2010 CF 578

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 27 mai 2010

En présence de madame la juge Tremblay-Lamer

ENTRE :

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**demandeur**

et

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

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Il s'agit d'une demande présentée par le procureur général du Canada pour le compte du Conseil du Trésor en application de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, et de l'alinéa 300a) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, sollicitant le contrôle judiciaire d'une décision rendue par un conseil d'arbitrage (l'arbitre) établi conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (la LRTFP). La demande vise plus

particulièrement une partie de la décision de l'arbitre qui, selon le demandeur, n'est pas conforme à la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, ch. 2, art. 393 (la LCD).

## **LES FAITS**

[2] Le défendeur est l'agent négociateur accrédité représentant les employés de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (la CCSN) appartenant au groupe NUREG. Après l'expiration d'une convention collective entre la CCSN et le défendeur le 31 mars 2008, les parties ont entrepris des négociations collectives pour la renouveler. Le 26 novembre 2008, elles ont conclu un accord de principe.

[3] Néanmoins, le défendeur a demandé qu'une convention collective soit imposée par voie d'arbitrage. La CCSN et le défendeur ont donc présenté des observations quant au contenu de la nouvelle convention collective. Quoique distinctes, ces observations étaient dans les faits identiques, de même qu'elles étaient identiques à l'accord de principe conclu le 26 novembre 2008. Le président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (le président) a joint ces observations en annexe au mandat en vertu duquel l'arbitre devait rendre sa décision.

[4] Une audience a eu lieu et elle a duré moins d'une heure. À cette audience, l'avocat de la CCSN a avisé l'arbitre que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'opposait à l'article XX.02 de la convention collective envisagée (l'article concernant les droits d'inscription), qui était rédigé comme suit :

[l]orsque le remboursement de la cotisation professionnelle n'est pas indispensable à l'exercice continu des fonctions de l'employé, l'employeur peut rembourser à l'employé les frais d'adhésion à une association pertinente à la profession de l'employé ou à l'organisme de réglementation régissant la profession, jusqu'à un maximum de 300\$.

[w]here the reimbursement of professional fees is not a requirement for the continuation of the performance of the duties of his/her position the employer may reimburse an employee for his/her membership fee paid to an association relevant to the employee's profession or the profession's governing regulatory body to a maximum of \$300.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor avait auparavant avisé la CCSN qu'il s'opposait à cette clause parce qu'à son avis elle contrevenait à la LCD. Devant l'arbitre, la CCSN et le défendeur ont tous deux adopté la position selon laquelle la LCD n'interdit pas l'article concernant les droits d'inscription. La CCSN a néanmoins demandé que la décision se prononce sur cette question.

[5] L'arbitre a cependant refusé de le faire, étant d'avis que son mandat était limité au mandat présenté par le président, qui ne mentionnait rien à propos de la question de l'application de la LCD. Le 30 juin 2009, l'arbitre a rendu sa décision, reproduisant l'accord de principe du 26 novembre 2008, incluant l'article concernant les droits d'inscription. La décision ne se prononçait pas sur l'applicabilité de la LCD.

[6] Le demandeur sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la décision dans la mesure où la décision inclus l'article concernant les droits d'inscription dans la convention collective entre la CCSN et le défendeur. Il soutient que l'arbitre avait l'obligation d'examiner l'applicabilité de la LCD et que l'article 27 de cette loi interdit l'article concernant les droits d'inscription.

Selon cette disposition :

[a]ucune convention collective conclue — ou décision arbitrale rendue — après la date d'entrée en vigueur de la présente loi ne peut, à l'égard de toute période commençant au cours de la période de contrôle, prévoir de rémunération additionnelle qui est nouvelle par rapport à celle applicable, avant la prise d'effet de la convention ou de la décision, aux employés régis par celle-ci.

[n]o collective agreement that is entered into, or arbitral award that is made, after the day on which this Act comes into force may provide, for any period that begins during the restraint period, for any additional remuneration that is new in relation to the additional remuneration that applied to the employees governed by the collective agreement or the arbitral award immediately before the collective agreement or the arbitral award, as the case may be, becomes effective.

Le demandeur soutient que cette partie de la décision de l'arbitre doit être annulée.

## **NORME DE CONTRÔLE**

[7] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, paragraphe 62, la Cour suprême du Canada a conclu que pour déterminer la norme de contrôle applicable, la cour de révision doit entreprendre une analyse en deux étapes :

Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle.

[8] La jurisprudence a en effet conclu que les pures questions de droit concernant la compétence des tribunaux établis en application de la LRTFP sont assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte (voir *Shneidman c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 192, 58 C.C.E.L. (3d) 186; *Canada (Procureur général) c. Amos*, 2009 CF 1181).

[9] La question en l'espèce est de savoir si l'arbitre pouvait, comme il l'a fait, refuser d'examiner l'applicabilité de la LCD à la décision qu'il devait rendre. Il s'agit d'une véritable question de compétence « au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question » (*Dunsmuir*, précité, paragraphe 59). Comme l'explique la Cour suprême, *ibid.*, « une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question. L'interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d'exercer sa compétence. »

[10] À l'audience, l'avocat du défendeur a soutenu que l'arbitre a eu raison de ne pas examiner l'incidence de la LCD sur sa décision. Il a fait valoir que l'arbitre ne peut pas examiner des questions de compétence, parce que ce pouvoir est réservé au président. En effet, le mandat que le président a présenté à l'arbitre mentionne, conformément au paragraphe 144(1) de la LRTFP, que [TRADUCTION] « toute une question de compétence soulevée à l'audience quant à l'inclusion d'une question dans le mandat doit être soumise sans délai au président » [non souligné dans l'original].

[11] Toutefois, la question de compétence dans la présente demande ne concerne pas « l'inclusion d'un sujet dans le mandat ». L'article concernant les droits d'inscription a été inclus dans les observations des parties jointes au mandat. On a alors demandé à l'arbitre de se prononcer sur la question de savoir si l'article ferait partie de sa décision.

Pour ce faire, l'arbitre devait évidemment tenir compte de la position des parties sur cette question, mais également examiner les dispositions législatives impératives auxquelles les parties ne peuvent pas se soustraire par contrat, même par consentement.

[12] L'article 27 de la LCD constitue une telle disposition et, en refusant d'en examiner l'applicabilité, l'arbitre a erronément refusé d'exercer sa compétence. Il ne lui était pas loisible de simplement décider de ne pas appliquer des dispositions législatives obligatoires. Ni le paragraphe 144(1) de la LRTFP, qui prévoit simplement que le président renvoie des questions en litige à un arbitre (et que le président est le décideur responsable d'établir le mandat), ni aucune autre disposition, n'empêchaient l'arbitre de veiller à ce que sa décision soit conforme à une loi fédérale qui s'y applique.

[13] L'article 27 de la LCD, précitée, prévoit clairement qu'« aucune [...] décision arbitrale rendue [...] après la date d'entrée en vigueur de la présente loi ne peut » prévoir certains types de rémunération. En omettant d'examiner la question de savoir si la décision qu'il était sur le point de rendre prévoyait ces types de rémunération, l'arbitre a fermé les yeux devant la possibilité que sa décision soit incompatible avec une loi fédérale et, par conséquent, « inopérante » en vertu de l'article 56 de la LCD, de même qu'*ultra vires* en common law.

[14] Enfin, comme l'a souligné l'avocat du demandeur lors de l'audience, d'autres arbitres exerçant leur compétence en vertu de la LRTFP ou de lois semblables ont examiné les répercussions de la LCD sur leurs décisions (voir *Alliance de la fonction*

*publique du Canada c. Chambre des communes*, 2010 CRTFP 14, paragraphe 8, et *Association des juristes du ministère de la Justice c. Conseil du Trésor*, 2009 CanLII 58615 (C.R.T.F.P.), paragraphe 5). Dans *Association des juristes du ministère de la Justice*, l'arbitre a expliqué correctement, à mon avis, l'incidence de la LCD sur sa compétence :

[...] la LCD ne limite pas le pouvoir du conseil de statuer sur d'autres questions que les augmentations salariales et les régimes de rémunération au rendement, bien qu'elle lui interdise d'introduire de nouvelles formes de « rémunération additionnelle » et d'accorder aux fonctionnaires un dédommagement pour les sommes qu'ils n'auraient pas touchées par suite des mesures de contrôle des dépenses.  
[Non souligné dans l'original.]

[15] Ayant conclu que l'arbitre a commis une erreur en omettant de prendre en compte l'incidence de la LCD, j'examinerai maintenant la question de savoir si le recours pertinent consiste à lui renvoyer l'affaire pour qu'il puisse exercer sa compétence ou si la Cour doit rendre sa propre décision. L'avocat du défendeur a présenté des arguments en faveur de cette première façon d'agir au motif que l'expertise de l'arbitre en relations de travail signifie qu'il serait mieux placé que la Cour pour interpréter les dispositions pertinentes de la LCD. Je ne suis pas d'accord.

[16] La LCD n'est pas la « loi constitutive » de l'arbitre, et la règle selon laquelle l'interprétation d'une autre loi que sa loi constitutive par un arbitre du travail incite à faire preuve de déférence « dans des cas où la loi est intimement liée au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner » (*Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., District 15*, [1997] 1 R.C.S. 487) ne s'applique pas en l'espèce. La définition de « rémunération additionnelle » n'est pas une question

« intimement liée » au mandat de l'arbitre parce qu'elle porte davantage sur des définitions du dictionnaire que sur des connaissances spécialisées des relations de travail, tout comme les plaidoiries et les arguments écrits l'ont démontré dans la présente affaire. Ainsi, je suis d'avis que l'arbitre ne possède pas une expertise plus importante que celle de la Cour à l'égard de cette question.

[17] La Cour est aussi bien placée que l'arbitre pour se prononcer sur la question en litige. Comme j'ai été saisie d'une argumentation complète sur le fond, il serait donc inutile d'ordonner une nouvelle audience sur cette question pour que les parties présentent de nouveau les mêmes arguments, car cela constituerait un simple gaspillage des ressources des parties.

## **ANALYSE**

*La LCD interdit-elle l'article concernant les droits d'inscription?*

[18] Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, l'article 27 de la LCD interdit toute nouvelle « rémunération additionnelle » dans les décisions arbitrales rendues ou les conventions collectives conclues après son entrée en vigueur. Les parties ne contestent pas que l'article concernant les droits d'inscription est [TRADUCTION] « nouveau » au sens de cette disposition, c'est-à-dire que la convention collective précédente n'est pas visée par cet article. Le litige entre les parties concerne la question de savoir si les paiements



prévus en vertu de l'article concernant les droits d'inscription constituent une

« rémunération additionnelle » au sens de l'article 2 de la LCD :

« rémunération additionnelle » Allocation, boni, prime ou autre paiement semblable à l'un ou l'autre de ceux-ci versés aux employés.	“additional remuneration” means any allowance, bonus, differential or premium or any payment to employees that is similar to any of those payments.
--	---

[19] D'une part, le demandeur prétend que le remboursement de droits d'inscription à un ordre professionnel est [TRADUCTION] « un 'boni' ou un paiement 'semblable à un boni', parce qu'il représente un paiement versé en plus du salaire ou du traitement de l'employé ». Il note que l'article concernant les droits d'inscription s'applique aux employés à l'égard desquels le paiement de droits d'inscription à un ordre professionnel n'est pas une exigence d'emploi et ainsi [TRADUCTION] « confère un bénéfice ou un avantage à l'employé. » En conséquence, considérer le remboursement d'un tel paiement comme une « rémunération additionnelle » est compatible avec l'intention du législateur et le régime législatif de la LCD.

[20] D'autre part, le défendeur soutient que le remboursement en cause n'est pas semblable à une « allocation, boni, prime » parce que, contrairement à ces versements, il ne constitue pas [TRADUCTION] « une forme de gratification ajouté au salaire de base d'un employé ». De plus, [TRADUCTION] « le fait que le remboursement en cause [...] s'applique à des frais d'adhésion, alors que cette adhésion n'est pas une condition d'emploi, n'est pas pertinent. Ce genre de disposition ne met pas nécessairement en lumière un avantage versé à l'employé. » En effet, le Conseil du Trésor a reconnu dans le

passé que cela constituait un avantage pour l'employeur. Enfin, dans la mesure où le libellé de la loi est ambigu, il devrait être interprété en faveur des employés.

[21] Je suis d'accord avec le défendeur que l'article concernant les droits d'inscription prévoit un remboursement pour les employés plutôt qu'un boni ou un paiement semblable. À mon avis, la LCD n'interdit pas ce remboursement pour les motifs suivants.

[22] Dans cette loi, la définition de « rémunération additionnelle » n'est pas exhaustive et s'étend non seulement à des catégories précises de paiements, mais également à des paiements « semblables à » (je souligne) ces catégories. Le mot « semblables » et la règle d'interprétation *ejusdem generis* donnent tous deux à penser que, pour constituer une « rémunération additionnelle » au sens de l'article 2 de la LCD, un paiement « doi[t] posséder la même nature générale ou le même caractère général que » ceux décrits dans cette disposition (*Gurniak c. Nordquist*, 2003 CSC 59, [2003] 2 R.C.S. 652, paragraphe 31 [souligné dans l'original]; Ruth Sullivan, *Sullivan on the construction of Statutes*, 5<sup>e</sup> éd., Markham (Ont.), LexisNexis, 2008, page 231). À mon avis, le paiement visé à l'article concernant les droits d'inscription ne possède pas la même nature générale ou le même caractère général qu'une allocation, un boni ou une prime.

[23] Le paiement n'est pas semblable à une « allocation ». Le *Canadian Oxford Dictionary* définit ce mot de façon large : [TRADUCTION] « un montant ou une somme donné à une personne, particulièrement pour un objectif déclaré. » Toutefois, son sens juridique bien connu est un peu plus étroit. Une allocation est un paiement dont le

montant est arbitrairement déterminé à l'avance, et l'allocataire n'est pas tenu de rendre compte de l'utilisation de son allocation (*Canada (Procureur général) c. MacDonald* (1994), 94 D.T.C. 6262 (C.A.F.)). Pour recevoir un paiement en vertu de l'article concernant les droits d'inscription, un employé est en fait tenu de montrer qu'il a payé les droits d'inscription et ne peut recevoir plus que le montant qu'il a versé.

[24] Le paiement visé par l'article concernant les droits d'inscription n'est pas non plus semblable à un « boni » qui, selon le *Canadian Oxford Dictionary*, est soit un [TRADUCTION] « avantage supplémentaire non sollicité ou imprévu », soit [TRADUCTION] « une somme d'argent versée en plus du salaire habituel, en reconnaissance d'un rendement exceptionnel ou à titre de supplément à Noël, etc. ». La première définition n'est pas pertinente dans le contexte de l'espèce : un avantage prévu dans une convention collective n'est évidemment pas [TRADUCTION] « non sollicité ou imprévu ». La deuxième définition ne s'applique pas non plus en l'espèce. Le remboursement par un employeur des droits d'inscription à un ordre professionnel payés par un employé n'a aucun lien avec le rendement de l'employé (d'autant plus lorsque l'employeur estime que l'adhésion professionnelle n'est pas nécessaire) et n'est pas un simple cadeau comme un [TRADUCTION] « boni de Noël ».

[25] De plus, le paiement visé à l'article concernant les droits d'inscription n'est aucunement semblable à une prime (*differential*), que le *Canadian Oxford Dictionary* définit comme [TRADUCTION] « la différence de traitement ou de salaire entre des industries ou des catégories d'employés au sein de la même industrie ».

[26] Enfin, il n'est pas non plus semblable à une prime (*premium*), qui est, selon la même source, [TRADUCTION] « une somme ajoutée au [...] traitement, [...] un boni » ou [TRADUCTION] « une récompense ou un prix ». Comme je l'ai expliqué ci-dessus, l'article concernant les droits d'inscription n'établit pas un boni, ni ne constitue une récompense à l'égard de quoi que ce soit.

[27] Le paiement visé par l'article concernant les droits d'inscription est plutôt un remboursement. Un remboursement est différent des catégories de paiement discutées ci-dessus, qui représentent toutes des ajouts au salaire de base d'un employé. Selon le *Canadian Oxford Dictionary*, il sert à [TRADUCTION] « repayer » les dépenses engagées par une personne. Le fait que l'article concernant les droits d'inscription utilise les mots « remboursement » et « rembourser », bien qu'ils ne soient pas déterminants, donne à penser qu'un employé sera tenu de montrer qu'il a effectivement payés des droits d'inscription avant qu'une compensation ne lui soit remis pour un tel paiement, et cette compensation constitue un remboursement du montant versé par l'employé à l'égard de ces droits, quoique ce remboursement ne puisse pas dépassé un montant maximum prévu. Le remboursement est un type de paiement bien connu et distinct, et si le législateur avait voulu qu'il soit visé par l'article concernant les droits d'inscription, il aurait pu facilement le dire. Il ne l'a pas fait.

[28] Je conclus que la LCD n'interdit pas l'article concernant les droits d'inscription.  
Pour les motifs exposés ci-dessus, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée, avec dépens.

**JUGEMENT**

**LA COUR ORDONNE** que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée, avec dépens.

« Danièle Tremblay-Lamer »  
Juge

Traduction certifiée conforme

Jean-François Martin, LL.B., M.A.Trad.jur.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1191-09

**INTITULÉ :** LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c.  
L'INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION  
PUBLIQUE DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Ottawa (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 20 mai 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LA JUGE TREMBLAY-LAMER

**DATE DES MOTIFS :** Le 27 mai 2010

**COMPARUTIONS :**

Sean F. Kelly POUR LE DEMANDEUR

Steven Welchner POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Myles J. Kirvan POUR LE DEMANDEUR  
Sous-procureur général du Canada

Welchner Law Office POUR LE DÉFENDEUR  
Professional Corporation  
Ottawa(Ontario)