

Date : 20091221

Dossier : T-518-09

Référence : 2009 CF 1299

Ottawa (Ontario), le 21 décembre 2009

En présence de madame la juge Tremblay-Lamer

ENTRE :

SYLVIE PAGÉ

Demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, présentée par Sylvie Pagé (la demanderesse) en vertu du paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, de la décision d'une arbitre de griefs (« l'arbitre ») dans *Pagé c. Administrateur général (Service Canada)*, 2009 CRTFP 26, rendue le 3 mars 2009, maintenant le congédiement de la demanderesse de la fonction publique fédérale.

LES FAITS

[2] La demanderesse occupait un poste d'agente de prestations à Services Canada.

[3] À trois reprises, entre 1997 et 2000, elle a traité le dossier de sa demi-sœur, autorisant des paiements de pension à celle-ci.

[4] En septembre 2003, la demanderesse a, de nouveau, autorisé des paiements prioritaires de pension à sa demi-sœur. Contrairement à ce qui était le cas entre 1997 et 2000, celle-ci n'avait pas droit à ces paiements.

[5] L'employeur a été mis au courant de la situation et a lancé une enquête interne. Celle-ci a établi que la demanderesse savait qu'elle n'avait pas le droit de traiter le dossier d'un membre de sa famille et qu'elle a délibérément contourné le système des opérations en envoyant des paiements prioritaires à sa sœur tout en sachant qu'elle n'y était pas admissible.

[6] Suite à la réception du rapport d'enquête et à une entrevue, l'employeur a congédié la demanderesse. La lettre de congédiement affirme que la demanderesse avait commis une fraude contre le gouvernement fédéral, et qu'en raison de ces activités elle n'était plus digne de confiance.

[7] La demanderesse a déposé un grief, et l'arbitre a examiné l'affaire *de novo*, rejetant le grief et maintenant le congédiement.

[8] L'arbitre a retenu, pour l'essentiel, la version des faits de l'employeur. Selon elle, pour retenir la version des faits soutenue par la demanderesse, il aurait fallu croire en la réalité d'une série d'erreurs, d'irrégularités et d'erreurs de jugement invraisemblables.

[9] De plus, la demanderesse avait beaucoup d'expérience et un dossier d'emploi irréprochable, ce qui rendait improbables ses explications de négligence et d'ignorance. Parmi les éléments importants qui ont mené l'arbitre à conclure qu'elle avait agi en toute connaissance de cause est le fait que la demanderesse ait modifié le formulaire T4 attestant le paiement imposable reçu par sa demi-sœur, en faisant passer le montant sur le formulaire de 8 167,71\$ à 816, 71\$. Selon l'arbitre, cette modification ne pouvait pas être accidentelle, comme l'avait soutenu la demanderesse.

[10] Ayant conclu que la demanderesse avait agi délibérément, qu'elle savait que sa demi-sœur n'avait pas droit aux prestations qu'elle lui a accordées et qu'elle était au courant du code d'éthique et du manuel du Régime de pension du Canada qui lui interdisaient de traiter le dossier de sa sœur, elle résume sa décision quant à la faute commise comme suit :

Mme Pagé a clairement enfreint le Code [d'éthique] et le manuel du RPC. L'inconduite commise par Mme Pagé heurte les principes de base relatifs à l'intégrité des fonctionnaires et de l'ensemble de la fonction publique. Sans aller jusqu'à qualifier les gestes de Mme Pagé de fraude, j'estime que, par sa conduite, Mme Pagé s'est placée en conflit d'intérêts en traitant le dossier de sa demi-sœur. Elle a accordé un traitement de faveur à un membre de sa famille et elle a commis un abus de confiance à l'endroit du gouvernement fédéral octroyant des prestations à une personne qui n'y était pas admissible.

(Pagé, supra, par. 163)

[11] Quant aux facteurs atténuant la gravité de la faute, l'arbitre a retenu le fait que le dossier de la demanderesse était auparavant sans tache, le caractère isolé de son manquement et l'absence de bénéfice personnel.

[12] Elle a, cependant, rejeté l'argument de la demanderesse à l'effet que les longs états de son service était également une telle circonstance, notant que dans le cas d'un abus de confiance et de conflit d'intérêts, il peut s'agir d'une circonstance aggravante, la durée du service renforçant la conviction que le fonctionnaire doit savoir ce qu'est un conflit d'intérêts et peut en apprécier la gravité.

[13] L'arbitre a également conclu que les politiques internes en matière de conflit d'intérêts étaient claires, et que même si les collègues de la demanderesse ont fait preuve de laxisme en ne vérifiant pas les autorisations de paiements en cause alors qu'ils auraient dû le faire, cela n'excuse pas sa conduite.

[14] Elle a aussi souligné que, bien que la demanderesse ait reconnu qu'elle n'aurait pas dû traiter le dossier de sa demi-sœur et qu'elle a commis des erreurs dans le traitement de celui-ci, et qu'elle ait collaboré à l'enquête au sujet de ses agissements, elle l'a fait en présentant une défense fondée sur des erreurs de bonne foi. Or, celle-ci n'était pas crédible. Ainsi, la demanderesse n'a pas reconnu l'essentiel de ce qui lui était reproché, c'est-à-dire d'avoir versé des prestations à sa demi-sœur, sachant que celle-ci n'y avait pas droit. En fait, elle a toujours nié avoir agi en connaissance de cause, tant lors de l'enquête que devant l'arbitre. Celle-ci a conclu que si la demanderesse n'était pas consciente que sa demi-sœur n'avait pas droit aux prestations qu'elle lui octroyait, elle s'était aveuglée volontairement. Selon l'arbitre, la demanderesse n'a pas été franche, a tenté de minimiser sa responsabilité et n'a pas manifesté de regrets.

[15] Elle a aussi trouvé que certaines autres considérations étaient pertinentes à la question de la sanction appropriée. Ainsi, elle a noté que la demanderesse occupait un poste important, dans le cadre duquel elle agissait comme fiduciaire de deniers publics, et qui exigeait la confiance entière de son employeur. Ces facteurs augmentaient la gravité de la faute de la demanderesse. Vu le manque de franchise et de remords de la demanderesse, l'arbitre a conclu que le lien de confiance avec l'employeur avait été irrémédiablement rompu et s'est dite « perplexe » quant au potentiel de réhabilitation de la demanderesse. En conséquence le congédiement était bien la sanction appropriée.

LA NORME DE CONTRÔLE

[16] Ce contrôle judiciaire soulève des questions mixtes de faits et de droit, et les réponses de l'arbitre à ce type de question ont droit à la déférence de la Cour. La norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la décision raisonnable, (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 et *Ayangma c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2007 CF 780, 315 F.T.R. 217).

ANALYSE

1) *L'arbitre a-t-elle rendu une décision déraisonnable en maintenant la sanction pour une faute autre que celle alléguée par l'employeur ?*

[17] Selon la demanderesse, l'arbitre a erré en maintenant son congédiement sans avoir conclu qu'elle avait commis la faute que lui reprochait l'employeur, c'est-à-dire une fraude. Il ne revient pas à l'arbitre de substituer la faute reprochée par l'employeur par une faute alternative.

[18] Le procureur général soutient pour sa part que l'inconduite alléguée par l'employeur n'est pas une fraude, mais bien le fait que la demanderesse ait payé des prestations à sa demi-sœur, consciente du fait qu'elle n'y avait pas droit. Il note que la lettre de congédiement ne reprochait pas à la demanderesse que la fraude, mais relatait aussi la rupture de lien de confiance entre celle-ci et son employeur, et affirmait que la demanderesse n'avait plus les qualités d'honnêteté et d'intégrité essentielles à son emploi.

[19] Selon le procureur général, la décision de l'arbitre est compatible avec la lettre de congédiement. Il souligne que l'arbitre a conclu que l'inconduite commise par la demanderesse heurte les principes de base relatifs à l'intégrité des fonctionnaires, et que celle-ci a commis un abus de confiance à l'endroit du gouvernement fédéral.

[20] Je suis d'avis que la décision de l'arbitre est raisonnable pour les motifs qui suivent.

[21] Tout d'abord, il faut souligner que le processus de grief devant un arbitre n'est pas une forme de contrôle (quasi-) judiciaire de la décision de l'employeur de sanctionner un employé fautif. Même si son rôle consiste à déterminer si la sanction était justifiée au moment où elle a été prise, l'arbitre entend l'affaire *de novo*. Ainsi, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2, dispose qu'il peut entendre les témoins (al. 226(1)(a)) et recueillir des éléments de preuve (al. 226(1)(d)) afin d'établir les faits de l'affaire. Il n'est donc pas lié par les conclusions factuelles proposées l'employeur.

[22] Le fait que l'employeur emploie, dans sa lettre de congédiement, un terme qui peut avoir un sens précis en droit civil ou criminel, tel que le mot « fraude », ne signifie pas qu'il reproche à l'employé d'avoir commis la faute comportant tous les éléments constitutifs associés à ce terme par un juriste. L'employeur n'est pas un avocat, et la lettre de congédiement n'est ni une déclaration ni un acte d'accusation. Il n'a, en fait, aucun pouvoir de donner une caractérisation juridique aux actions de l'employé qu'il souhaite sanctionner, de sorte qu'une telle caractérisation ne saurait lier l'arbitre.

[23] Comme l'expliquent les auteurs Rodrigue Blouin et Fernand Morin dans leur ouvrage Droit de l'arbitrage de grief, 5^e éd., Cowansville, Yon Blais, 2000, aux pp. 557-58, « la fonction de l'arbitre consiste d'abord à s'assurer que le geste reproché est bien celui du salarié et qu'il constitue bel et bien un comportement fautif. [...] Lorsqu'il estime qu'il y a faute professionnelle, l'arbitre doit ensuite qualifier le degré de gravité de celle-ci » [je souligne].

[24] Il convient donc de distinguer les cas où un arbitre maintient un congédiement sur la base de faits autres que ceux qui ont motivé l'employeur à prendre cette sanction de cas où, tout en concluant que les faits allégués par l'employeur ont eu lieu, un arbitre caractérise la gravité de l'inconduite reprochée d'une manière différente de l'employeur. Dans le premier cas, l'employé risque de ne pas être en mesure de se défendre convenablement puisqu'il ne sait pas ce qu'on lui reproche, ce qui porte atteinte au principe d'équité procédurale. Par contre, dans le second cas, la capacité de l'employé de présenter une défense pleine et entière n'est nullement compromise puisqu'il sait fort bien ce qu'on lui reproche.

[25] La présente affaire appartient à la seconde catégorie. L'arbitre a conclu que la demanderesse savait qu'elle n'avait pas le droit de verser les prestations à l'origine du présent litige à sa demi-sœur, et que sa conduite était préméditée et délibérée. En somme, que la demanderesse ait, en toute connaissance de cause, disposé de l'argent qui ne lui appartenait pas comme s'il était le sien, c'était précisément le comportement que lui reprochait l'employeur. À la lumière de cette conclusion, l'arbitre aurait pu, à mon avis, qualifier le comportement de la demanderesse de fraude. Il est possible qu'elle ne l'ait pas fait pour éviter d'employer un mot lourd de conséquence dans un contexte où cela n'était pas strictement nécessaire.

[26] En effet, la « fraude » n'était pas le seul motif du congédiement de la demanderesse : la lettre insistait sur le fait que l'employeur n'avait effectivement plus confiance en elle vu son manque d'honnêteté et d'intégrité. L'arbitre a déterminé que l'inconduite alléguée a été démontré par la prépondérance de la preuve.

[27] Ayant conclu que l'employeur était justifié de congédier la demanderesse, l'arbitre devait décider si la sanction était appropriée dans les circonstances.

2) L'arbitre a-t-elle rendu une décision déraisonnable en concluant que le congédiement était la sanction appropriée dans les circonstances de l'espèce ?

[28] Selon la demanderesse, l'arbitre a erré dans son appréciation des facteurs qui militeraient en faveur d'une sanction moins grave que le congédiement.

[29] Ainsi, l'arbitre aurait dû considérer les longs états de service de la demanderesse comme circonstance atténuante.

[30] De plus elle aurait dû retenir comme facteur atténuant le fait qu'elle ait choisi d'utiliser la procédure de « paiements prioritaires » pour faire payer une pension à sa sœur, plutôt que la procédure de révision de dossier. En effet, la première entraîne la révision de l'autorisation de paiement, mais pas la seconde. La demanderesse a donc choisi la voie dans laquelle elle aurait pu être interceptée si la révision prévue avait eu lieu en conformité avec les procédures applicables. Ce n'est pas de sa faute si ces procédures n'ont pas été respectées.

[31] La demanderesse insiste sur le fait que l'arbitre a cité la traduction du rapport d'enquête, rédigé initialement en anglais, dans laquelle on disait à tort qu'un collègue de la demanderesse n'aurait pas décelé la non-admissibilité de la demi-sœur de celle-ci. Le rapport original disait bien que l'erreur aurait pu être décelée si les vérifications avaient été faites. Le choix de la demanderesse révélerait l'absence d'intention frauduleuse et suggérerait que la demanderesse n'a pas abusé des prérogatives que lui accordait son poste.

[32] Enfin, l'arbitre aurait dû accorder une valeur atténuante à sa collaboration à l'enquête menée à son sujet et à sa reconnaissance du fait qu'elle avait commis une erreur en traitant le dossier de sa demi-sœur. Le fait que la demanderesse ait présenté sa version des faits, qui était différente de celle retenue par l'arbitre, n'enlèverait rien à la valeur de sa collaboration et de ses aveux.

[33] Le procureur général, pour sa part, soutient que la décision de l'arbitre de considérer la longueur du service de la demanderesse comme facteur aggravant plutôt qu'atténuant était raisonnable. En effet, la demanderesse avait soutenu qu'elle ignorait l'existence de politiques relatives au conflit d'intérêts, qu'elle a violées en traitant le dossier de sa demi-sœur. L'arbitre était justifié de conclure que la durée de service renforce la conviction que la personne sait ce qui constitue un conflit d'intérêts et peut en apprécier la gravité. Elle agissait au cœur de son expertise et la Cour devrait faire preuve de déférence à son égard.

[34] Je conviens avec le procureur général que la décision de l'arbitre résultant de son appréciation des facteurs atténuants et aggravants en l'espèce a droit à la déférence de la Cour. Je ne vois rien de déraisonnable dans cette décision.

[35] Ainsi, il ressort de la lettre de congédiement que le bris du lien de confiance entre l'employeur et la demanderesse est au cœur du renvoi de celle-ci, il était raisonnable pour l'arbitre de conclure que l'abus de confiance commis par la demanderesse était d'autant plus grave que cette confiance reposait sur de longs états de service.

[36] J'estime que l'arbitre était également fondée de conclure que le « laxisme » dont ont fait preuve les collègues de la demanderesse n'excuse pas sa conduite. L'arbitre n'a pas cru à la bonne foi de la demanderesse, concluant plutôt que celle-ci savait exactement ce qu'elle faisait. Cette conclusion est bien motivée et pouvait se justifier au regard des faits du dossier. Il n'y a pas de raison qui justifierait l'intervention de la Cour pour la modifier. Le fait que l'arbitre ait cru que la

faute de la demanderesse n'aurait pas pu être décelée par une vérification adéquate est sans importance : les erreurs des employés n'excusent pas le comportement de la demanderesse davantage qu'une éventuelle faiblesse du système de vérification comme tel.

[37] Je note, par ailleurs, que le rapport d'enquête, cité par l'arbitre au par. 31 de sa décision, a révélé que la demanderesse devait savoir que ses collègues omettaient systématiquement de vérifier des demandes de paiement. Dans ces circonstances, l'utilisation de la voie de paiement prioritaire n'est aucunement une preuve de sa bonne foi.

[38] Quant à la collaboration de la demanderesse à l'enquête, l'arbitre a observé que celle-ci s'inscrivait dans le cadre d'une défense fondée sur la thèse des erreurs. Loin d'avoir admis l'essentiel de ce qu'on lui reprochait, c'est-à-dire le versement *volontaire* et *en connaissance de cause* de prestations auxquelles sa demi-sœur n'avait pas droit, la demanderesse a nié cette hypothèse, tant au cours de l'enquête de l'employeur que devant l'arbitre. Celle-ci n'a pas trouvé la version des faits exposée par la demanderesse crédible, et a conclu que sa « collaboration » à l'enquête ne pouvait compter comme un facteur atténuant sa culpabilité. En des termes plus clairs, on ne collabore pas à une enquête en mentant à l'enquêteur. Je ne vois rien de déraisonnable à cette conclusion, bien au contraire.

[39] Pour ces motifs, il n'y a aucune raison pour la Cour d'intervenir. La demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que :

La demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.

“Danièle Tremblay-Lamer”

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-518-09

INTITULÉ : SYLVIE PAGÉ et PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA

DATE DE L'AUDIENCE : 8 DÉCEMBRE 2009

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE TREMBLAY-LAMER

DATE DES MOTIFS : Le 21 DÉCEMBRE 2009

COMPARUTIONS :

Me François Simard POUR LA DEMANDERESSE

Me Neil McGraw POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Me. François Simard
DUFOUR ISABELLE LEDUC
BOUTHILLETTE LAPOINTE
BEAULIEU POUR LA DEMANDERESSE

John H. Sims , c.r.
Par Me. Neil McGraw POUR LE DÉFENDEUR