

Date: 20011221

Dossier: 147-2-114

Référence: 2001 CRTFP 132



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DU SERVICE EXTÉRIEUR

requérante/agent négociateur

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR

(ministère des Affaires étrangères et du Commerce international)

employeur

Devant : [Marguerite-Marie Galipeau, présidente suppléante](#)

Pour la requérante/l'agent négociateur : [Ron Cochrane](#)

Pour l'employeur : [Richard Fader, avocat](#)

Audience tenue à Ottawa (Ontario)
le 20 juillet, avec transmission des observations écrites terminée le 28 août 2001.

DÉCISION

[1] Il s'agit d'une demande que l'Association professionnelle des agents du service extérieur (Association) présente en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (Loi) dans laquelle elle demande à la Commission que les candidats ayant terminé avec succès le Programme de perfectionnement du Service extérieur (PPSE) qui sont tenus de recevoir une formation linguistique (français ou anglais) soient des «fonctionnaires» aux termes de la Loi et soient inclus dans le certificat d'accréditation délivré par la Commission à l'Association à titre d'agent négociateur du 11 mars 1968, tel que modifié (dossier de la Commission 142-2-326) le 10 mai 1999.

[2] Depuis le 10 mai 1999, l'Association est l'agent négociateur exclusif de tous les fonctionnaires de l'employeur qui font partie du groupe Service extérieur, défini dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* du 27 mars 1999. Cette définition (pièce E-15) se lit ainsi :

Définition du groupe Service extérieur

Le groupe Service extérieur comprend les postes qui sont principalement liés à la planification, à l'élaboration, à l'exécution et à la promotion des politiques et intérêts du Canada en matière de diplomatie, de commerce, de droits de la personne, de culture, de promotion et de développement international dans les autres pays et dans les organisations internationales au moyen d'affectations successives dans le service extérieur.

Postes inclus

Sans limiter la généralité de la définition énoncée ci-dessus, sont inclus dans ce groupe les postes dont les responsabilités principales se rattachent à l'une ou à plusieurs des activités suivantes :

- 1. politique en matière de relations et d'échanges commerciaux et économiques — planification, élaboration, réalisation ou gestion de politiques, de programmes, de services ou d'activités axés sur les relations économiques ou commerciales du Canada avec les autres pays, y compris le développement, la promotion ou le renforcement des intérêts économiques ou commerciaux du Canada dans des forums bilatéraux ou multilatéraux;*
- 2. relations politiques et économiques — planification, élaboration, réalisation ou gestion de politiques, de programmes, de services ou d'autres activités axés sur les relations politiques du Canada avec d'autres pays;*

3. immigration — exécution ou gestion des politiques, programmes, services et autres activités à l'appui du programme d'immigration du Canada à l'étranger;
4. questions juridiques — prestation de conseils juridiques au gouvernement fédéral sur les obligations et les droits internationaux du Canada; interprétation et application d'obligations légales internationales; négociation de diverses ententes, traités et conventions bilatéraux et multilatéraux; défense de la position du Canada relativement à ces obligations et ententes, y compris le règlement de différends;
5. communications et culture — planification, élaboration, réalisation ou gestion de politiques, de programmes, de services ou d'autres activités liés aux communications ou à la culture au Canada et à l'étranger afin de promouvoir le rôle du service extérieur du Canada auprès des Canadiens et de promouvoir le Canada à l'étranger;
6. prestation de conseils connexes.

Sont aussi inclus les postes occupés par des membres du groupe dans le cadre d'affectations au Canada.

Postes exclus

Les postes exclus du groupe Service extérieur sont ceux dont la principale raison d'être est comprise dans la définition d'un autre groupe ou ceux dont l'une ou plusieurs des activités suivantes sont primordiales :

1. prestation de services administratifs ou de services d'information comme il est décrit dans le groupe Services des programmes et de l'administration;
2. représentation dans d'autres pays des intérêts canadiens dans un domaine spécialisé lorsque le ou la titulaire n'est pas un ou une membre du personnel faisant carrière dans le service extérieur par affectations successives.

[3] Actuellement, le groupe Service extérieur se compose des fonctionnaires suivants :

- | | |
|--|---------|
| 1) les agents du PPSE | (PPSE) |
| 2) les agents de niveau 1 du service extérieur | (FS-01) |
| 3) les agents de niveau 2 du service extérieur | (FS-02) |

[4] L'employeur s'oppose à l'inclusion, dans l'unité de négociation, des candidats *ab initio* qui ne sont pas issus de la fonction publique :

[Traduction]

[...]

L'employeur conteste le fait allégué par la requérante, en particulier l'affirmation selon laquelle les candidats ab initio qui ne sont pas issus de la fonction publique sont des fonctionnaires aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et les candidats recrutés à l'interne (qui proviennent de la fonction publique) sont membres de l'unité de négociation des FS.

La thèse de l'employeur est fondée sur le principe bien établi selon lequel la Commission n'est pas habilitée à déterminer qui est ou n'est pas un fonctionnaire aux termes de la Loi à partir d'une situation de fait donnée. En l'absence d'une nomination en conformité avec la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, les personnes visées par la présente demande qui ne proviennent pas de la fonction publique ne peuvent être des « fonctionnaires » aux termes de la Loi : Canada (Procureur général) c. A.F.P.C., [1991] 1 R.C.S. 614 (Econosult). De toute façon, l'article 34 de la Loi ne saurait être invoqué pour déterminer si une personne est ou n'est pas un fonctionnaire : Econosult; S.G.C.T. c. Canada (Office national du film), [1992] A.C.F. n° 125 (C.A.F.). De la même façon, on ne saurait dire d'un fonctionnaire qu'il appartient à une unité de négociation si ce fonctionnaire n'a pas été nommé à un poste inclus dans ladite unité de négociation conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

L'employeur demande donc que la Commission rejette la demande sur-le-champ, faute de compétence, sur la foi des documents qui lui sont maintenant présentés, conformément à l'article 8 des Règlement et règles de procédure de la CRTFP (1993).

[5] Bref, l'employeur conteste la compétence de la Commission pour instruire cette affaire ainsi que l'inclusion, dans l'unité de négociation représentée par l'Association, de personnes définies comme des « candidats *ab initio* au Programme de perfectionnement du Service extérieur ».

FAITS

[6] Le PPSE a été instauré en 1997. Il s'agit d'un programme quinquennal de formation destiné aux nouvelles recrues pour les postes d'agent du service extérieur. Pendant les cinq ans que dure ce programme, les participants sont tenus de travailler

en affectation à l'étranger durant une période minimale. Au terme des cinq ans, le participant qui termine avec succès le Programme est nommé au niveau de classification FS-02.

[7] Les candidats au Programme sont recrutés à l'extérieur de la fonction publique aussi bien qu'à l'interne. Par conséquent, au début, certains ne sont pas des fonctionnaires tandis que d'autres le sont déjà.

[8] Selon le témoin de l'employeur, Bruce Levy, directeur intérimaire des affectations, Division des ressources humaines, au ministère des Affaires étrangères, l'entrée au service extérieur se fait habituellement de deux façons : 1) l'entrée par un fonctionnaire actuel; 2) l'entrée par une personne qui a obtenu un diplôme universitaire assez récemment.

[9] Lorsque le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) ont affiché le poste (pièce E-3), l'avis se lisait ainsi :

[...]

Avant qu'une offre d'emploi vous soit faite, vous devez :

- *avoir obtenu une autorisation sécuritaire;*
- *avoir obtenu une attestation médicale démontrant que vous pouvez être affecté partout dans le monde;*
- *avoir atteint le niveau requis de bilinguisme.*

[...]

[Nous soulignons]

[10] De 4 000 à 6 000 personnes se présentent à l'examen d'entrée. La Commission de la fonction publique fait un premier tri. Neuf cents (900) noms sont envoyés aux deux ministères. Les ministères procèdent à une deuxième présélection et réduisent la liste à 450 personnes. Dix équipes représentant les deux ministères effectuent ensuite les entrevues. Environ 80 candidats sont retenus (60 pour le MAECI et 20 pour CIC) et obtiendront, à terme, une offre d'emploi. Ces 80 personnes sont informées par lettre

(pièce E-4) qu'elles figurent sur une liste restreinte de candidats et qu'elles ne sont pas encore employées.

[11] Avant de se voir offrir un poste, les candidats retenus doivent obtenir leur autorisation sécuritaire et une attestation médicale. En outre, leur capacité de s'exprimer dans les deux langues officielles doit être démontrée. Tous les postes du service extérieur (FS) sont à dotation bilingue impérative et comprennent les postes du PPSE. Lorsqu'une personne satisfait aux exigences en matière de langue seconde, après avoir obtenu une attestation médicale et la cote de sécurité nécessaires, une offre d'emploi lui est faite dans le cadre du PPSE.

[12] Si la personne ne satisfait pas aux exigences linguistiques, on lui offre une formation, aux frais de l'État, qu'elle recevra dans le cadre du Programme de formation linguistique (pièce E-5). Une fois que la personne a terminé avec succès cette formation, elle se voit offrir (pièce E-6) un emploi à durée indéterminée d'agent du service extérieur (niveau de groupe : PPSE) et est embauchée en vertu du PPSE. Les cinq années du Programme sont considérées comme une période de stage pour le candidat retenu (pièce E-6).

[13] Pour une personne qui est déjà fonctionnaire, la façon d'accéder au PPSE est la même. Deux concours internes sont ouverts; ils visent à donner aux fonctionnaires qui ne font pas partie du groupe FS la possibilité de travailler au service extérieur; par exemple, une personne occupant un poste en administration des programmes pourrait présenter sa candidature (pièce E-8).

[14] Si ce fonctionnaire réussit l'entrevue, mais ne satisfait pas aux exigences linguistiques, on lui offre de participer (pendant 52 semaines au maximum) au Programme de formation linguistique. Les conditions afférentes au poste d'attache de ce fonctionnaire (p. ex. PM) (pièce E-10) continuent de s'appliquer jusqu'à ce qu'il ait achevé avec succès sa formation en langue seconde et qu'un poste à durée indéterminée d'agent du service extérieur dans le cadre du PPSE soit offert et accepté (conformément à un pouvoir délégué de la Commission de la fonction publique) (pièces E-9 et E-11).

[15] Le régime de rémunération du PPSE (pièce E-14) fournit des lignes directrices sur des aspects tels que les traitements et leur progression (les échelles de traitement sont

établies dans l'annexe A de la convention collective passée entre le Conseil du Trésor et l'Association (pièce E-13)).

[16] Le témoin de l'employeur, Bruce Levy, souligne que, pendant la formation linguistique, les personnes étudient une langue et n'exercent pas les fonctions des postes inclus dans la définition du groupe Service extérieur (pièce E-15).

[17] Selon Bruce Levy, les candidats recrutés à l'extérieur de la fonction publique (les candidats *ab initio*) ne sont pas des fonctionnaires tant qu'ils n'ont pas terminé avec succès leur formation linguistique et accepté une offre d'emploi pour un poste du groupe Service extérieur dans le cadre du PPSE, et ceux qui sont recrutés à l'interne (ainsi que dans les deux ministères : MAECI et CIC) conservent leur poste (p. ex. PM) jusqu'à ce qu'ils achèvent leur formation en langue seconde (s'il y a lieu), répondent aux exigences linguistiques et, finalement, acceptent une nomination à un poste du groupe Service extérieur.

[18] Le représentant de l'Association a produit un témoin, Sameena Qureshi, qui, allègue-t-on, est devenue une fonctionnaire à une date antérieure à celle affirmée par le Ministère.

[19] Le 6 octobre 1997, la Commission de la fonction publique a passé une annonce (pièce A-2) de carrières au service extérieur dans un journal.

[20] Deux secteurs relèvent du service extérieur : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

[21] L'annonce (pièce A-2) se lisait ainsi :

[Traduction]

[...]

*Avant qu'une offre d'emploi puisse être faite, les candidats retenus **doivent** obtenir une autorisation de sécurité au niveau secret et **doivent** obtenir une attestation médicale démontrant qu'on peut les affecter partout dans le monde. Une fois embauchés, les candidats **doivent** obtenir une autorisation de sécurité au niveau très secret. Ils **doivent** obtenir aussi le niveau requis de bilinguisme dans les deux langues officielles, et ce, dans un délai précis. La formation linguistique sera fournie.*

[Nous soulignons]

[22] À la suite de cette annonce parue le 6 octobre 1997 (pièce A-2), Sameena Qureshi a passé un examen d'entrée dans la fonction publique et au service extérieur.

[23] Le 6 avril 1998, à l'issue de l'entrevue, on l'a informée (pièce A-1) qu'elle figurait sur une liste restreinte de candidats. On lui a signalé qu'elle devrait obtenir une autorisation de sécurité et une attestation médicale. On lui a également dit que [traduction] « Cette lettre ne doit pas être interprétée comme une lettre d'offre. » [Nous soulignons]

[24] Quelques mois plus tard, Sameena Qureshi a réussi un test d'évaluation linguistique.

[25] Le 8 juillet 1998, elle a été acceptée au Programme de formation linguistique de la fonction publique fédérale (pièce A-4). Dans la lettre pertinente (pièce A-4), on l'a informée qu'elle ne deviendrait pas une fonctionnaire avant d'avoir réussi sa formation linguistique :

[Traduction]

[...] Vous devez terminer avec succès votre formation linguistique pour être admissible au Programme de perfectionnement du Service extérieur (PPSE).

Le statut « ab initio » (non-fonctionnaire) sera attribué aux candidats qui, comme vous, ont accepté de suivre une formation initiale en langue seconde avant d'être nommés à un poste des groupe et niveau PPSE-1, c'est-à-dire du Programme de perfectionnement du Service extérieur.

Une fois que vous aurez achevé avec succès votre formation, vous recevrez une lettre d'offre pour un poste d'agent du service extérieur dans le groupe PPSE.

[Nous soulignons]

[26] Les conditions d'emploi jointes à cette lettre se lisaient ainsi :

[Traduction]

[...]

*SITUATION DES CANDIDATS « AB INITIO »
(NON-FONCTIONNAIRES)*

Le statut « ab initio » (non-fonctionnaire) est attribué aux candidats qui acceptent de suivre une formation linguistique initiale avant d'être nommés à un poste de niveau 1 du groupe PPSE.

Le temps passé à suivre la formation linguistique n'est pas considéré comme une période d'emploi dans la fonction publique; en conséquence, vous n'êtes pas admissible à des avantages sociaux tels que les régimes d'assurance et la pension de retraite.

DATE DE DÉBUT

Votre formation linguistique commence le 8 septembre 1998 au Centre Asticou, à 8 h. Vous devez vous présenter en classe à l'adresse suivante : [...]

[Nous soulignons]

[27] Le 24 juillet 1998, Sameena Qureshi a accepté ces conditions (pièce A-4, page 5). Était jointe à la lettre d'offre de formation linguistique (pièce A-4) une copie de la directive sur la [Traduction] « réinstallation à l'intérieur du Canada des personnes nouvellement recrutées » (pièce A-5).

[28] Ce même jour du 24 juillet 1998, Sameena Qureshi a également signé une « Déclaration d'engagement à devenir bilingue » (pièce A-6).

[29] Le Ministère a défrayé Sameena Qureshi de ses déplacements (pièce A-7).

[30] Le 4 août 1998, elle a rencontré Wayne Read à Ottawa. Ce dernier lui a remis une lettre renfermant des explications (pièce A-8) sur ce à quoi elle avait droit en qualité de « candidate *ab-initio* (non-fonctionnaire) » ainsi que des formulaires de demande de congé (pièce A-9). On lui a également remis une carte d'identité aux fins du Régime de soins dentaires de la fonction publique (pièce A-10). Dans la lettre du 4 août 1998, on pouvait lire :

[Traduction]

[...]

RETRAITE ET ASSURANCES

En vertu des règlements visant le statut de candidat « ab initio » (non-fonctionnaire), vous n'êtes pas admissible au régime de retraite, à la protection d'assurance-vie ou d'assurance-santé, [...]

[...]

[31] On a avisé M^{me} Qureshi (pièce A-11) que, à compter du 8 septembre 1998, elle adhéraît au Régime de prestations supplémentaires de décès et qu'elle devait cotiser au Compte de pension de retraite. (En réalité, aucune retenue n'a été faite sur son chèque de paie (pièce A-15).)

[32] Cela a coïncidé avec son cours de langue étrangère : du 8 septembre 1998 au 10 juin 1999.

[33] Le 23 juin 1999, elle a reçu une note de service du directeur, Service des langues officielles et traduction, MAECI, dans laquelle il était indiqué que, à compter du 1^{er} juin 1999, elle était admissible à une prime au bilinguisme. Cette note de service lui fournissait aussi un code d'identification de dossier personnel (CIDP) lui indiquant que ses groupe et niveau étaient FS-01 (plutôt que PPSE).

[34] Ce même jour, on l'a informée qu'elle avait réussi sa formation linguistique. Après avoir terminé cette formation, elle a accompli quelques tâches administratives, puis a été affectée à Équipe Canada de juin à octobre 1999.

[35] Elle a affirmé qu'on ne lui avait pas dit qu'elle était nommée à un poste du groupe PPSE. Cependant, en contre-interrogatoire, on lui a présenté une lettre d'offre (pièce E-1), datée du 16 juin 1999, qu'elle avait signée et qui indiquait qu'elle acceptait l'offre de nomination pour une période indéterminée.

[36] Le 22 septembre 1999 - la formation en langue seconde s'est étalée du 8 septembre 1998 au 10 juin 1999 -, elle a reçu une note de service (pièce A-13) l'informant qu'on lui avait versé un trop-payé de 1 920,40 \$ à la suite d'une erreur de calcul commise en mars 1999 par le système de rémunération. On lui a dit que, en sa qualité de candidate *ab initio*, son traitement était de 80 % du traitement de départ d'un poste du groupe PPSE, le recouvrement du trop-payé a commencé le 27 octobre 1999. (L'avocat de l'employeur a admis que cela avait créé des difficultés).

[37] D'après Sameena Qureshi, cette note de service (pièce A-13) indiquait clairement que les candidats *ab initio* faisaient partie du Programme de perfectionnement du Service extérieur.

[38] Sameena Qureshi et ses collègues ont porté l'affaire à l'attention de l'Association et de la sous-ministre adjointe aux Ressources humaines, Suzanne Laporte.

[39] Le 2 novembre 1999, Suzanne Laporte l'a informée (pièce A-14) que le recouvrement serait retardé jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles échelles de traitement de la convention collective sur lesquelles est basée la rémunération des candidats *ab initio*.

[40] Le recouvrement a commencé en décembre 2000.

[41] D'après Bruce Levy, certains des documents produits en preuve contiennent des erreurs. Un avis (pièce A-16) indiquant que l'exigence linguistique d'un poste d'agent du service extérieur est « bilingue non impératif » est incorrect (tous les postes du service extérieur qui commandent une réinstallation sont à dotation bilingue impérative). C'est une erreur que d'avoir envoyé à Sameena Qureshi un document indiquant qu'elle devait cotiser au Compte de pension de retraite; et, en fait, elle ne le fait pas (pièce A-15). De même, c'est une erreur que d'envoyer aux candidats *ab initio* une carte d'identité pour le Régime de soins dentaires de la fonction publique (pièce A-10).

Plaidoiries

[42] Les représentants des deux parties ont transmis des observations écrites qui sont au dossier.

[43] En résumé, le représentant de l'agent négociateur argue ce qui suit dans le cas des personnes recrutées qui étaient déjà des fonctionnaires :

[Traduction]

[...]

La preuve révèle que, en adoptant une approche pragmatique et fonctionnelle quant à ce que le ministère a fait et non pas quant à ce qu'il avait l'intention de faire, on devrait raisonnablement conclure que, en fait, il a modifié la désignation bilingue du poste, la faisant passer de bilingue

impératif à bilingue non impératif, pour s'assurer que les candidats qu'il avait sélectionnés se verraient offrir la possibilité de répondre aux exigences linguistiques du poste. Ce faisant, une nomination a été faite pour permettre à ces fonctionnaires de se retrouver à l'intérieur des limites fixées par la politique du Conseil du Trésor en matière de formation en langue seconde.

La nomination aurait dû être faite à un poste du PPSE avant que l'employé n'aille en formation linguistique, car cette formation était nécessaire pour répondre aux exigences linguistiques du poste de classification PPSE. Par conséquent, pendant sa formation linguistique, l'employé serait membre de l'unité de négociation des agents de service extérieur et serait assujéti aux conditions de la convention collective.

[...]

[44] Dans le cas des personnes recrutées à l'extérieur de la fonction publique, c'est ce que le ministère a effectivement fait que l'on devrait faire entrer en ligne de compte et non pas seulement ce qu'il avait l'intention de faire.

[45] L'avocat de l'employeur affirme que les personnes recrutées à l'interne n'avaient commencé à faire partie de l'unité de négociation qu'après avoir achevé avec succès leur formation en langue seconde et avoir été nommées à un poste du groupe PPSE. Quant aux personnes recrutées à l'extérieur, elles ne font partie de l'unité de négociation du service extérieur qu'après avoir :

- 1) terminé avec succès la formation linguistique;
- 2) été nommées dans la fonction publique et au service extérieur.

Motifs de la décision

[46] Je suis d'avis que la preuve documentaire ainsi que les témoignages corroborent la conclusion selon laquelle les candidats à un poste du groupe Service extérieur ne commencent à faire partie de l'unité de négociation des agents du service extérieur qu'après avoir terminé avec succès la formation linguistique.

[47] Les avis affichés (pièces A-2 et E-3) pour le poste, la lettre (pièce A-1) informant les candidats du fait qu'ils se retrouvent sur une liste restreinte, la lettre d'acceptation (pièce A-4) de participation au Programme de formation linguistique de la fonction publique et l'acceptation des conditions d'un emploi éventuel (pièce A-4) sont autant

de documents qui rappellent toujours aux candidats les conditions préalables à une offre d'emploi. La carte d'identité pour le Régime de soins dentaires de la fonction publique (pièce A-10) et l'avis (pièce A-11) selon lequel la candidate participe au régime de prestations supplémentaires de décès sont des erreurs administratives qui ne sauraient neutraliser les conditions préalables clairement exprimées (pièces A-1, A-2 et A-4) pour permettre l'entrée au service extérieur. L'intention exprimée par le ministère et ce sur quoi, en fait, les deux parties étaient d'accord (pièce A-4) était que l'emploi dans le groupe Service extérieur (et donc l'inclusion dans l'unité de négociation correspondante) ne commencerait qu'une fois la formation linguistique réussie. Sameena Qureshi est devenue une fonctionnaire ainsi qu'une employée du groupe Service extérieur le 11 juin 1999. Par conséquent, c'est à cette date qu'elle est devenue membre de l'unité de négociation dont l'Association est l'agent négociateur accrédité, et c'est à cette date qu'elle a commencé à être assujettie aux conditions d'emploi établies dans la convention collective des agents du service extérieur.

[48] J'en arrive à la même conclusion en ce qui concerne les personnes recrutées parmi les fonctionnaires. Ces personnes ne sont incluses dans l'unité de négociation des agents du service extérieur qu'après avoir satisfait aux conditions préalables, notamment la réussite de la formation linguistique, et accepté une offre d'emploi dans le groupe des agents du service extérieur. De plus, on n'a pas contesté le témoignage selon lequel ces personnes n'exercent aucune des fonctions des postes inclus dans l'unité de négociation du service extérieur tant qu'elles n'ont pas terminé et réussi leur formation linguistique.

[49] Pour ces motifs, la présente demande est rejetée.

**Marguerite-Marie Galipeau,
présidente suppléante**

OTTAWA, le 21 décembre 2001

Traduction de la C.R.T.F.P.