

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

L'ASSOCIATION CANADIENNE DU CONTRÔLE DU TRAFIC AÉRIEN

agent négociateur

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Transports Canada)

employeur

AFFAIRE: Renvoi fondé sur l'article 99 de la Loi sur les
relations de travail dans la fonction publique

Devant: Yvon Tarte, président

Pour l'agent négociateur: Peter Barnacle, avocat

Pour l'employeur: Harvey Newman, avocat

Affaire entendue à Ottawa (Ontario)
les 9 mai, 3 juillet, 12 et 13 décembre 1996

DÉCISION

En vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, l'agent négociateur a renvoyé une affaire concernant l'exécution d'une lettre d'entente (4-91) (ci-après appelée LE (4-91)) qui fait partie de la convention collective signée par les parties et qui a été déposée sous la cote U-1 (Code 402/91).

La LE (4-91) se lit comme il suit :

La présente confirme l'accord conclu pendant les négociations en cours au sujet de l'assignation des fonctions des contrôleurs.

Les fonctions qui sont actuellement remplies par les membres d'autres groupes de négociation ne seront pas normalement assignées à des membres du groupe du contrôle de la circulation aérienne et les fonctions qui sont actuellement remplies uniquement par les membres dudit groupe ne seront pas assignées à des membres d'autres groupes de négociation.

Lorsqu'en raison des nécessités du service, l'une ou l'autre partie juge souhaitable de déroger à cet accord, les parties conviennent de tenir des discussions afin d'étudier de telles propositions et peuvent accepter d'un commun accord de faire des exceptions à ce qui précède.

Il est également convenu que la présente lettre ne préjuge aucunement des positions de l'une ou l'autre partie et qu'elle ne porte aucunement atteinte aux engagements déjà pris relatifs à l'exécution par les adjoints du contrôle de la circulation aérienne des fonctions relatives à la copie des heures estimées, au report des données de vol et au tracé des missions.

Comme il le mentionne dans son document de référence (pièce U-2), l'agent négociateur allègue qu'à plusieurs occasions, l'employeur [traduction] «a assigné à des membres de l'unité de négociation des fonctions d'adjoint (ATE) à la tour d'Ottawa». L'agent négociateur demande une ordonnance (pièce U-2) :

- 1. déclarant que l'employeur a enfreint les conditions de la convention collective, LE 4-91;*
- 2. enjoignant à l'employeur de s'abstenir de commettre d'autres violations;*

3. accordant tout autre redressement qui peut être demandé ou nécessaire pour indemniser pleinement l'agent négociateur et ses membres.

Les parties ont déposé un exposé conjoint des faits (pièce U-8) qui se lit en partie comme il suit :

1. L'effectif à la tour d'Ottawa est composé de deux groupes professionnels : les contrôleurs de la circulation aérienne (les contrôleurs et les superviseurs classés dans le groupe «AI») ET les adjoints (appelés ATE et classés dans le groupe «GT»).
2. Le personnel AI fait partie d'un groupe de négociation représenté par l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA). Le personnel ATE est membre d'un groupe de négociation représenté par l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC).
3. L'ACCTA prétend que l'employeur a violé la Lettre d'entente 4/91 (LE 4) de la convention collective (Code 402/91) en assignant des fonctions ATE à du personnel AI au cours de la période en question.
4. L'employeur reconnaît avoir assigné des fonctions ATE à du personnel AI au cours de la période en question, mais il nie avoir violé la LE 4.
5. L'AFPC a été avisée de la présente procédure, et un représentant a assisté à la première journée de l'audience.
6. Au cours de la période en question, la tour d'Ottawa fonctionnait 24 heures par jour, sept jours par semaine, avec les postes/effectifs suivants :

2245 - 0700	un contrôleur	Poste de minuit
0600 - 1445	un ATE	Poste de jour
0645 - 1500	trois contrôleurs, un superviseur	Poste de jour
1045 - 1900	un contrôleur	Poste de relève (L-V seulement)
1430 - 2315	un ATE	Poste du soir
1445 - 2300	trois contrôleurs, un superviseur	Poste du soir

Des notes de service, soit Tour/Tower 95-75, Tour/Tower 96-06 et Tour/Tower 96-07, où sont énoncés sous forme de tableau les besoins en personnel sont jointes comme annexes 1, 2 et 3.

7. *L'employeur reconnaît que des fonctions ATE ont été exécutées au cours des deux postes ATE pendant toute la période en question, peu importe qu'une personne ATE devait ou non travailler ces postes, ou si elle devait travailler, elle n'était pas présente pour exécuter le travail.*
8. *Les horaires de la tour d'Ottawa pour décembre 1995, janvier et février 1996, figurent aux pièces U-4, U-5 et U-6. Les deux groupes d'employés, c'est-à-dire AI et ATE, sont identifiés par des initiales à deux lettres imprimées en majuscules, alors que les stagiaires AI le sont par des initiales à deux lettres imprimées en minuscules.*
9. *Au cours de la période en question, l'employeur estimait qu'il incombait au personnel AI de service d'exécuter les fonctions du poste ATE vacant.*
10. *Aux fins du présent renvoi, et sans préjuger de toute position à venir à cet égard, l'ACCTA n'allègue pas une violation de la LE 4 dans les cas où les contrôleurs se sont vu assigner des fonctions ATE pendant les postes du jour et du soir, lorsqu'il y avait un excédent de contrôleurs à l'horaire, en sus de ce qui était requis pour ces postes selon les annexes 1, 2 ou 3, sauf lorsqu'on a enfreint des droits prévus dans la convention collective pour affecter un employé AI à un poste ATE vacant. L'ACCTA n'allègue pas à ce moment-ci de violation de la LE 4, lorsque des employés AI sont appelés en temps supplémentaire pour un poste ATE vacant.*
11. *À certaines dates et pendant certains postes du jour/soir au cours de la période en question, lorsque tout l'effectif de contrôleurs et de superviseurs prévu aux annexes 1, 2 et 3 était présent, et que du temps supplémentaire n'était pas autorisé, des fonctions ATE ont été assignées et exécutées par des employés AI qui étaient déjà inscrits à l'horaire. On trouvera en annexe 4 la liste de ces dates et de ces postes, avec renvoi aux pièces U-4, U-5 et U-6.*
12. *Les parties se réservent le droit de présenter toute autre preuve qui peut être requise au cours de l'audience de cette affaire.*

Outre l'exposé conjoint des faits, chacune des parties a appelé un témoin.

Michel Courcy travaille comme contrôleur de la circulation aérienne à la tour d'Ottawa. Il est président de la section locale de l'ACCTA. Normalement, les contrôleurs de la circulation aérienne à la tour d'Ottawa occupent l'un de trois postes de contrôle appelés tour, sol et autorisation. Le poste ATE est un poste de soutien qui

appuie les contrôleurs de la circulation aérienne dans leur travail. Les postes ATE sont occupés par des employés qui font partie d'une autre unité de négociation et qui sont représentés par un agent négociateur différent.

En se servant des diverses pièces, M. Courcy a montré des cas où un poste ATE avait été doté par un contrôleur de la circulation aérienne, même s'il n'y avait que le nombre minimum de contrôleurs requis.

Il a aussi mentionné des situations où des contrôleurs de la circulation aérienne se sont vu refuser des congés pour que des contrôleurs disponibles en sus de l'effectif requis puissent être utilisés pour doter des postes ATE (voir pièces U-9 à U-14).

Le témoin m'a ensuite renvoyé aux annexes 1, 2 et 3 de la pièce U-8, l'exposé conjoint des faits. Ces trois notes de service, qui sont datées respectivement du 23 octobre 1995, du 31 janvier 1996 et du 1^{er} février 1996, se lisent en partie comme il suit :

Annexe 1 :

Seuls les GT-1 seront éligibles pour combler le poste de spécialiste en surtemps.

Annexe 2 :

À moins que requis par les nécessités du service, la dotation du poste de travail ATE, en temps supplémentaire, sera normalement réservé (sic) au personnel GT.

Annexe 3 :

Le temps supplémentaire ne sera pas normalement utilisé pour doter le poste de travail ATE sauf pour nécessités du service ou si le poste de travail sera vacant pour deux quarts de travail consécutives (sic). Le surveillant prendra en considération ces informations afin d'arriver à sa décision de doter le poste en temps supplémentaire.

Une fois la décision de doter le poste ATE en temps supplémentaire est prise (sic) par le surveillant ou son remplaçant, on s'efforcera de doter le poste par du personnel GT faute de quoi le personnel AI sera utilisé.

S'il y a plus de personnel AI disponible que normalement requis, il pourra être utilisé afin de compléter les tâches du poste ATE s'il est vacant. Le congé AD HOC ne sera pas

approuvé s'il en résulte que le poste ATE doit être doté en temps supplémentaire. En d'autres mots, si le congé AD HOC est approuvé lorsque le poste de travail ATE est vacant, le personnel AI en devoir pour ce même quart de travail assumera la responsabilité du poste de travail ATE.

En se servant des pièces U-4 à U-7, M. Courcy a ensuite montré que la tour d'Ottawa était à court de personnel ATE du 7 décembre 1995 au 16 mars 1996. Selon le témoin, l'effectif ATE à la tour d'Ottawa se compose normalement de quatre employés. Au cours de la période de décembre 1995 à mars 1996 mentionnée ci-dessus, seulement deux ou trois employés ATE étaient disponibles. Après la mi-mars, deux nouveaux stagiaires ATE sont arrivés, de sorte que quatre GT étaient de nouveau disponibles pour les fonctions ATE.

Bob Gould a ensuite témoigné pour l'employeur. Même s'il travaille maintenant pour NAVCAN, il a été à compter de janvier 1996 le gestionnaire de Transports Canada à la tour d'Ottawa. M. Gould a confirmé que l'effectif ATE à la tour d'Ottawa pour la période de décembre 1995 à mars 1996 aurait normalement été de quatre employés. Au cours de cette période, un poste ATE devait être doté pour tous les postes sauf le poste de minuit. Normalement, on s'attendait donc que des contrôleurs de la circulation aérienne remplissent des fonctions ATE pendant le poste de minuit et pendant l'absence temporaire du GT (pour des pauses, etc...) pendant les autres postes.

En décembre 1995, la tour d'Ottawa a perdu un employé ATE qui est allé à Cornwall suivre une formation en contrôle de la circulation aérienne. Pendant son absence, il fallait protéger son poste. Le même mois, un autre employé ATE a été affecté temporairement à un nouveau programme, ailleurs qu'à la tour.

En janvier 1996, M. Gould s'est rapidement rendu compte qu'il y avait un problème de dotation ATE à la tour d'Ottawa. Son gestionnaire des opérations lui a dit que M. Courcy avait été consulté au sujet de ce problème.

M. Eid, un représentant de l'ACCTA, lui a dit que la politique énoncée à l'annexe 1 de la pièce U-8 (supra) ne lui plaisait pas. M. Gould a admis qu'il y avait un problème. Il croyait que l'affaire avait été réglée lorsque les annexes 2 et 3 de la pièce U-8 ont été rédigées. Deux jours plus tard, il a été informé que la question avait fait l'objet d'un renvoi en vertu de l'article 99.

M. Gould a reconnu qu'à l'exception de quelques mois, il manquait à la tour d'Ottawa au moins un employé ATE entre juin 1995 et décembre 1996.

Le témoin a ensuite indiqué que son hésitation à utiliser du temps supplémentaire pour doter un poste ATE vacant avait moins à voir avec le coût qu'avec le fait que le poste ATE était tellement sous-utilisé qu'il n'était pas nécessaire de le doter.

ARGUMENTATION

Pour l'agent négociateur

Il ressort clairement de la preuve que l'employeur avait pour pratique d'affecter régulièrement des contrôleurs de la circulation aérienne à des postes ATE en violation de la convention collective.

Deux situations particulières préoccupent l'agent négociateur : premièrement, la situation où la tour comptait l'effectif normal d'employés AI auxquels on assignait néanmoins des fonctions ATE pour une partie ou la totalité d'un poste et, deuxièmement, la situation où la tour comptait plus que l'effectif normal d'employés AI mais que des congés étaient refusés pour garantir que le contrôleur «supplémentaire» occuperait le poste ATE.

L'agent négociateur ne maintient pas qu'un contrôleur de la circulation aérienne ne peut jamais remplir des fonctions ATE, et il ne soutient pas non plus, à l'audience, que l'utilisation d'un contrôleur de la circulation aérienne en temps supplémentaire pour exécuter des fonctions ATE est répréhensible.

Les parties ont convenu dans la pièce U-8 que les fonctions ATE doivent être exécutées par les membres d'une autre unité de négociation, et que ces fonctions ont été exécutées par des contrôleurs de la circulation aérienne à plusieurs occasions énumérées dans l'exposé conjoint des faits.

La LE (4-91) limite le droit général de l'employeur de gérer ses opérations. La LE (4-91) interdit l'assignation en temps normal de fonctions ATE à des contrôleurs de la circulation aérienne. Le Collins Dictionary of the English language (deuxième édition 1986) définit «normally» («normalement» dans la version française) de la façon suivante : «1. as a rule, usually, ordinarily 2. in a normal manner». Par

conséquent, le mot «normally» dans la LE (4-91) suppose une régularité ou une politique. La preuve indique les deux.

Si l'on se fonde tout simplement sur les chiffres, l'assignation de fonctions ATE à des contrôleurs de la circulation aérienne était une pratique habituelle, normale, typique. En outre, il ressort clairement des politiques écrites de l'employeur (figurant aux pièces U-8, annexe 3, U-15, E-2 et E-3) que ces violations de la convention collective ont été commises conformément à une règle. Le fait que l'employeur a rejeté des demandes de congé à plusieurs occasions où des contrôleurs de la circulation aérienne en sus de l'effectif régulier avaient été inscrits à l'horaire renforce également l'opinion que ces violations de la LE (4-91) découlaient directement de l'application des politiques de l'employeur.

La seule chose dont M. Gould a discuté avec M. Eid était l'utilisation de contrôleurs de la circulation aérienne en situation de temps supplémentaire pour remplir des fonctions ATE. En fait, la LE (4-91) ne prévoyait aucune entente entre l'ACCTA et l'employeur selon laquelle les violations qui ont été décrites étaient sanctionnées.

La preuve établit l'existence d'une pénurie de personnel ATE pendant une longue période. La preuve indique également qu'au cours de cette période, l'employeur a utilisé à tort des contrôleurs de la circulation aérienne pour remplir des fonctions ATE sans le consentement de l'agent négociateur.

Étant donné que l'on a prouvé des violations claires et répétées de la LE (4-91), l'agent négociateur a droit à une ordonnance déclarant que des violations se sont produites, et à une ordonnance de ne pas faire pour empêcher une répétition de ces violations.

Les décisions de la Commission dans Rollins (dossier de la Commission 161-2-648) et dans ACCTA (dossier de la Commission 169-2-525) ainsi que des extraits des chapitres 6 et 7 de l'ouvrage intitulé *Labour Relations Board Remedies in Canada* (Canada Law Book, octobre 1986) indiquent clairement que la Commission des relations de travail dans la fonction publique a le pouvoir de rendre une ordonnance de ne pas faire.

En l'espèce, une simple déclaration n'ajouterait rien à ce que l'on sait déjà, et elle obligerait l'agent négociateur à revenir en cas d'autres violations dans l'avenir. La Commission devrait, en l'espèce, exercer son pouvoir discrétionnaire pour accorder à l'agent négociateur tout ce qu'il demande.

Pour l'employeur

La demande déposée par l'ACCTA en vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* constitue une leçon sur la façon de saboter de bonnes relations de travail. Aucune situation d'urgence n'exigeait cette mesure radicale et unilatérale de la part de l'agent négociateur.

Ce renvoi en vertu de l'article 99 est motivé par l'appât du gain et non par le souci désintéressé de garantir que les contrôleurs de la circulation aérienne n'exécutent pas des fonctions ATE.

Les fonctions de contrôle de la circulation aérienne et les fonctions ATE ne sont pas essentiellement différentes. Il y a plusieurs cas où un contrôleur de la circulation aérienne peut être appelé à exécuter des fonctions ATE. Par exemple, pendant le poste de nuit, et pendant d'autres postes lorsqu'un employé ATE doit s'absenter temporairement.

La question en l'espèce n'est pas que les contrôleurs de la circulation aérienne sont avilis lorsqu'ils exécutent des fonctions ATE; la question est le temps supplémentaire. Il n'est ni répréhensible ni honteux de la part de l'employeur de tenter de gérer ses opérations d'une façon rentable. Les contrôleurs de la circulation aérienne veulent exercer un contrôle sur les politiques de congé de l'employeur, et exécuter du travail ATE selon leurs propres conditions, de préférence en temps supplémentaire. Les refus de consentir des congés sont des questions qui peuvent et qui doivent être traitées au moyen de griefs individuels.

L'employeur reconnaît que pendant une certaine période, pour diverses raisons, il y avait une pénurie d'employés ATE. C'était une période anormale au cours de laquelle l'employeur a fait des efforts pour corriger la situation. Au cours de cette période, la situation sur le plan de la dotation n'était pas normale. Par conséquent, les pratiques que l'employeur a été obligé d'adopter n'étaient pas normales. La décision

de l'arbitre Abbott dans Mitchener (dossier de la Commission 166-2-26489) étaye cette opinion.

L'employeur n'a pas délibérément réduit son effectif pour créer cette situation, ni s'est-il abstenu d'agir lorsque la situation a surgi. Finalement, certaines fonctions ATE ont été exécutées par des contrôleurs de la circulation aérienne. En tout et pour tout, la situation n'a pas duré très longtemps si l'on considère le grand nombre de postes de travail au cours de la période en question.

L'employeur maintient qu'il n'y a pas eu violation de la LE (4-91), et que s'il y a eu violation, l'employeur a agi de bonne foi. L'affaire devrait être rejetée. Au cas où l'on conclurait à une violation de la LE (4-91), le redressement accordé devrait se limiter à une déclaration. Cette affaire ne se prête pas à autre chose qu'une ordonnance déclaratoire.

Réplique

Les allégations formulées par l'employeur au sujet des motifs ultérieurs de l'agent négociateur sont sans fondement. Toute la preuve produite confirme l'allégation de l'ACCTA selon laquelle il y a eu violation de la LE (4-91).

La preuve indique que les problèmes ont persisté même après la date de ce renvoi en vertu de l'article 99. Comment peut-on dire qu'une simple déclaration de violation constitue un redressement pour une situation qui persiste encore aujourd'hui.

MOTIFS DE LA DÉCISION

Au cours d'une période de plusieurs mois, l'employeur a régulièrement assigné à des contrôleurs de la circulation aérienne des fonctions normalement exécutées par des employés ATE. Cette situation a surgi en raison d'une pénurie chronique d'employés ATE au cours de cette période. En outre, l'assignation de fonctions ATE à des contrôleurs de la circulation aérienne, telle que décrite dans l'exposé conjoint des faits, n'a pas été faite en vertu d'un accord entre les parties prévoyant des exceptions aux dispositions très claires de la LE (4-91).

En me fondant sur la preuve produite, je suis convaincu que l'employeur a fait de sérieux efforts pour corriger la pénurie d'employés ATE le plus rapidement possible. Les parties n'ont toutefois pas tenu les discussions qui sont envisagées dans la LE (4-91). Si elles avaient tenu ces discussions, les choses ne seraient peut-être pas allées aussi loin. Je remarque que les parties ont convenu dans la LE (4-91) de tenir des discussions lorsque les nécessités du service obligent l'une ou l'autre d'entre elles à déroger à l'entente. L'employeur et l'agent négociateur ont tous deux le devoir d'examiner ensemble ces problèmes lorsqu'ils surgissent. À mon avis, les deux parties ont négligé leurs obligations en vertu de la LE (4-91).

Dans les circonstances, je déclare par les présentes que l'employeur n'a pas, au cours de la période mentionnée dans le renvoi de l'agent négociateur, respecté l'obligation que lui imposait la LE (4-91). Les faits en l'espèce ne me convainquent pas qu'il serait approprié d'aller plus loin qu'une ordonnance déclaratoire.

**Yvon Tarte,
président**

OTTAWA, le 26 février 1997

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau