

Date: 20150820

Dossier: 566-02-6221

Référence: 2015 CRTEFP 73



*Loi sur les relations de travail dans la
fonction publique*

Devant un arbitre de grief

ENTRE

PETER OUTRIDGE

fonctionnaire s'estimant lésé

et

**CONSEIL DU TRÉSOR
(ministère des Ressources naturelles)**

employeur

Répertorié

Outridge c. Conseil du Trésor (ministère des Ressources naturelles)

Affaire concernant un grief individuel renvoyé à l'arbitrage

Devant : Michael McNamara, arbitre de grief

Pour le fonctionnaire s'estimant lésé : Sara Boulé-Perroni, agente des relations de travail, IPFPC

Pour l'employeur : Zorica Guzina, avocate

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),
le 4 septembre 2013.
(Traduction de la CRTEFP)

I. Grief individuel renvoyé à l'arbitrage

[1] Le 1er novembre 2014, la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2013, ch. 40, art. 365) a été proclamée en vigueur (TR/2014-84) et a créé la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (la « nouvelle Commission »), qui remplace la Commission des relations de travail dans la fonction publique (l'« ancienne Commission ») et le Tribunal de la dotation de la fonction publique. Le même jour, les modifications corrélatives et transitoires édictées par les articles 366 à 466 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013* (L.C. 2013, ch. 40) sont aussi entrées en vigueur (TR/2014-84). En vertu de l'article 396 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*, un arbitre de grief saisi d'un grief avant le 1^{er} novembre 2014 continue d'exercer les pouvoirs prévus par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2) dans sa version antérieure à cette date.

II. Résumé de la preuve

[2] Le fonctionnaire s'estimant lésé, Peter Outridge, (le « fonctionnaire ») est un chercheur scientifique (SE-RES-03), employé par le ministère des Ressources naturelles (« RNCan »). Il dépose un grief contre le refus de l'employeur d'approuver son congé pour participer à une conférence scientifique conformément à l'article 19 de la convention collective. À titre de réparation, il souhaite le rétablissement de son congé annuel en guise de reconnaissance de la violation des modalités de la convention collective de la part de l'employeur.

[3] Le fonctionnaire a témoigné en premier. Il est titulaire d'un baccalauréat en sciences depuis 1980 et d'un doctorat, depuis 1990. Il travaille à titre de scientifique professionnel depuis 1981. Il a publié plus de 70 documents et son rôle de chef de file est établi dans de nombreux cercles. Son domaine de travail est maintenant la chimie biogéologique.

[4] Le fonctionnaire était un membre actif d'ArcticNet, le groupe organisateur de la conférence scientifique [traduction] « la plus importante réunion annuelle sur la science de l'arctique au Canada et l'événement majeur de réseautage d'ArcticNet de l'année ». À titre de membre d'ArcticNet, il devait participer à la conférence; il y a participé à maintes reprises dans le passé. En 2010, sa présence était également importante parce que pour la première fois, il supervisait un étudiant qui assistait à la

conférence et qui y présentait un article sur son mémoire de maîtrise. Il s'agissait d'une étape de carrière importante, tant pour le fonctionnaire que pour l'étudiant.

[5] Dans le passé, sa participation avait été approuvée et il n'existait aucun délai apparent pour l'approbation de son congé et de sa participation. Le 23 novembre 2010, à la demande de son gestionnaire, M. Vigneault, le fonctionnaire a présenté une demande pour participer à cette conférence. La conférence devait avoir lieu du 14 au 17 décembre 2010. Le fonctionnaire n'a pas présenté de demande plus tôt, car sa participation était rémunérée par l'organisateur, soit ArcticNet, et parce que l'employeur n'était visé par aucun frais supplémentaire.

[6] La veille de la conférence, le 13 décembre, en après-midi, le fonctionnaire a été informé que sa participation à la conférence n'était pas approuvée. Il a immédiatement répondu à cet avis en fournissant des renseignements supplémentaires et des commentaires décrivant une participation accrue à une discussion de groupe et le fait qu'il participait ou qu'il agissait à titre de juge à un concours par affichage, ainsi qu'à titre de participant à une réunion d'évaluation de l'impact relié au thème 1. Dans sa réponse, plus tard au cours de la journée, son directeur, David Scott, ne s'est préoccupé d'aucun de ces commentaires supplémentaires. Il a simplement mentionné qu'il y avait eu un retard regrettable pour informer le fonctionnaire que sa demande de participation à la conférence avait été refusée.

[7] Un congé annuel a ensuite été approuvé afin que le fonctionnaire puisse participer à la conférence.

[8] En contre-interrogatoire, le fonctionnaire a expliqué que lors de la conférence de 2008, à laquelle il avait participé, les réunions étaient tenues à l'extérieur de la ville, ce qui impliquait du temps pour préparer les modalités de voyage et pour obtenir leur approbation.

[9] M. Scott est actuellement directeur général (« DG ») de la Commission canadienne des affaires polaires. En 2010, il était employé par RNCAN dans la Division du Nord du Canada, la Commission géologique du Canada, Secteur des sciences de la Terre (« SST »). Le fonctionnaire y était également un employé sous la direction de Bernard Vigneault, qui relevait de M. Scott.

[10] M. Scott était responsable d'environ 85 à 90 employés et leur responsabilité stratégique consistait à déterminer les activités actuelles et les tendances futures dans le Nord et à fournir des conseils à d'autres secteurs de RNCan.

[11] M. Scott a expliqué le processus en ligne, SPS, utilisé pour gérer les éléments livrables de projets.

[12] En 2006, des conférences ont été ajoutées au SPS. Ce logiciel était toujours ouvert afin que les employés puissent y accéder; ils pouvaient toujours y ajouter des demandes de participation à des conférences.

[13] En 2010, les employés devaient se servir de ce processus pour participer à une conférence.

[14] Une demande de participation à une conférence devait toujours être présentée, sans égard à son emplacement.

[15] La demande doit comprendre une justification et est assujettie à l'approbation. En 2008, la demande du fonctionnaire indiquait qu'il coprésiderait des séances sur la régulation du climat et sur les contaminants de l'Arctique, ainsi qu'un atelier sur le mercure dans l'Arctique. En ce qui concerne la conférence de 2010, la demande de M. Outridge indiquait que son étudiant au doctorat présenterait un article relatif à ses travaux de thèse. Le fonctionnaire participerait également aux séances générales sur les sciences ainsi qu'aux séances de planification de la prochaine ronde d'ArcticNet en 2012.

[16] Dans le cadre du processus d'approbation par le sous-ministre adjoint (« SMA »), la raison motivant la participation d'un employé à un événement doit être bien comprise.

[17] En 2006, lorsque quatre personnes ou plus demandaient de participer à un événement, la demande devait être présentée au moyen du logiciel SPS.

[18] Le processus d'approbation comprenait la réception des demandes, l'examen des demandes, une discussion sur les demandes et, enfin, une note de service à l'intention du SMA aux fins d'examen et d'approbation. La note de breffage à l'intention du SMA incluait les noms et l'objectif de la participation ainsi que les coûts associés prévus.

[19] En ce qui concerne la conférence de 2010, 9 des 11 demandes ont été approuvées, y compris deux demandes présentées en retard. Dans l'ensemble, en ce qui concerne toutes les conférences tenues en 2010-2011, 574 des 665 demandes ont été approuvées; ce qui indique qu'il n'y avait pas de processus d'approbation automatique.

[20] M. Scott a soulevé le fait que les demandes devraient souligner et mettre l'accent sur un rôle « actif » des participants proposés. Les demandes devraient démontrer un niveau clair d'implication de la part des participants afin de les distinguer et une explication plus exhaustive est nécessaire pour qu'elles soient approuvées.

[21] Dans la demande du fonctionnaire [traduction] l' « Objectif de la participation » a été désigné comme [traduction] « Mon étudiant au doctorat, J. Bailey (également un étudiant participant au Programme des adjoints de recherche (« PAR ») de RNCAN) présentera un article sur ses travaux relatifs à sa thèse. Je participerai également aux séances générales sur les sciences, ainsi qu'aux séances de planification de la prochaine ronde (2012 à 2019) d'ArcticNet ».

[22] M. Scott a déposé un exemple d'une demande présentée par un autre employé, qui a été acceptée :

[Traduction]

À titre d'analyste des politiques responsables de science de l'arctique et de soutien des dossiers au sein de la SID, cette conférence offre une excellente occasion pour établir des liens en matière de sciences et de politiques dans les établissements d'enseignement. L'éventail important des présentations en matière de politiques et leur calibre élevé permettent d'établir un lien à de nombreux dossiers du SST. La conférence offre un aperçu des possibilités futures de partenariat et d'élaboration de programmes pour le SST. La conférence est importante afin de pouvoir comprendre le contexte plus large dans lequel les activités du SST sont exercées.

[23] En bref, M. Scott a déclaré que le fonctionnaire devait présenter une meilleure demande.

[24] Il incombe au demandeur de fournir des fonctions concises en mettant l'accent sur les avantages dont profitera le SST ou RNCAN. Un participant peut-il jouer un rôle actif dans l'organisation ou dans l'exécution d'une séance spéciale, permettant de

promouvoir l'objectif d'ArcticNet? Dans la demande du fonctionnaire, l'atteinte de ces objectifs et résultats n'est pas évidente.

[25] M. Scott n'a constaté aucun avantage au programme de recherche.

[26] Cela a été discuté avec M. Vigneault. La justification était inappropriée et le DG ou le SMA s'attendrait à quelque chose de mieux.

[27] Il existait une différence importante entre la demande de 2010 du fonctionnaire et celle de 2008 où sa participation était plus active et où il était le coprésident de plusieurs événements pertinents à RNCAN.

III. Résumé de l'argumentation

A. Pour le fonctionnaire s'estimant lésé

[28] Le fonctionnaire a allégué qu'il était de sa responsabilité de s'impliquer et surtout de participer aux conférences pertinentes.

[29] Par conséquent, il est un enquêteur de réseaux pour ArcticNet et a participé à six de leurs conférences. Lorsque l'employeur a voulu obtenir sa demande, il l'a présentée le 23 novembre 2010. Cette demande a été refusée, par écrit, le 13 décembre en après-midi, la veille de la conférence.

[30] La clause 19.03 de la convention collective indique ce qui suit :

Conférences et perfectionnement professionnel

Les parties à la présente convention reconnaissent que la présence à des conférences, à des symposiums et à des ateliers professionnels ou scientifiques ainsi qu'à d'autres réunions de même nature fait partie intégrante des activités professionnelles de l'employé et que la présence et la participation à ces réunions sont considérées comme un élément important en améliorant la créativité reliée à la recherche scientifique ou du perfectionnement professionnel. Dans ce contexte, les parties reconnaissent également l'importance du réseautage avec des collègues canadiens et étrangers dans le domaine de la recherche et de la participation active à l'organisation et aux activités de sociétés scientifiques et professionnelles connexes.

a) Conférences professionnelles ou scientifiques

(i) L'employé assiste à des conférences professionnelles ou scientifiques lorsque, de l'avis de la

direction, cette présence est utile au programme de recherche ou à la promotion professionnelle de l'employé.

(ii) Chaque employé aura l'occasion d'assister à des conférences, des symposiums, des ateliers, ou des réunions semblables qui, à son avis, sont pertinents et utiles au programme de recherche ou à la promotion professionnelle de l'employé. L'Employeur fait un effort raisonnable pour approuver la demande de l'employé sous réserve des nécessités du service.

[31] Le fonctionnaire a soutenu que ces dispositions ont été rédigées afin de permettre la participation, que les employés ont les renseignements spécifiques nécessaires pour évaluer la participation et que la seule restriction imposée à la participation sont les besoins opérationnels. L'employeur doit exercer son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable, tel qu'il a été souligné par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Metropolitan Toronto (Municipality) v. C.U.P.E.*, [1990] O.J. No. 537 (C.A.), où elle indique ce qui suit au paragraphe 47 :

[Traduction]

Autrement dit, il n'est pas manifestement déraisonnable pour un arbitre de grief d'obliger la direction à exercer son pouvoir discrétionnaire raisonnablement, lorsqu'une mesure déraisonnable de sa part aurait pour effet de créer un conflit avec les droits conférés par une autre disposition de la convention collective, ou de miner ces droits.

[32] L'importance de la participation du fonctionnaire ne peut être sous-évaluée. Elle est essentielle à l'avancement de sa carrière, elle est pertinente sur le plan professionnel et elle fait la promotion du spectre de la Division du Nord du Canada dans le cadre d'un forum important.

[33] Il s'agit également d'un domaine que l'employé juge pertinent, tel qu'il est mentionné à la clause 19.03a)(ii) de la convention collective

[34] L'employeur n'assumait aucuns frais.

[35] Aucun besoin opérationnel n'empêchait la participation du fonctionnaire.

[36] La demande du fonctionnaire a été présentée en retard, mais elle a tout de même été soumise lorsque demandé, malgré le délai qui s'était écoulé. Par conséquent, le non-respect du délai n'était évidemment pas une préoccupation.

[37] Le pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé dans le contexte de la convention collective.

[38] Par conséquent, le fonctionnaire n'a pas pu participer à la conférence à titre de scientifique du gouvernement.

B. Pour l'employeur

[39] Selon l'employeur, sa décision était fondée sur le libellé de la clause 19.03 de la convention collective. Il a aussi fait valoir que l'article 229 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* interdit toute autre interprétation du libellé.

[40] Le libellé de la clause 19.03a)(i) de la convention collective énonce ce qui suit : « L'employé assiste à des conférences professionnelles ou scientifiques lorsque, de l'avis de la direction, cette présence est utile au programme de recherche ou à la promotion professionnelle de l'employé. »

[41] Par conséquent, la direction doit approuver (considérer) cette participation comme étant un avantage.

[42] En l'espèce, même si la direction a demandé que le fonctionnaire lui présente une demande, elle a déterminé que la justification présentée dans la demande n'était pas suffisante aux fins de l'approbation.

[43] Il est attendu des employés qu'ils participent activement et cela n'était pas spécifié ou décrit clairement dans la demande du fonctionnaire.

[44] Les délais étaient souples; l'employeur a accepté plus qu'une demande tardive aux fins d'approbation, mais selon lui, la demande du fonctionnaire n'était pas suffisante.

[45] Même la demande modifiée du fonctionnaire a été jugée insuffisante.

[46] La participation n'est pas obligatoire et l'employeur peut exercer son pouvoir discrétionnaire pour approuver ou refuser une demande.

[47] Les éléments de la clause 19.03a(i) de la convention collective doivent être satisfaits avant de passer à la lecture de la clause 19.03a(ii).

[48] L'employeur suivait un processus complexe pour examiner et recommander la présence aux conférences et l'équipe de direction devait en rendre compte à des niveaux d'autorité supérieurs pour justifier la présence recommandée. En l'espèce, selon les faits, une recommandation positive était impossible.

IV. Motifs

[49] En termes simples, le fonctionnaire a demandé de participer à une conférence scientifique et sa demande a été refusée. Les deux parties ont invoqué la clause 19.03 de la convention collective à l'appui de pour leurs positions respectives.

[50] La clause 19.01 de la convention collective prévoit le contexte général de l'application de l'article 19 et reconnaît qu'afin de développer leurs connaissances professionnelles, les employés, de temps à autre, doivent avoir la chance d'assister ou de participer aux activités de promotion professionnelle, comme les conférences, les symposiums ou les ateliers. L'employeur ne conteste pas cet élément.

[51] La clause 19.03 de la convention collective précise davantage le thème ci-dessus et énonce ce qui suit :

Les parties à la présente convention reconnaissent que la présence à des conférences, à des symposiums et à des ateliers professionnels ou scientifiques ainsi qu'à d'autres réunions de même nature fait partie intégrante des activités professionnelles de l'employé et que la présence et la participation à ces réunions sont considérées comme un élément important en améliorant la créativité reliée à la recherche scientifique ou du perfectionnement professionnel. Dans ce contexte, les parties reconnaissent également l'importance du réseautage avec des collègues canadiens et étrangers dans le domaine de la recherche et de la participation active à l'organisation et aux activités de sociétés scientifiques et professionnelles connexes.

[52] Encore une fois, l'employeur ne conteste pas la validité de la conférence même d'ArcticNet, étant donné qu'il a approuvé la participation de plusieurs employés. Je souligne également que la présentation tardive de la demande du fonctionnaire n'était pas un facteur dans la décision de l'employeur de refuser sa demande. Plusieurs demandes tardives ont été approuvées par l'employeur et ce dernier n'a pas soutenu,

que ce soit dans ses réponses au grief ou à l'arbitrage, que la présentation tardive constituait la raison de son refus.

[53] Les parties ne s'entendent pas quant à la question de savoir si le fonctionnaire a justifié de manière appropriée sa participation proposée à la conférence d'ArcticNet en question et si l'employeur a agi de manière raisonnable en examinant la demande du fonctionnaire.

[54] J'accepte que, selon le libellé de la convention collective, les employés doivent justifier leur présence proposée aux conférences. La clause 19.03a)(i) de la convention collective énonce que la présence de l'employé aux conférences est possible uniquement si, de l'avis de la direction, cette présence est utile au programme de recherche ou à la promotion professionnelle de l'employé. Dans sa première présentation, le fonctionnaire a indiqué que son étudiant au doctorat, participant au PAR, présenterait un article sur sa thèse de doctorat et que le fonctionnaire participerait à des séances générales sur les sciences et à des séances de planification. Lors de sa deuxième présentation, le 13 décembre 2010, le fonctionnaire a fourni de plus amples renseignements. Il a fait valoir qu'il avait été invité à titre de juge du concours par affichage, à participer à la réunion sur l'étude d'impact relativement au thème 1 (IRIS), et que son étudiant PAR ferait une présentation sur ses travaux relatifs à sa thèse appuyant le SST. Il a également été invité à participer à une discussion de groupe sur les possibilités d'emploi des scientifiques dans la fonction publique.

[55] J'ai comparé les demandes de 2008 et de 2010 du fonctionnaire, y compris les renseignements supplémentaires qu'il a fournis après avoir reçu tard dans la journée le refus de l'employeur. Dans sa demande de 2008, il a indiqué qu'il était un enquêteur de réseaux d'ArcticNet et qu'il coprésiderait deux séances à la conférence. La demande de 2010 indique que l'étudiant PAR, dont il était le superviseur, présenterait un article sur sa thèse de doctorat et que le fonctionnaire assisterait à des séances générales sur les sciences. Dans son courriel du 13 décembre à l'intention de M. Scott, il a ajouté qu'il agirait à titre de juge d'un concours par affichage, qu'il participerait à une réunion sur l'étude d'impact et qu'il serait également membre d'une discussion de groupe portant sur les possibilités d'emploi des scientifiques dans la fonction publique. Le fonctionnaire assisterait, participerait et jugerait des événements à la conférence; il participerait également au réseautage et à la planification. Selon l'examen de la justification présentée par les dix autres demandeurs, quatre faisaient des

présentations et six y assistaient afin d'acquérir une expérience d'apprentissage et de réseautage. La direction a indiqué que la justification du fonctionnaire pour participer à la conférence n'était pas suffisante pour permettre une recommandation d'approbation. Les motifs de participation du fonctionnaire sont au moins raisonnables et sa demande justifiait de manière appropriée sa participation. La direction appuie le travail du fonctionnaire en lui permettant d'assumer le rôle de superviseur d'un étudiant. Il doit s'ensuivre que le superviseur de l'étudiant devrait assister à sa présentation.

[56] Je ne suis pas d'accord avec l'argument du fonctionnaire selon lequel les besoins opérationnels constituent la seule restriction relative à l'approbation de ce congé. Tel qu'il est décrit précédemment, la clause 19.03a)(i) de la convention collective énonce l'exigence selon laquelle la direction doit être d'avis que la présence est utile à l'employeur ou à la promotion professionnelle de l'employé. Quoi qu'il en soit, l'employeur n'a jamais invoqué les besoins opérationnels dans son refus d'approuver la demande et n'a pas cherché à le faire pendant l'audience de la présente affaire.

[57] Dans le cadre de son argumentation devant moi, l'employeur a allégué qu'il pouvait exercer un pouvoir discrétionnaire pour approuver ou refuser la demande de participation, ce qui est vrai. Toutefois, il est bien connu que ce pouvoir discrétionnaire, comme le clarifie la clause 19.03a)(ii) de la convention collective, n'est pas absolu et doit être exercé de manière raisonnable et non arbitraire. Dans sa lettre du 13 décembre 2010, le fonctionnaire indique que la réponse tardive de l'employeur lui a laissé très peu de temps pour présenter une réponse [traduction] « améliorée ». L'employeur reconnaît qu'il a répondu tard, mais il n'a fait aucun effort pour aider le fonctionnaire à lui fournir les renseignements qu'il demandait.

[58] En ce qui concerne le fonctionnaire, il a participé à cette conférence dans le passé, il est un membre estimé de l'équipe d'ArcticNet et s'attendait, naturellement, à y participer de nouveau. Il a présenté cette demande en retard, sans être au courant qu'une date limite pour présenter une demande avait été fixée. La demande du fonctionnaire n'a pas été recommandée aux fins d'approbation en raison du manque de renseignements pertinents. Son courriel du 13 décembre, en réponse au refus, comprenait des motifs supplémentaires justifiant sa présence, lesquels ont été jugés insuffisants pour permettre à l'employeur de changer d'avis. Selon les explications du fonctionnaire, conformément à la clause 19.03a)(ii) de la convention collective, cette

conférence était pertinente et utile et l'employeur n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable.

[59] Il est très clair que la présence à cette conférence était pertinente pour le fonctionnaire et que l'employeur l'a reconnu en lui permettant d'utiliser un congé annuel à cette fin.

[60] Aucun besoin opérationnel n'empêchait le fonctionnaire de participer à cette conférence.

[61] Il est difficile de comprendre pourquoi l'employeur n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière plus proactive afin d'approuver la participation du fonctionnaire. Je conclus qu'en l'espèce, l'employeur a agi de manière déraisonnable.

[62] Pour ces motifs, je rends l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[63] Le grief est accueilli.

[64] L'employeur doit rétablir le congé annuel utilisé par l'employé pour participer à la conférence.

Le 20 août 2015.

Traduction de la CRTEFP

**Michael McNamara,
arbitre de grief**