

Date : 20170412

Dossier : 566-02-8948

Référence : 2017 CRTEFP 32

*Loi sur la Commission des relations
de travail et de l'emploi
dans la fonction publique
et Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique*



Devant une formation de la
Commission des relations
de travail et de l'emploi
dans la fonction publique

ENTRE

DOMINIC CIANCIARELLI

fonctionnaire s'estimant lésé

et

**CONSEIL DU TRÉSOR
(ministère de l'Environnement)**

employeur

Répertorié

Cianciarelli c. Conseil du Trésor (ministère de l'Environnement)

Affaire concernant un grief individuel renvoyé à l'arbitrage

Devant : Michael F. McNamara, une formation de la Commission des relations
de travail et de l'emploi dans la fonction publique

Pour le fonctionnaire s'estimant lésé : Sarah Godwin, agente des relations
du travail, Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Pour l'employeur : Jenna-Dawn Shervill, stagiaire en droit, et Michel Girard,
avocat

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),
le 9 septembre 2015.
(Traduction de la CRTEFP)

I. Grief individuel renvoyé à l'arbitrage

[1] Dominic Cianciarelli, le fonctionnaire s'estimant lésé (le « fonctionnaire »), travaillait depuis longtemps à la fonction publique. En 2012, il était classifié au groupe et au niveau ENG-05 et il était au service d'Environnement Canada. Il était membre de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC). Son poste a été déclaré excédentaire en vertu de l'article 64 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (S.C. 2003, ch. 22, art. 12, 13). À ce titre, il était visé par une entente sur le réaménagement des effectifs (ERE) conclue entre l'IPFPC et le Conseil du Trésor.

[2] Parmi les options disponibles dans le cadre de l'ERE, le fonctionnaire a choisi de prendre sa retraite et de recevoir un paiement forfaitaire, qui constitue une « mesure de soutien à la transition » (MST) conformément à l'ERE. Le fonctionnaire a demandé à l'employeur de répartir sa MST sur deux années civiles afin de réduire les conséquences fiscales. Sa demande a été refusée.

[3] Le 4 mars 2013, le fonctionnaire a présenté un grief, qui a été renvoyé à l'arbitrage devant l'ancienne Commission des relations de travail dans la fonction publique (la « CRTFP ») le 28 août 2013.

[4] Le 1^{er} 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 et a créé la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (la « Commission »), qui remplace l'ancienne CRTFP et le Tribunal de la dotation de la fonction publique. La Commission continue le travail de la CRTFP; en conséquence, la présente décision est rendue par une formation de la Commission.

[5] Cet arbitrage soulève la question suivante : le fonctionnaire a-t-il le droit de recevoir le paiement de sa MST dans le cadre de l'ERE en deux montants forfaitaires répartis sur deux années civiles, comme il l'a demandé?

[6] À mon avis, dans ces circonstances, il a le droit et, par conséquent, le grief est accueilli.

II. Contexte

[7] Les options qui étaient à la disposition du fonctionnaire sont énoncées à la clause 6.3.1 de l'ERE, qui figure à l'annexe G de la convention collective du groupe Architecture, Génie et Arpentage conclue entre l'IPFPC et le Conseil du Trésor (date d'expiration : le 30 septembre 2014; la « convention collective »). Voici les options offertes :

6.3.1 *Seul l'employé optant qui ne reçoit pas une garantie d'offre d'emploi raisonnable de son administrateur général aura le choix entre les options suivantes :*

a)

(i) *une priorité d'employé excédentaire d'une durée de douze (12) mois pour trouver une offre d'emploi raisonnable. Si une offre d'emploi raisonnable n'est pas faite au cours de ces douze (12) mois, l'employé sera mis en disponibilité conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. L'employé qui exerce cette option ou qui est présumé l'exercer est excédentaire.*

[...]

ou

b) *une mesure de soutien à la transition (MST), à savoir un montant forfaitaire versé à l'employé optant. Le montant est calculé selon le nombre d'années de service au sein de la fonction publique (voir l'annexe B). L'employé qui choisit cette option doit démissionner mais il aura droit à une indemnité de départ au taux de mise en disponibilité;*

ou

c) *une indemnité d'études, qui correspond à la MST (voir option b) ci-dessus) plus un montant n'excédant pas dix mille dollars (10 000 \$) pour le remboursement des frais de scolarité d'un établissement d'enseignement et les frais de livres et d'équipement requis, appuyés par un reçu.*

L'employé choisissant l'option c) peut :

(i) *démissionner de l'administration publique centrale et recevoir une indemnité de départ au taux de mise en disponibilité le jour de sa cessation d'emploi;*

ou

(ii) *reporter sa mise en disponibilité et prendre un congé sans solde pour une période maximale de deux (2) ans pour effectuer sa formation. La MST est versée en un ou deux paiements forfaitaires sur une période maximale de deux (2) ans. Au cours de cette période l'employé peut continuer à bénéficier des régimes offerts et contribuer sa part et celle de l'employeur aux régimes d'avantages sociaux et du régime de retraite, conformément au Régime de pensions de retraite de la fonction publique. À la fin de la période de deux (2) ans de congé non payé, l'employé est mis en disponibilité conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, sauf s'il a trouvé un autre emploi au sein de l'administration publique centrale.*

[8] En résumé, les options figurant aux clauses 6.3.1b) (l'« option b) ») et 6.3.1c)(i) (l'« option c)(i) ») de la convention collective n'abordent pas la question du paiement de la MST en versements. L'option figurant à la clause 6.3.1c)(ii) (l'« option c) (ii) ») de la convention collective comprend expressément une indication que la MST peut être versée en un ou en deux paiements forfaitaires.

[9] Le 5 juin 2012, le fonctionnaire a choisi l'option c)(i).

[10] En février 2013, il a demandé que le versement de sa MST soit réparti sur deux années civiles.

[11] Le 29 mars 2013, il a pris sa retraite de la fonction publique.

[12] Son grief a été entendu seulement au dernier palier par la sous-ministre adjointe Karen Dodds, et il a été rejeté au moyen d'une lettre en date du 12 août 2013.

III. Résumé de l'argumentation

A. Pour l'IPFPC

[13] L'IPFPC a fait valoir qu'une MST est visée par la définition d'« allocation de retraite » prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu* (L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.)) et que, selon l'Agence du revenu du Canada (l'« ARC »), un employeur peut fournir une allocation de retraite en versements sur un certain nombre d'années, les montants payés étant imposés dans l'année où ils sont reçus.

[14] La « Directive sur la rémunération 2006-002 : Avis d'information aux employés » (l'« avis ») a été émise par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et comprend des questions et réponses sur les allocations de retraite. On peut y lire ce qui suit : « Toutes les autres allocations de retraite [à l'exception de l'indemnité de départ] peuvent être différées pour une période de deux ans seulement [...] ».

[15] Le 15 juin 2012, Gary Corbett, le président de l'IPFPC de l'époque, a écrit au sous-ministre adjoint Marc-Arthur Hyppolite pour lui demander que le Conseil du Trésor approuve le paiement en deux versements des montants relatifs à la MST choisis aux options b) et c)(i).

[16] Le 31 juillet 2012, le SMA Hyppolite a répondu en déclarant que [traduction] « [...] il demeure que les mécanismes administratifs actuels et le libellé figurant en ce moment dans les dispositions actuelles de l'ERE n'accordent pas le pouvoir de répartir le paiement, sauf pour l'option c)(ii) ».

[17] Malgré l'affirmation du SMA Hyppolite, selon la décision de la SMA Dodds sur ce grief, au moins deux ministères permettaient que les MST figurant à l'option c)(i) soient payées en versements au moment de la lettre du SMA Hyppolite du 31 juillet 2012. L'employeur a souligné que cette pratique avait cessé le 29 août 2012.

[18] Un employeur doit exercer son pouvoir discrétionnaire de façon équitable, raisonnable, de bonne foi et pour un motif opérationnel.

L'employeur est tenu d'examiner le bien-fondé d'une demande. Le libellé de l'ERE ne limite pas le nombre de versements qui peut être fait en ce qui concerne le paiement d'une MST. Par conséquent, l'employeur a le pouvoir discrétionnaire de payer la MST en versements. En outre, l'option c)(ii) peut clairement être versée en deux montants forfaitaires. Il est donc certainement possible de payer la MST en versements, sinon le libellé de l'option c)(ii) n'aurait aucun sens.

[19] Si les parties avaient souhaité limiter le paiement de la MST à un seul montant forfaitaire, elles l'auraient mentionné explicitement. Elles ont décidé de ne pas le faire.

[20] Même si l'option des versements est explicitement mentionnée dans l'ERE uniquement en ce qui concerne l'option c)(ii), cela n'empêche pas les paiements par versements de la MST en vertu des options b) et c)(i). Voir *Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, 2011 CRTFP 80, au par. 20, où l'arbitre de grief a souligné que les parties à une entente pouvaient simplement avoir pensé qu'une clarification était nécessaire pour une section et non pour une autre.

[21] La disposition sur les mesures de soutien à la transition doit être interprétée conformément au reste de l'ERE, y compris la clause 1.1.1, qui précise qu'il incombe aux ministères de veiller à ce que les employés touchés et excédentaires soient traités équitablement. L'ERE ne limite pas le pouvoir discrétionnaire de l'employeur de payer la MST en versements. Par conséquent, l'employeur n'a pas agi de façon raisonnable, équitable ou de bonne foi en niant qu'il avait un pouvoir discrétionnaire de payer la MST en deux versements.

[22] L'employeur n'a fourni aucun motif opérationnel à l'appui de sa position et entravant son pouvoir discrétionnaire. Aucun obstacle juridique connu n'empêche le paiement de la MST en versements, pourtant l'employeur refuse même d'examiner le bien-fondé de la demande.

B. Pour l'employeur

[23] L'employeur fait valoir qu'il n'a pas contrevenu à la convention collective et qu'aucun motif ne permet de conclure qu'un paiement forfaitaire unique était déraisonnable ou qu'il a été fait de mauvaise foi.

[24] Les mots devraient se voir attribuer leur sens ordinaire. Chaque mot devrait se voir accorder un sens, et les termes différents devraient se voir accorder un sens différent.

[25] Les articles 7 et 11.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R.C. 1985, ch. F-11; la « *LGFP* ») confèrent à l'employeur un vaste pouvoir illimité pour établir les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale, organiser l'administration publique fédérale et déterminer et contrôler la gestion du personnel. Le paragraphe 7(1) accorde à l'employeur le pouvoir exclusif sur toutes les questions liées à « [...] la gestion des ressources humaines de l'administration publique fédérale, notamment la détermination des conditions d'emploi [...] ».

[26] Le fonctionnaire doit s'acquitter du fardeau de la preuve qui lui incombe et clairement démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que l'employeur a contrevenu à la convention collective. Il ne s'est pas acquitté de ce fardeau.

[27] Un arbitre de grief peut uniquement interpréter et appliquer les mots qui figurent explicitement dans une convention collective, il ne peut les modifier. Même si une disposition semble injuste, il ne peut l'ignorer.

[28] L'option b) prévoit expressément qu'un employé a droit à un paiement unique de la MST. Le sens ordinaire de « un » dans le contexte d'« un montant forfaitaire » est un article indéfini placé devant un mot singulier; par conséquent, l'employé a droit à un montant forfaitaire unique.

[29] Subsidiairement, l'ERE ne mentionne pas comment la MST doit être payée en vertu de l'option c)(i). Si les parties avaient souhaité préciser que

deux versements de la MST étaient prévus dans l'entente, elles l'auraient spécifiquement énoncé. En l'absence d'un renvoi spécifique quant à la méthode de paiement, l'employeur peut exercer ses droits de gestion en vertu de la *LGFP* et verser la MST en un seul paiement.

[30] La seule disposition de l'ERE qui permet plus d'un versement du paiement de la MST est l'option c)(ii) qui précise qu'un employé peut reporter sa mise en disponibilité et prendre un congé sans solde pour une période maximale de deux (2) ans. Ainsi, l'employé demeure un fonctionnaire, continue de bénéficier des régimes d'avantages sociaux et il contribue au *Régime de pensions de retraite de la fonction publique*. Le fonctionnaire n'a pas choisi cette option. Il a choisi l'option c)(i), qui ne prévoit pas le paiement de la MST en versements. Selon cette option, l'employé démissionne et la MST est payable immédiatement. La relation d'emploi prend fin.

[31] Le fait que l'ARC permette le paiement d'une allocation de retraite en versements n'a aucune incidence en l'espèce et n'oblige pas l'employeur à le faire. Le pouvoir discrétionnaire de l'employeur prévu par la *LGFP* l'emporte.

[32] La Commission ne devrait pas se fonder sur l'avis. Il ne s'agit pas d'un document de l'employeur. L'avis a été affiché par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en 2006 et n'a pas été intégré à la convention collective. De plus, l'employeur n'a pas accepté ses modalités.

[33] Même si, selon le fonctionnaire, les conséquences fiscales d'un paiement unique de la MST sont injustes, il ne s'agit pas d'une raison d'ignorer les droits de la direction établis depuis longtemps.

IV. Motifs de décision

[34] Après avoir examiné le libellé de la convention collective pertinente, il m'apparaît qu'un principe d'équité n'a pas été pris en compte. L'employeur a accepté, dans la convention collective et dans l'ERE, de traiter les employés équitablement.

[35] En l'espèce, un employé a pris sa retraite plus tôt parce qu'il a été déclaré excédentaire. Il a alors eu une occasion de veiller à ce que l'employeur traite sa rémunération de départ de la façon la plus avantageuse, dans le contexte des lois applicables. Il me semble qu'un employeur qui agit de façon équitable et raisonnable doit exercer son pouvoir de manière à accorder à un employé qui quitte la fonction publique involontairement tous les avantages disponibles pour favoriser sa transition non volontaire vers la retraite.

[36] Contrairement à l'ERE, les clauses 19.06 et 19.07 de la convention collective portant sur l'indemnité de départ contiennent un libellé précis en ce qui concerne la méthode de paiement de l'indemnité de départ.

[37] Ce libellé précise qu'un paiement unique doit être versé, mais il permet une possibilité unique de séparer tout droit accumulé en deux parties, tout en précisant qu'à l'avenir, un paiement unique sera la seule option.

[38] Toutefois, dans l'ERE, le libellé ne mentionne rien de tel, à l'exception de l'option c)(ii), qui prévoit la possibilité de verser la MST en un ou deux montants forfaitaires. Le reste de la clause n'ajoute rien et ne précise pas le paiement unique, comme les dispositions relatives à l'indemnité de départ de l'article 19 le font clairement.

[39] Si les parties avaient souhaité limiter la possibilité de deux versements à la seule option c)(ii), elles auraient facilement pu le faire, comme elles l'ont fait pour l'article 19 de la convention collective.

[40] Je suis également au fait que, en réalité, certains ministères permettent le scénario relatif aux deux versements. Je suis d'avis que je dois être équitable envers le fonctionnaire. De plus, l'employeur ne m'a fourni aucune explication raisonnable justifiant le défaut d'accorder l'option des deux versements, particulièrement lorsqu'il ressort clairement que cette option est en place depuis un certain temps, du moins dans certains ministères.

[41] Pour ces motifs, la Commission rend l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[42] Le grief est accueilli.

[43] J'ordonne à l'employeur d'émettre au fonctionnaire un nouveau relevé des gains qui tiendra compte de la répartition de la MST sur deux ans, comme l'a demandé le fonctionnaire.

Le 12 avril 2017

Traduction de la CRTEFP

**Michael F. McNamara,
une formation de la Commission des
relations de travail et de l'emploi dans
la fonction publique**