

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

JEAN-PIERRE LACHANCE ET MICHAEL PALMER

fonctionnaires s'estimant lésés

et

**LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Défense nationale)**

employeur

Devant: [Richard Labelle, commissaire](#)

*Pour les fonctionnaires
s'estimant lésés:*

[Denis Cardinal, Institut professionnel de la fonction
publique du Canada](#)

Pour l'employeur:

[Harvey Newman, avocat](#)

DÉCISION

La présente décision concerne deux griefs individuels, de nature semblable, envoyés à l'arbitrage par MM. Jean-Pierre Lachance et Michael Palmer à la suite de la décision de l'employeur de ne pas reconnaître le service antérieur des fonctionnaires s'estimant lésés au sein des Forces armées canadiennes aux fins du calcul de leurs crédits de congés annuels.

Les deux fonctionnaires ont témoigné en leur propre nom. Quatre personnes ont témoigné pour l'employeur : M^{me} Fleurette Labrèche, M. Jean-Marc Vachon, M^{me} Sandra Preston et M. Guy Cloutier.

La preuve

Le représentant des fonctionnaires a déposé un exposé des faits qui a fait l'objet d'une entente entre les parties (pièce G-1). Il est libellé comme suit :

(Traduction)

ENTRE

**JEAN-PIERRE LACHANCE
MICHAEL PALMER
L'INSTITUT PROFESSIONNEL
DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

ET

**LE CONSEIL DU TRÉSOR
(MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE)**

EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS

Les parties s'entendent sur les faits suivants aux fins de l'audience d'arbitrage tenue dans la présente affaire :

- 1. À tous les moments pertinents, les fonctionnaires J.-P. Lachance et M. Palmer étaient membres de l'unité de négociation EN et ils étaient visés par la convention collective du groupe EN (210/91) signée le 13 septembre 1991 par le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC).*
- 2. Dans leurs griefs respectivement datés du 15 juillet et du 12 juillet 1994, les fonctionnaires demandent que la période de service qu'ils ont effectuée dans les Forces canadiennes (FC) soit comptée aux fins de l'acquisition des congés annuels prévus à l'article 21 de la convention collective.*

3. M. Lachance a été nommé à la fonction publique le 27 avril 1993, soit immédiatement après une période de service dans les FC effectuée à compter du 1^{er} août 1979.

4. M. Palmer a été nommé à la fonction publique (à Transports Canada) le 15 octobre 1992 et il a été promu à un poste au ministère de la Défense nationale, le 20 septembre 1993. Immédiatement avant sa première nomination, il avait effectué une période de service dans les FC depuis le 22 août 1976.

5. Les deux employés qui ont été libérés des FC avec certificat de bonne conduite ont été nommés pour une période indéterminée dans la fonction publique et ils se sont prévalus de leur option de rachat en application de la Loi sur la pension de la fonction publique.

6. Avant la mise en vigueur de la convention collective des EN (210/91) signée en 1991, le Ministère a permis aux employés EN de compter le service antérieur effectué dans les FC aux fins de l'acquisition des congés annuels, conformément à la délibération n° 743882 du Conseil du Trésor (ci-jointe).

7. Lors des négociations qui ont abouti à la signature de la convention collective applicable (210/91), la clause 21.03 n'a pas été modifiée, mais le négociateur du Conseil du Trésor a informé le négociateur de l'IPFPC que, à l'avenir, le terme «service» serait interprété comme signifiant du service dans la fonction publique au sens de la LRTFP.

8. Les documents qui suivent sont déposés en preuve :

- a) lettres d'offre à MM. Lachance et Palmer (3);
- b) rapport relatif au service antérieur de M. Palmer;
- c) politique du Conseil du Trésor sur l'«emploi continu»;
- d) note de service du Conseil du Trésor en date du 1^{er} mai 1992.

9. Les parties se réservent le droit de déposer des éléments de preuve additionnels.

Fait à Ottawa, le 26 octobre 1995.

Un extrait du Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique, annexé à l'exposé conjoint des faits, renferme la disposition suivante :

Emploi continu

3. Aux fins du présent règlement, les périodes suivantes comptent comme emploi continu :

- (A) *Dans le cas d'une personne nommée pour une période indéterminée dans un organisme visé à la partie I (service de la partie I) :*

[...]

(iii) la période de service effectué immédiatement avant dans les Forces canadiennes ou dans la Gendarmerie royale du Canada, à condition que la personne ait été libérée avec certificat de bonne conduite et qu'elle se soit prévaluée ou se prévale d'une option de rachat en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique (la date du début de la période correspondra à la date où l'option est remplie)

à condition que des interruptions de plus de trois mois ne séparent pas ces périodes de service;

Le représentant des fonctionnaires a également déposé la délibération n° 743882 du Conseil du Trésor, datée du 2 juin 1976, qui renferme des dispositions relatives à l'emploi continu semblables à celles qui sont énoncées dans le Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique (pièce G-2).

Le fonctionnaire Jean-Pierre Lachance explique qu'il a présenté sa candidature à son poste en novembre 1992. En décembre 1992, M. Lachance a reçu une lettre d'offre qu'il a acceptée. Il est entré en fonction en avril 1993 (pièce G-1).

M. Lachance a rencontré M^{me} Fleurette Labrèche, préposée à la paie et aux avantages sociaux, et il a signé les formules nécessaires. Le fonctionnaire explique que M^{me} Labrèche lui a laissé entendre que le transfert de ses prestations se ferait sans difficulté.

Le fonctionnaire a ensuite rencontré M. Jean-Marc Vachon qui lui signalé qu'il pourrait y avoir un problème au regard du transfert de ses prestations (congrés annuels) à la fonction publique. M. Vachon a remis au fonctionnaire une note de service concernant l'affaire Deniger et Miller (dossiers de la Commission 166-2-21583 et 21584) (pièce G-4). Dans cette affaire, l'arbitre a décidé que les fonctionnaires pouvaient faire compter leur service antérieur dans les Forces armées aux fins du calcul des congrés annuels auxquels ils avaient droit. Ce faisant, l'arbitre a conclu que l'employeur était empêché, en vertu du principe de la préclusion (estoppel), d'invoquer le sens ordinaire de la clause 21.03 de la

convention collective qui a précédé la convention collective applicable aux griefs de MM. Lachance et Palmer.

En contre-interrogatoire, le fonctionnaire répond qu'il ne sait pas s'il aurait refusé l'offre d'emploi s'il avait su qu'il ne pourrait faire compter sa période de service dans les Forces armées aux fins du calcul des congés annuels auxquels il avait droit dans la fonction publique.

Le fonctionnaire s'estimant lésé Michael Palmer a été nommé à un poste dans la fonction publique (Transports Canada) le 15 octobre 1992 et, le 20 septembre 1993, il a été promu à un poste au ministère de la Défense nationale. Avant cette première nomination, M. Palmer avait effectué une période de service dans les Forces armées canadiennes, à compter du 22 août 1976.

M. Palmer a reçu une offre d'emploi à Transports Canada le 6 avril 1992. Il a communiqué avec M^{me} Sandra Preston, préposée à la paie et aux avantages sociaux, afin de discuter du salaire, des congés annuels et des cotisations syndicales. M. Palmer témoigne qu'il était satisfait de ce que lui a dit M^{me} Preston au sujet de ses congés annuels et qu'il pensait que sa période de service militaire serait incluse dans le calcul de ses crédits de congés annuels.

Le représentant des fonctionnaires dépose la pièce G-5. L'avocat de l'employeur soulève une objection à l'égard de ce document. Je note l'objection et j'accepte le document sous réserve de décider quelle valeur, le cas échéant, il convient de lui accorder. Il ne s'agit pas d'un document officiel, mais simplement d'un guide de renseignements du ministère de la Défense nationale que M. Palmer a lu attentivement. M. Palmer a choisi de transférer ses contributions de pension à cause de la question n° 40 de ce document, parce qu'il pensait que la situation qui y est décrite était applicable à son cas (pièce G-1b) - Rapport de service antérieur).

Le fonctionnaire explique qu'il n'a pas tenté d'obtenir d'autres confirmations de son droit d'inclure son service militaire antérieur aux fins du calcul de ses crédits de congé annuel dans la fonction publique fédérale. Il soutient que M. Guy Cloutier du ministère de la Défense nationale lui a affirmé que son service militaire serait inclus dans le calcul de ses crédits de congé annuel. C'était en octobre 1993.

Le représentant des fonctionnaires dépose une lettre datée du 22 août 1994 adressée à M. Palmer (pièce G-6). L'avocat de l'employeur soulève une objection. Je note l'objection et j'accepte le document sous réserve de décider quelle valeur, le cas échéant, il convient de lui accorder.

En contre-interrogatoire, le fonctionnaire répond qu'il avait compris que son congé annuel serait de quatre semaines et non pas de trois. Il précise que M^{me} Preston lui a dit qu'il aurait, au début, trois semaines de congé et qu'on lui créditerait sa période de service dans les Forces armées au moment du transfert de sa pension.

En réinterrogatoire, le fonctionnaire explique que M^{me} Preston lui avait dit que le transfert de sa pension serait rétroactif à sa date d'emploi et qu'il avait toujours été convaincu qu'il bénéficierait de quatre semaines de congé annuel.

M^{me} Fleurette Labrèche travaille pour Industrie Canada depuis mai 1993. Avant cette date, elle occupait un poste de préposée à la paie et aux avantages sociaux au ministère de la Défense nationale. M^{me} Labrèche signale qu'elle a rencontré M. Lachance le 27 avril 1993. Elle lui a demandé s'il souhaitait abandonner son droit à la pension et il a répondu oui.

L'avocat de l'employeur dépose un document intitulé : [Traduction] «Crédits de congés annuels - Forces armées et GRC (pièce E-1).

M^{me} Labrèche explique qu'elle a signalé à M. Lachance que, même s'il avait renoncé à sa pension, sa période de service militaire antérieur ne comptait pas aux fins du calcul de ses congés annuels dans la fonction publique fédérale.

M. Jean-Marc Vachon travaille pour Industrie Canada depuis octobre 1994. Avant cette période, il a été affecté à la Défense nationale de février 1988 à octobre 1994. Il a eu affaire à M. Lachance en juillet 1993. Il a renseigné ce dernier au sujet du transfert de ses prestations de pension, des rajustements effectués à ses crédits de congés de maladie et il lui a expliqué que la période de service militaire antérieur a cessé d'être incluse dans le calcul des crédits de congé annuel après le 31 mai 1990, en application de la convention collective du groupe du génie.

Le témoin a fait part à M. Lachance de l'affaire Deniger et Miller (supra) (pièce E-2), ainsi que du contenu du document intitulé «Service continu ou discontinu - Convention avec l'IPFPC» (pièce E-3).

M^{me} Sandra Preston témoigne qu'elle a rencontré M. Palmer aux environs du mois d'octobre 1992 et que ce dernier hésitait à accepter les modalités de sa lettre d'offre. Elle n'avait aucun renseignement relativement au dossier des états de service de M. Palmer à la Défense nationale.

L'avocat de l'employeur dépose un document intitulé : «Crédits de congés annuels selon le service continu/discontinu» (page 2) (pièce E-4).

En contre-interrogatoire, la témoin signale que les inquiétudes de M. Palmer portaient sur le régime des soins de santé; il n'a pas été question des congés annuels.

M. Guy Cloutier explique qu'il a rencontré M. Palmer le 20 septembre 1993 et qu'il lui a fourni des renseignements au sujet des régimes de pension et d'assurance. Ils ont discuté de la question des congés annuels et M. Cloutier a mentionné à M. Palmer qu'il avait droit à trois semaines de congé par année. M. Palmer a fait allusion aux autres personnes dont la période de service militaire avait été comptée aux fins du calcul des congés annuels. M. Cloutier lui a répondu que le service antérieur constituait un facteur auparavant, mais que ce n'était plus le cas au moment où M. Palmer a été embauché.

Arguments

Le représentant des fonctionnaires s'estimant lésés me renvoie à l'article 21 de la convention collective liant le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada pour le groupe du génie et de l'arpentage (tous les employés) (code : 210/91). Cet article traite de l'acquisition des congés annuels. La clause 21.01 précise ce qui suit :

21.01 Acquisition des congés annuels

Tout employé, au cours d'une année financière, acquiert des congés annuels au rythme suivant pour chaque mois civil durant lequel il touche au moins dix (10) jours de rémunération :

- (a) *un jour et quart (1 1/4) par mois jusqu'au mois où survient l'anniversaire de sa huitième (8^e) année de service;*
- (b) *un jour et deux tiers (1 2/3) par mois à partir du mois où survient l'anniversaire de sa huitième (8^e) année de service;*
- (c) *deux jours et un douzième (2 1/12) par mois à partir du mois où survient son dix-neuvième (19^e) anniversaire de service;*
- **
- (d) *deux jours et demi (2 1/2) par mois à partir du mois où survient son trentième (30^e) anniversaire de service.*

La clause 21.03 est en partie libellée comme suit :

21.03 Aux fins de l'application du présent article, «service» désigne toutes les périodes d'emploi dans la fonction publique, quelles soient continues ou discontinues, [...]

M. Cardinal me renvoie également à l'alinéa 2.01b), qui donne l'interprétation suivante:

2.01 Aux fins de l'application de la présente convention, [...]

- b) <<emploi continu>> s'entend dans le même sens que lui prête le Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique le 15 juillet 1986;*

L'Appendice A - Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique de l'exposé conjoint des faits (pièce G-1) fait état de la question de l'emploi continu. Le sous-alinéa 3.(A)(iii) de l'Appendice A est ainsi libellé :

Emploi continu

3. Aux fins du présent règlement, les périodes suivantes comptent comme emploi continu :

- (A) Dans le cas d'une personne nommée pour une période indéterminée dans un organisme visé à la partie I (service de la partie I) :*

[...]

(iii) la période de service effectué immédiatement avant dans les Forces canadiennes et dans la Gendarmerie royale du Canada, à condition que la personne ait été libérée avec certificat de bonne

conduite et qu'elle se soit prévaluée ou se prévale d'une option de rachat en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique (la date du début de la période correspondra à la date où l'option est remplie)

à condition que des interruptions de plus de trois mois ne séparent pas ces périodes de service;

Le représentant des fonctionnaires soutient que les deux fonctionnaires ont satisfait aux trois conditions. Ils sont passés des Forces armées canadiennes à la fonction publique. Compte tenu de ce seul élément, les griefs devraient être accueillis.

Il renvoie également à la délibération n° 743882 du Conseil du Trésor (pièce G-2) mentionnée dans l'exposé conjoint des faits (pièce G-1) et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1976. Il soutient que ces conditions s'appliquent encore à la convention collective.

Le représentant des fonctionnaires me renvoie à la décision Hough (dossier de la Commission 166-2-25177) signalant que, dans cette affaire, le fonctionnaire avait été nommé à un poste trois ans après avoir quitté les Forces armées. Dans la présente instance, les nominations ont eu lieu moins de trois mois après le départ. Il fait valoir qu'on a permis aux fonctionnaires de penser, non pas promis mais permis de penser, que leur période de service au sein des Forces armées canadiennes compterait dans le calcul de leurs congés annuels.

De son côté, l'avocat de l'employeur soutient que la présente affaire est presque identique à l'affaire Deniger et Miller (supra), à une exception près. Le principe de la préclusion n'a pas été invoqué en l'occurrence. Selon l'avocat, l'affaire Deniger et Miller portait sur la convention collective précédente (code : 210/88); la présente affaire porte sur la convention collective actuelle (code : 210/91).

L'avocat de l'employeur me renvoie au paragraphe 7 de l'exposé conjoint des faits (pièce G-1) qui est ainsi libellé :

7. Lors des négociations qui ont abouti à la signature de la convention collective applicable (210/91), la clause 21.03 n'a pas été modifiée, mais le négociateur du Conseil du Trésor a informé le négociateur de l'IPFPC que, à l'avenir, le terme «service» serait interprété comme signifiant du service dans la fonction publique au sens de la LRFP.

L'avocat me renvoie également aux pages 18 à 21 de la décision rendue dans l'affaire Deniger et Miller.

L'avocat de l'employeur soutient que le principe de la préclusion n'est plus applicable et que les présents griefs ont été déposés après le prononcé de cette décision. On n'a pas dit aux fonctionnaires, on ne leur a pas laissé entendre et on ne leur a pas promis que leur service militaire serait inclus dans le calcul de leurs crédits de congés annuels. Les fonctionnaires connaissaient la position de l'employeur. Les fonctionnaires savaient qu'ils n'obtiendraient pas un congé annuel plus long. On a dit à M. Palmer que la question serait examinée.

L'avocat soutient qu'il n'existe pas de préclusion dans cette affaire; aucune promesse non équivoque n'a été faite aux fonctionnaires. Dans la décision qu'il a rendue dans l'affaire Deniger et Miller (supra), l'arbitre T.O. Lowden a fait une distinction entre cette affaire et la décision rendue par la cour d'appel fédérale dans l'affaire Bolling et autres c. Commission des relations de travail dans la fonction publique [1978] 1 C.F. 85 en se fondant sur la préclusion. L'avocat soutient que les griefs devraient être rejetés.

En réponse, le représentant des fonctionnaires s'estimant lésés fait valoir que l'arbitre aurait accueilli le grief dans l'affaire Hough (supra) si le fonctionnaire avait satisfait aux conditions préalables énoncées dans la délibération n° 743882 du Conseil du Trésor (pièce G-2). Dans l'affaire qui nous occupe, le libellé de la convention collective se passe de commentaires.

Motifs de décision

Dans *Collective Agreement Arbitration in Canada*, troisième édition, MM. Palmer et Palmer énoncent ce qui suit aux pages 121 et 122 :

[Traduction]

4.9. *Il existe un principe d'interprétation selon lequel il faut donner aux termes clairs d'une convention collective leur sens ordinaire et courant. Certaines décisions font état du «sens grammatical original» ou du «sens du dictionnaire». La règle, et les motifs qui la sous-tendent, ont été exprimés de la façon suivante :*

[...] Nous devons déterminer le sens précis d'une clause pour donner effet à l'intention des signataires de l'entente. Si,

à première vue, la clause est logique et non ambiguë, nous devons l'appliquer dans son sens le plus apparent, même si le résultat est particulièrement désagréable pour l'une ou l'autre partie. Dans de telles circonstances, nous aurions tort de présumer qu'un effet autre que celui auquel donne lieu le libellé de la clause a été envisagé ou de vouloir ajouter des termes pour obtenir un résultat différent. (Massey-Harris, 4 L.A.C. 1579, à la page 1580 (Gale, 1953).

Ils ajoutent également, à la page 123 :

[Traduction]

4.14. Il est généralement reconnu par les arbitres que la convention collective doit être interprétée comme un tout. Par conséquent, les termes et les dispositions doivent être interprétés à la lumière de l'ensemble de la convention.

Pour en venir à une conclusion dans la présente affaire, je n'ai pas eu à me prononcer sur la valeur des documents auxquels l'avocat de l'employeur s'est opposé. La convention collective pertinente stipule à la clause 21.01 qu'un employé acquiert des congés annuels en fonction du nombre total de ses années de service. La clause 21.03 précise qu'aux fins de l'application de l'article 21, le terme «service» comprend, entre autres choses, les périodes d'emploi continu. L'emploi continu est défini à l'article 2 comme ayant le même sens que celui que lui prête le Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique. Une copie des parties pertinentes de ce règlement est jointe à l'exposé conjoint des faits. Ce règlement dispose que, en ce qui a trait à une personne nommée pour une période indéterminée dans un organisme visé à la partie I, une période de service effectué au sein des Forces armées canadiennes compte au titre du service continu pourvu que la personne ait été libérée avec certificat de bonne conduite, qu'elle se soit prévalu d'une option de rachat en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique* et qu'il ne se soit pas écoulé plus de trois mois entre sa libération des Forces armées et sa nomination à la fonction publique. La preuve établit que les fonctionnaires ont satisfait à ces trois conditions. Par conséquent, leur période de service antérieur dans les Forces armées canadiennes doit compter aux fins du calcul de leurs congés annuels.

Il semble que la définition de service continu contenue à l'article 2 de la convention collective qui a précédé celle que j'examine présentement n'a pas été portée à l'attention de M. Lowden dans l'affaire Deniger et Miller (supra). Par conséquent, il y a lieu d'établir une distinction entre la décision de M. Lowden et l'affaire dont je suis saisi.

Par conséquent, pour toutes les raisons susmentionnées, j'accueille les griefs.

**Richard Labelle,
commissaire**

OTTAWA, le 29 novembre 1996.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau