

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

LESLIE G. HICKS

fonctionnaire s'estimant lésé

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Développement des Ressources humaines Canada)

employeur

Devant: P. Chodos, président suppléant

*Pour le fonctionnaire
s'estimant lésé:* Yvette Michaud, Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Pour l'employeur: Judith Begley, avocate

Affaire entendue à Halifax (Nouvelle-Écosse),
le 26 mars 1997.

DÉCISION

M. Hicks se plaint de ce qui suit dans son grief : « *Rémunération inférieure à ce qui est convenu dans l'offre de nomination faite à la suite d'un concours public.* » Les parties ont présenté un Énoncé conjoint des faits qui est reproduit ci-dessous. De plus, M. Hicks a témoigné en son propre nom et l'employeur a cité un témoin qui a expliqué les règles appliquées par l'employeur pour déterminer le taux de rémunération à la suite d'une promotion.

[traduction]

ÉNONCÉ CONJOINT DES FAITS

1. *Le fonctionnaire s'estimant lésé, Les Hicks, occupe actuellement un poste de conseiller principal (EN-ENG-05) à la Commission de la sécurité dans les mines de charbon en Nouvelle-Écosse qui relève du Programme de travail de Développement des Ressources humaines Canada.*
2. *En octobre 1994, alors qu'il occupait un poste de EN-ENG-04 à Développement des Ressources humaines Canada, Les Hicks a participé à un concours public visant à combler le poste de EN-ENG-05 dont il est titulaire aujourd'hui.*
3. *Par lettre datée du 25 novembre 1994, signée par Gaston Martin, directeur, Les Hicks s'est fait offrir le poste de conseiller principal (EN-ENG-05) de la Commission de la sécurité dans les mines de charbon. L'offre indiquait que son taux de rémunération, au moment de sa nomination, serait déterminé en vertu du Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique.*
4. *Aux termes de la convention collective du groupe Génie et arpentage, l'échelle des traitements pour ce poste varie entre 60 285 \$ et 72 539 \$ par année.*
5. *Par lettre datée du 29 novembre 1994, Les Hicks a amorcé la négociation de son traitement initial.*
6. *Par lettre datée du 5 décembre 1994, signée par Gaston Martin, Les Hicks s'est fait offrir un traitement initial de 67 632 \$, offre qui a été confirmée par lettre datée du 7 décembre. Ces lettres constituent les annexes A et B.*
7. *Les Hicks a accepté l'offre de nomination assortie d'un traitement initial de 67 632 \$ (annexe C ci-jointe). Cette acceptation a été confirmée par Gaston Martin par lettre datée du 12 décembre 1994. Cette lettre constitue l'annexe D.*

8. *Le 12 décembre 1994, Les Hicks a commencé à travailler comme conseiller principal. Il a tenu pour acquis qu'il était rémunéré au taux de 67 632 \$ comme il avait été convenu lorsqu'il avait accepté l'offre de nomination.*
9. *À la fin de mars 1995, Les Hicks a reçu son premier chèque de paye comme conseiller principal et la rétroactivité applicable. Il a constaté que le taux de rémunération n'était pas le montant qui avait été convenu mais bien un taux inférieur, soit 65 179 \$. Avant de recevoir ce chèque, il n'avait reçu aucune indication que son traitement serait inférieur à ce qui avait été convenu. Il a pensé qu'il s'agissait d'une erreur. Le 6 avril 1995, il a écrit à M. Martin pour faire corriger l'erreur. La lettre constitue l'annexe E.*
10. *Gaston Martin a été informé au début d'avril qu'une erreur administrative avait été commise relativement au taux de rémunération de Les Hicks. Le 28 avril 1995, Gaston Martin et Douglas Chiasson ont rencontré M. Hicks. M. Chiasson était agent d'administration à l'époque et il avait présidé le concours. MM. Martin et Chiasson ont indiqué à M. Hicks qu'aux termes du Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique sa nomination au poste EN-ENG-05 constituait une promotion et non pas une nomination de l'extérieur de telle sorte que le Ministère n'était pas autorisé à négocier un taux de rémunération supérieur au taux indiqué dans le Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique. Gaston Martin a confirmé cette information dans une lettre datée du 18 mai 1995 qu'il a envoyée à Les Hicks. La lettre constitue l'annexe F.*
11. *(Supprimé par les parties.)*
12. *(Supprimé par les parties.)*
13. *Du 12 décembre 1994, date de sa promotion, au 22 mars 1995, Les Hicks a été rémunéré à son ancien taux de EN-ENG-04. À compter du 23 mars 1995, il a été rémunéré aux taux de 65 179 \$ et a reçu un traitement rétroactif à ce moment-là. Il n'a jamais été rémunéré au taux qui avait été négocié.*
14. *Le 23 juin 1995, Gaston Martin a écrit à Les Hicks lui réitérant l'offre d'emploi au taux de 65 179 \$. Il a demandé à M. Hicks de confirmer son acceptation ou son refus de cette offre au plus tard le 10 juillet 1995 (17 jours). La lettre constitue l'annexe G.*

Le 10 juillet, Les Hicks a écrit à Gaston Martin en faisant valoir que l'offre initiale qu'il avait acceptée en décembre 1994 était toujours valable. Annexe H.
15. *Le présent Énoncé conjoint des faits n'enlève pas à chaque partie le droit de présenter à l'audience des preuves orales ou écrites*

additionnelles qui ne concordent pas avec le présent énoncé conjoint des faits.

Pièces jointes : Annexes A, B, C, D, E, F et G.

(Remarque de l'arbitre : Les annexes susmentionnées ne sont pas jointes à la présente décision.)

Au cours de son témoignage, M. Hicks a apporté certaines précisions au sujet des circonstances exposées dans l'Énoncé conjoint des faits. Il a indiqué que le poste avait initialement été annoncé dans le Chronicle-Herald de Halifax le 8 octobre 1994. Selon lui, des dix personnes qui ont été interviewées, trois étaient des fonctionnaires. En apprenant qu'il s'était classé premier, M. Hicks, croyant avoir droit à un traitement initial supérieur à l'échelon minimum, a amorcé des négociations avec ses supérieurs, lesquelles ont débouché sur une offre salariale de 67 632 \$. Lorsqu'il a été informé qu'une erreur avait été commise et qu'aux termes du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* (RCEFP), il n'avait pas droit au traitement convenu, il a clairement indiqué qu'il n'acceptait pas cette interprétation. Il a fait remarquer qu'il avait participé à des concours dans le passé où l'on avait autorisé un traitement supérieur au minimum. Il a ajouté qu'il savait que l'ancien titulaire du poste avait été rémunéré à un taux supérieur au minimum de l'échelle au moment de sa nomination. Au cours du contre-interrogatoire, M. Hicks a reconnu que l'ancien titulaire n'était pas un fonctionnaire au moment de sa nomination.

M. Hicks a fait référence au paragraphe 2.2 du Manuel du Conseil du Trésor, « Choix du taux de rémunération », qui prévoit ce qui suit : « *Le Conseil du Trésor a approuvé une décision de principe portant que l'on peut offrir des traitements supérieurs au minimum dans les cas où cela est jugé nécessaire afin d'obtenir des personnes suffisamment qualifiées.* » (Pièce G-1)

M^{me} Marie Murray a témoigné au nom de l'employeur; elle est chef de la rémunération et des avantages sociaux du Ministère pour la région de la Nouvelle-Écosse et travaille dans ce domaine depuis 30 ans. Elle a fait remarquer que la détermination des augmentations salariales est régie par le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* (RCEFP) et la convention collective pertinente. Elle a décrit les étapes à suivre pour déterminer le taux de rémunération à l'avancement. La première étape consiste à déterminer le premier l'échelon de rémunération applicable au nouveau poste; il faut ensuite calculer la différence entre le taux de rémunération maximum du nouveau et de l'ancien poste. Si la différence entre les deux excède le montant prévu pour le premier échelon, la nomination constitue une promotion. La rémunération correspondant au premier échelon du nouveau poste et la rémunération de l'ancien poste sont additionnées pour déterminer la nouvelle rémunération qui ne peut pas être inférieure à la rémunération que recevait le titulaire dans son ancien poste. En résumé, il faut déterminer, pour le

nouveau poste, l'échelon de rémunération qui se rapproche le plus de la rémunération antérieure sans lui être inférieure. M^{me} Murray a fait remarquer que ce processus est obligatoire aux termes du Règlement, et le gestionnaire n'a pas le droit d'offrir aux fonctionnaires un taux de rémunération autre que celui obtenu à la suite des calculs décrits ci-dessus. Elle a reconnu que des personnes nommées de l'extérieur de la fonction publique peuvent être rémunérées à un taux supérieur à celui auquel on arrive à la suite de ces calculs.

La représentante du fonctionnaire s'estimant lésé a soutenu qu'il fallait se demander en l'espèce si l'employeur avait le droit de retirer une offre d'emploi qui avait été dûment négociée et acceptée par le fonctionnaire s'estimant lésé. M. Hicks avait manifestement négocié en toute bonne foi un traitement se situant dans l'échelle des traitements indiquée dans l'offre d'emploi. M. Gaston Martin, au nom de l'employeur, avait offert un traitement de 67 632 \$ que M. Hicks avait accepté par écrit. Par conséquent, des représentations ont été faites sous forme d'une offre et il y a eu acceptation claire et sans équivoque de cette offre comme l'a reconnu l'employeur.

Selon M^{me} Michaud, il y a des précédents qui établissent qu'il est possible de ne pas appliquer à la lettre le RCEFP dans certaines circonstances, particulièrement lorsqu'un employé se fait promettre un certain traitement et en confirme l'acceptation par écrit. Dans ces circonstances, l'employeur ne devrait pas être autorisé à réduire le traitement. À l'appui de cet argument, M^{me} Michaud a invoqué la décision de la Cour fédérale dans Canada c. Lajoie, [1992] 149 N.R. 223, et les décisions de la Commission dans les affaires Antonopoulos (dossier de la Commission : 166-2-20363) et Adamson (dossier de la Commission : 166-2-16207). La représentante du fonctionnaire s'estimant lésé a également fait valoir qu'il s'agit d'un cas où il y a lieu d'appliquer le principe de la préclusion promissoire, c'est-à-dire que l'employeur ne devrait pas pouvoir appliquer à la lettre les dispositions du Règlement vu qu'il était raisonnable que le fonctionnaire s'estimant lésé s'attende à être rémunéré à un taux supérieur à celui qui est prévu dans le Règlement. Pour étayer cet argument, la représentante du fonctionnaire s'estimant lésé a invoqué la décision de la Commission dans la décision Molbak (dossier de la Commission : 166-2-26472) (confirmée par la Cour fédérale dans Canada c. Molbak, dossier de la Cour : T-2287-95).

Le fonctionnaire s'estimant lésé a également soutenu que le Règlement ne s'applique pas dans le cas d'un concours public, et que le paragraphe 2.2 du Manuel de l'employeur (précité) autorise le paiement de traitements supérieurs au minimum.

L'avocate de l'employeur a reconnu que M. Gaston Martin, le supérieur du fonctionnaire s'estimant lésé, avait involontairement commis une erreur en négociant avec M. Hicks un traitement supérieur à celui qui est permis en vertu du Règlement. Toutefois, le paragraphe 24(1) du RCEFP décrit en Commission des relations de travail dans la fonction publique

détail la procédure à suivre pour déterminer le montant de l'augmentation salariale à l'avancement; aux termes de ces dispositions, M. Hicks avait seulement droit à un traitement d'environ 65 000 \$. M. Martin n'avait pas l'autorité nécessaire pour lui offrir davantage vu que M. Hicks était fonctionnaire au moment où il a obtenu sa promotion. M^c Begley a fait valoir que la loi prévoit clairement qu'un employeur qui est partie à une convention collective est lié par les dispositions de cette convention et qu'il ne peut pas les modifier en négociant une entente particulière avec les employés (voir Canadian Labour Arbitration, Brown et Beatty, paragraphe 2:1210). M^c Begley a aussi soutenu que dans des circonstances du genre, un employé n'a peut-être d'autre recours que d'invoquer la préclusion; toutefois, cette doctrine en equity ne s'applique pas en l'espèce étant donné que M. Hicks a accepté l'emploi uniquement parce qu'on lui a promis plus d'argent. De plus, des attentes déçues ne suffisent pas pour établir qu'il y a eu préjudice.

En ce qui concerne la jurisprudence citée au nom du fonctionnaire s'estimant lésé, l'avocate de l'employeur a fait valoir que les faits diffèrent; elle a fait remarquer que dans l'affaire Molbak (précitée) il y avait manifestement eu confiance préjudiciable; dans les affaires Adamson et Antonopoulos (précitées) la convention collective pertinente appuyait la position du fonctionnaire s'estimant lésé; l'avocate a cité la conclusion de l'arbitre dans l'affaire Lajoie (précitée), soit qu'« *il n'y a rien dans les textes applicables qui dicte les résultats recherchés par le gouvernement.* »

Motifs de décision

La question à trancher en l'espèce est de savoir si le taux de rémunération initial que le fonctionnaire s'estimant lésé a négocié et convenu avec son gestionnaire, M. Gaston Martin, peut être unilatéralement modifié par l'employeur pour qu'il soit conforme aux dispositions du RCEFP.

L'argument de l'employeur est que les droits de M. Hicks en matière de rémunération sont régis par le RCEFP, plus particulièrement par l'article 24 de ce Règlement. Personne ne conteste qu'en vertu de la convention collective pertinente (groupe Génie et arpentage, code : 210/91) la détermination du taux de rémunération à l'avancement est régie par le RCEFP aux termes de la clause 19.01 de cette convention collective. Le fonctionnaire s'estimant lésé ne conteste pas non plus le fait que son taux de rémunération du fait de la promotion, calculé aux termes du Règlement, soit inférieur à celui que lui a promis M. Martin, c'est-à-dire 65 179 \$ au lieu de 67 532 \$. Il continue néanmoins de soutenir que l'employeur devrait être lié par les représentations initiales faites par M. Martin et qu'il devrait, par conséquent, le rémunérer au taux supérieur. À mon avis, le point de vue du fonctionnaire est indéfendable.

Premièrement, il est évident que le Règlement en question vise à régir les employés qui se trouvent dans la situation du fonctionnaire s'estimant lésé; à l'article 2 le terme « employé » est défini comme

signifiant : « une personne employée dans un service de la partie I, classée dans l'une des catégories professionnelles énumérées et définies à l'article 2 de la **Loi sur les relations de travail dans la fonction publique** [...] » Cette définition englobe certainement M. Hicks qui travaillait dans la fonction publique avant sa promotion et qui a continué de le faire après celle-ci. Ce dernier a soutenu que les dispositions sur le taux de rémunération à l'avancement que l'on retrouve dans le Règlement ne devraient pas s'appliquer dans son cas particulier parce qu'il s'était classé premier à un concours public. Permettez-moi de dire que je ne trouve rien dans la convention collective ou le Règlement qui fasse une distinction du genre aux fins de déterminer la rémunération. En fait, il n'est nulle part question de concours public ou restreint dans la convention collective ou le Règlement. Le fait que le manuel de l'employeur sur l'administration de la paye autorise ce dernier à offrir à des personnes à l'extérieur de la fonction publique un taux de rémunération supérieur au taux minimum n'est d'aucun secours pour le fonctionnaire puisqu'il n'est pas visé par cette disposition. Quant à savoir s'il est juste que seules peuvent se prévaloir de cette disposition les personnes qui ne font pas partie de la fonction publique, cela déborde le cadre des présentes procédures; en vertu de la *LRTFP*, les parties et l'arbitre sont liés par les dispositions de la convention collective et les règles qui y sont incorporées par renvoi.

Je dois également conclure que le fonctionnaire s'estimant lésé ne peut invoquer la doctrine en equity qu'est la préclusion promissoire dans le présent contexte. Je fais mienne la position de l'avocate de l'employeur qui a soutenu qu'un aspect fondamental de cette doctrine est qu'il faut démontrer qu'il y a eu préjudice du fait que le fonctionnaire s'est fié aux représentations qui lui ont été faites. Rien ne laisse croire que le fonctionnaire s'estimant lésé aurait refusé la nomination si on lui avait offert un traitement inférieur à celui que lui a offert M. Martin. Même si l'on pouvait affirmer que le fonctionnaire s'est en quelque sorte fié aux représentations faites par M. Martin, il n'a pas été prouvé qu'il avait subi un préjudice en conséquence. Le fait est que le taux de rémunération du fonctionnaire à l'avancement était supérieur au traitement qu'il recevait dans son ancien poste, et il n'a jamais reçu le taux supérieur que lui avait promis M. Martin. Ces circonstances sont très différentes des faits de l'affaire Molbak (précitée), par exemple, où la fonctionnaire avait reçu un traitement supérieur pendant environ un an et s'était endettée considérablement à cause de la décision de l'employeur. Par conséquent, le principe de préclusion promissoire ne s'applique pas en l'occurrence.

Assurément, M. Hicks a dû être amèrement déçu d'apprendre qu'il ne recevrait pas le traitement qui lui avait été promis par son supérieur. Sa déception a sans doute été exacerbée par la façon dont il a été informé de l'erreur, personne, semble-t-il, n'ayant pris la peine de lui dire que son taux de rémunération était moindre que celui auquel il s'attendait jusqu'à ce qu'il aille aux renseignements sur réception de son premier chèque de paye. Toutefois, ce fait en soi n'est pas une raison pour faire fi des règles régissant

l'administration de la paye. En vertu desdites règles, M. Hicks avait droit à une rémunération maximale de 65 179 \$; le fait que ses supérieurs lui ait donné à entendre qu'il recevrait davantage ne lui confère pas pour autant un droit légal au traitement supérieur. Par conséquent, il ne peut être fait droit au grief.

**P. Chodos,
président suppléant**

OTTAWA, le 25 avril 1997.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau