

Date : 20000406

Dossier : 166-2-27973

Référence : 2000 CRTFP 29



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

KEITH W. ARMSTRONG

fonctionnaire s'estimant lésé

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)

employeur

Devant : Rosemary Vondette Simpson, commissaire

**Pour le fonctionnaire
s'estimant lésé :**

James Bart, Institut professionnel de la fonction publique du
Canada

Pour l'employeur : Ursula Tauscher, avocate

Affaire entendue à Edmonton (Alberta),
du 16 au 18 décembre 1997; les 7 et 8 avril; du 15 au 18 septembre; le 30 novembre et le 1^{er}
décembre 1998; du 18 au 21 mai; du 8 au 10 juin; et du 27 au 29 juillet 1999.
(Arguments écrits déposés le 26 août, le 24 septembre et le 8 octobre 1999.)

DÉCISION

[1] Le fonctionnaire s'estimant lésé, Keith Armstrong, un ingénieur, a été employé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (T.P.S.G.C.) à titre de chef de division pendant deux ans et quatre mois avant d'être affecté à des projets spéciaux. Il a été licencié le 30 octobre 1996. Les motifs de son licenciement figurent dans une lettre de R.A. Quail, sous-ministre, dont voici la teneur :

[Traduction]

À la lumière des conclusions des enquêtes, je suis convaincu qu'il y a suffisamment de preuves des accusations portées contre vous. Spécifiquement, je suis convaincu que vous avez enfreint la politique du Conseil du Trésor en matière de harcèlement en abusant du pouvoir et de l'autorité qui vous sont délégués à titre de gestionnaire. De plus, vous vous êtes livré à des pratiques irrégulières inappropriées en matière de passation de marchés, contrevenant ainsi au Code régissant les conflits d'intérêts et aux politiques régissant l'administration des marchés. Il y a également des preuves qui montrent que vous avez manqué à votre obligation et à vos responsabilités en abusant de la carte de crédit ministérielle qui vous est assignée.

Je considère vos actions comme graves puisqu'elles compromettent de façon très fondamentale la relation de confiance mutuelle avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Par conséquent, je suis persuadé que la direction ne peut plus se fier à vous au travail.

Conformément au pouvoir dont je suis investi en vertu de l'alinéa 11(2)f) de la Loi sur la gestion des finances publiques, je vous licencie aujourd'hui même en raison de votre inconduite.

[2] Dans le grief qu'il a renvoyé à l'arbitrage le 12 août 1997, Keith Armstrong demande le redressement suivant :

[Traduction]

Que le licenciement soit annulé et que l'on m'indemnise intégralement pour toutes les pertes que j'ai subies au titre de la rémunération et des avantages sociaux à la suite de l'action de l'employeur.

[3] L'audition du grief a commencé en décembre 1997 et pris fin en juillet 1999. L'employeur a cité onze témoins. Voici leurs noms et les dates auxquelles ils ont témoigné :

16 et 17 décembre 1997; 29 juillet 1999

Henry Westermann
Chef de division intérimaire
Services d'analyse du milieu (Alb./T.N.-O.)
T.P.S.G.C. Edmonton

(anciennement : Gestionnaire
Vérification et évaluation environnementales
Services d'analyse du milieu
T.P.S.G.C. Edmonton)

17 et 18 décembre 1997

Roger Young
Enquêteur
Services de médiation et d'arbitrage des griefs

7 et 8 avril 1998; 29 juillet 1999

Michael Nahir
PC-3, ingénieur spécialiste en environnement
Services d'analyse du milieu (Alb./T.N.-O.)
T.P.S.G.C. Edmonton

8 avril 1998

Edward Domijan
Agent de projet environnemental
Services d'analyse du milieu (Alb./T.N.-O.)
T.P.S.G.C. Edmonton

8 avril 1998

Debbie Jones
Adjointe administrative
Services d'analyse du milieu (Alb./T.N.-O.)
T.P.S.G.C. Edmonton

8 avril, 30 novembre et 1^{er} décembre 1998

Ralph Gienow (retraité)
Directeur régional intérimaire
Services d'architecture et de génie
Région de l'Ouest
T.P.S.G.C.

15 et 16 septembre 1998

Bernard Gagnon
Enquêteur
Direction des affaires internes
Direction générale de la vérification et de l'examen
T.P.S.G.C. Ottawa

16 et 17 septembre 1998

Douglas Longley
Gestionnaire
Services de passation de marchés – immobilier

T.P.S.G.C. Edmonton

17 et 18 septembre 1998; 29 juillet 1999

Lawrence Borowski
ENG-5, gestionnaire du design
Groupe des autoroutes
T.P.S.G.C. Edmonton

30 novembre 1998

Bill Nosworthy
Directeur
Services immobiliers
Patrimoine canadien
T.P.S.G.C. Région de l'Ouest

29 juillet 1999

Sandra Dickie (a quitté la fonction publique)
Directrice régionale
Relations de travail, rémunération et système
T.P.S.G.C. Région de l'Ouest

[4] Le fonctionnaire s'estimant lésé a cité les personnes suivantes, qui ont témoigné aux dates indiquées :

18 mai 1999

Brian Gray
Gestionnaire, Services d'analyse du milieu
T.P.S.G.C. Ottawa

19 mai 1999

Nick Tywoniuk (retraité)
Ancien gestionnaire régional
Services d'analyse du milieu
T.P.S.G.C.

19 mai 1999

Linda Melnyk
Anciennement commis CR-3
Services d'analyse du milieu

20 mai 1999

Frank Smith
(beau-père de Keith Armstrong; autrefois chez Track Industries)

20 et 21 mai; 8-10 juin; 27-29 juillet 1999

Keith Armstrong

Résumé de la preuve

[5] Il serait impossible d'aller dans les détails de toute la preuve qui a été présentée au cours des nombreux jours qu'a duré l'audience et au cours de laquelle seize personnes ont témoigné, certaines d'entre elles pendant de longues heures. Je tenterai de résumer les principaux points de la preuve concernant les quatre éléments de l'inconduite figurant dans la lettre de congédiement.

[6] Les motifs du licenciement de Keith Armstrong touchent quatre aspects de sa conduite :

- I Harcèlement de Henry Westermann
- II Conflit d'intérêts
- III Irrégularités en matière de passation de marchés
- IV Abus de la carte de crédit ministérielle

I Harcèlement de Henry Westermann

[7] Lorsque Keith Armstrong s'est vu confier le poste de gestionnaire des Services d'analyse du milieu, Henry Westermann était l'employé qui occupait le poste le plus élevé. Henry Westermann occupait à titre intérimaire le poste de chef de division avant que Keith Armstrong y soit nommé. Peu de temps après l'arrivée de Keith Armstrong, Henry Westermann a été promu d'agent de projet (PC-2) à gestionnaire, Vérification et évaluation environnementales (PC-3) (pièce G-76).

[8] Michael Nahir a été engagé par le Ministère à titre d'ENG-3 (ingénieur de projet) en mars 1995 pour une durée déterminée, tandis que Henry Westermann était un PC-3, un poste de niveau supérieur à celui de Michael Nahir (pièce E-54). Henry Westermann était un fonctionnaire nommé pour une période indéterminée qui comptait à l'époque neuf ans et demi d'expérience. Keith Armstrong et Henry Westermann avaient fait partie du jury de sélection qui avait engagé Michael Nahir. L'organigramme montre que le poste de Michael Nahir relevait de Henry Westermann et ce dernier a témoigné qu'il était au courant que le titulaire du poste relevait de lui (pièce E-13 — organigramme daté du 1^{er} février 1995).

[9] Keith Armstrong a témoigné qu'il voulait que le poste de Michael Nahir relève de lui et qu'il pensait que c'était le cas. Il n'a appris que Michael Nahir relevait de lui par l'entremise de Henry Westermann qu'à l'automne de 1995, soit lorsqu'il a demandé ce renseignement au Ministère.

[10] Des documents présentés par l'employeur indiquent que Keith Armstrong était au courant que Michael Nahir relevait de Henry Westermann. Lorsque Keith Armstrong a demandé aux Ressources humaines de changer le titre du poste de Henry Westermann au début de juillet 1995, il a utilisé le numéro de poste de Henry Westermann sur sa demande. Ce numéro est celui qui figure sur l'organigramme comme appartenant à la personne dont Michael Nahir relevait. Il y a donc une preuve objective montrant que Keith Armstrong connaissait le lien hiérarchique de Michael Nahir.

[11] Henry Westermann a témoigné qu'il y avait eu de nombreuses disputes acrimonieuses entre lui-même et Keith Armstrong depuis qu'ils avaient commencé à travailler ensemble. Dans son témoignage, Henry Westermann a décrit une rencontre qui avait eu lieu le 25 septembre 1995. Keith Armstrong avait insisté pour que Michael Nahir, un subalterne de Henry Westermann, assiste à la réunion. Puisque celle-ci avait pour objet d'examiner l'évaluation de rendement de Henry Westermann, ce dernier a contesté avec véhémence la présence de Michael Nahir.

[12] Dans l'évaluation de rendement proprement dite, le poste de Henry Westermann était incorrectement désigné comme « agent de projet ». Selon le témoignage de Henry Westermann, Keith Armstrong lui a dit au départ que c'était une erreur, mais plus tard au cours de la réunion Keith Armstrong a dit à Henry Westermann qu'il n'était pas au courant de son titre réel.

[13] À l'examen du rendement qui a eu lieu le 25 septembre 1995, Keith Armstrong a remis à Henry Westermann trois lettres « administratives ». Henry Westermann a témoigné que Keith Armstrong lui a dit que s'il ne se conformait pas aux directives énoncées il s'exposait à être renvoyé. Keith Armstrong, dans son témoignage, n'a pas contesté cette affirmation.

[14] Une des lettres portait sur les sites contaminés et disait notamment ce qui suit :

[Traduction]

La présente lettre vise à vous aviser que vous ne devez pas fournir d'expertise ni de conseils à des clients en ce qui concerne les lieux contaminés ou les questions connexes. Toute demande de conseils à ce sujet devra être discutée avec soit Michael Nahir ou moi-même.

Je voudrais que vous gériez tout projet de ce genre sous la surveillance de soit Michael Nahir ou moi-même et nous discuterons de cela projet par projet.

[15] Keith Armstrong a expliqué dans son témoignage pourquoi il avait présenté cette lettre à Henry Westermann. Il estimait que ce dernier n'avait pas l'expertise requise dans le domaine

des sites contaminés. Il a témoigné que c'était le travail accompli par Henry Westermann pour le projet Piché et l'immeuble Sprague à Edmonton qui l'avait amené à se poser des questions au sujet des connaissances et de l'expertise de celui-ci à propos des sites contaminés. Aussi, a-t-il ajouté, le travail le plus prestigieux qu'exécutent les Services d'analyse du milieu a trait aux sites contaminés. Selon le témoignage de Keith Armstrong, Henry Westermann ignorait même ce qu'était une étude de faisabilité et il considérait que Henry Westermann était complètement dépassé lorsqu'il a fait des travaux pour le site Bishop Piché très contaminé.

[16] Dans son témoignage, Henry Westermann a présenté son curriculum vitae, qui montrait qu'il avait effectivement des connaissances et de l'expérience au sujet des sites contaminés. Il a témoigné que Keith Armstrong savait qu'il travaillait au projet Bishop Piché et qu'il n'avait ni changé son affectation ni supervisé son travail plus étroitement. Non seulement le témoin savait ce qu'était une étude de faisabilité, mais il avait prélevé des échantillons de sol lors de la visite sur le terrain en juin 1995, lesquels avaient servi de base à l'analyse et au rapport du consultant concernant les mesures correctives. De plus, Henry Westermann avait précédemment travaillé au projet Coppermine, dans le cadre duquel une étude de faisabilité avait été faite.

[17] En ce qui concerne l'immeuble Sprague, Keith Armstrong s'est dit mécontent du travail qu'avait fait Henry Westermann concernant une vérification environnementale de l'immeuble en 1994. Keith Armstrong s'inquiétait du fait que le client considérait l'immeuble comme prêt à être vendu, mais il ne l'était pas parce qu'il y avait des réservoirs de mazout dans le sol. Il a témoigné que Henry Westermann était d'avis qu'il n'était pas nécessaire d'enlever les réservoirs avant de pouvoir vendre le terrain. Il trouvait que Henry Westermann manquait de conscience professionnelle en n'acceptant pas que les réservoirs n'étaient pas conformes.

[18] Dans son témoignage, Henry Westermann a expliqué que, lorsqu'il a fait la vérification environnementale, il a découvert que les réservoirs avaient été mis hors service et remplis de sable en 1985. Il s'est enquis auprès du commissaire des incendies, qui lui a dit que, bien que la loi ait maintenant changé, il n'était pas obligatoire que les réservoirs soient retirés au stade de la vérification. Henry Westermann a noté ce fait dans son rapport de vérification (pièce E-92) :

[Traduction]

Aucune mesure immédiate n'est recommandée pour évaluer la contamination, mais cette information doit être fournie au moment de la vente de la propriété et les questions que cela pose devront être étudiées à ce moment-là.

[19] Henry Westermann ne s'était occupé que du stade de la vérification et a reconnu formellement qu'il faudrait probablement faire davantage lorsqu'une vente serait envisagée.

[20] Henry Westermann a déclaré que Keith Armstrong lui a retiré une partie importante de ses fonctions lorsqu'il lui a interdit de s'occuper de sites contaminés.

[21] À la réunion d'évaluation du rendement, Keith Armstrong a présenté à Henry Westermann une lettre administrative concernant les « conventions particulières de services » (CPS), lettre dont voici la teneur :

[Traduction]

Je vous informe par la présente que vous ne devez conclure aucune convention particulière de services (CPS) sans l'approbation préalable du chef de division adjoint ou de moi-même.

Cette approbation préalable nécessitera la signature du chef de division adjoint ou de moi-même sur le document de la CPS.

[22] Par chef de division adjoint, Keith Armstrong voulait dire Michael Nahir. C'était le titre que Keith Armstrong avait donné à Michael Nahir de façon officieuse alors que ce dernier était un nouvel employé nommé pour une période déterminée relevant de Henry Westermann d'après l'organigramme.

[23] Keith Armstrong a témoigné avoir été préoccupé par une CPS que Henry Westermann avait rédigée pour l'opération Coppermine. La convention, à son avis, ne faisait pas sérieux et la description des services était totalement inadéquate. Il a dit avoir expliqué à ses employés aux réunions du personnel comment il voulait que les CPS soient préparées, bien que cela ne figurât pas nécessairement dans les procès-verbaux. Il s'attendait à ce que les CPS soient préparées de la même façon que celles pour les mines Discovery et Rayrock — dactylographiées avec le mandat joint en annexe. Lorsque, en contre-interrogatoire, on lui a signalé que la CPS pour l'opération Coppermine, rédigée par Henry Westermann, indiquait qu'il y avait une pièce jointe, il a répondu ne pas avoir vu cette pièce et ne pas avoir su qu'il y en avait une. Dans son témoignage, Henry Westermann a fait remarquer que la pièce établissait tous les paramètres avec les détails exigés par Keith Armstrong. L'une des pièces de l'employeur (pièce E-67) montre un paquet de CPS préparées par Keith Armstrong et dont le style varie d'une à l'autre. Certaines d'entre elles décrivent très brièvement les services à fournir et d'autres sont écrites à la main.

[24] Henry Westermann a témoigné que Keith Armstrong ne lui a donné aucune idée des lacunes que comportait sa CPS pour l'opération Coppermine, mais Keith Armstrong a admis qu'il n'avait pas tenté de clarifier la question avec lui. En fait, selon le témoignage non contredit de Henry Westermann, ce dernier a reçu, le 5 juillet 1995, un courriel de Keith Armstrong lui

demandant de ne pas conclure de CPS sans son approbation préalable. La description de poste de Henry Westermann disait qu'il pouvait préparer des CPS, mais celui-ci a cessé d'en faire après la demande de Keith Armstrong en date du 5 juillet. Par conséquent, la lettre administrative du 25 septembre à ce sujet n'avait pas sa raison d'être.

[25] Keith Armstrong a soutenu que Henry Westermann ne l'a pas tenu informé du travail qu'il accomplissait et il a témoigné qu'en donnant instruction à ce dernier de n'exécuter des CPS qu'en tenant compte des restrictions qu'il imposait lui permettrait d'être au courant des projets auxquels Henry Westermann travaillait.

[26] En ce qui concerne les problèmes de communication que Keith Armstrong a mentionnés dans son témoignage, Henry Westermann a déclaré avoir tenu Keith Armstrong informé de ses projets aux réunions du personnel, et cela est enregistré dans les procès-verbaux (pièces E-59, E-63 et E-64). Il a en outre affirmé avoir envoyé à Keith Armstrong des courriels couvrant la période du 21 juillet au 9 novembre 1995 (pièce E-68).

[27] En contre-interrogatoire, Keith Armstrong a déclaré que, à ce qu'il se souvienne, son mécontentement concernant la façon dont Henry Westermann le tenait informé de son travail et de ses projets remontait environ à l'époque où l'on avait cessé de tenir des réunions du personnel. Le 19 juin 1995, il a envoyé à Henry Westermann un courriel l'avertissant qu'il devait le tenir informé. Toutefois, le procès-verbal de la réunion du personnel tenue la même journée, que l'employeur a produit en preuve, montre qu'à une réunion du personnel tenue le 19 juin Henry Westermann a effectivement fait rapport sur son travail ce jour-là.

[28] Le 25 septembre 1995, Keith Armstrong a également remis à Henry Westermann une lettre administrative l'informant de la réinstallation de son bureau. Voici un extrait de cette lettre :

[Traduction]

Je vous avise par la présente que votre poste de travail sera déplacé au lieu de travail que j'occupais moi-même du côté Autoroutes du 9^e étage.

Conformément à votre situation actuelle au travail, ce déplacement vous rapprochera de votre surveillant et vous permettra de créer une relation professionnelle plus harmonieuse dans l'ensemble de la division.

[29] Henry Westermann et Roger Young, l'enquêteur ministériel chargé d'enquêter sur l'allégation de harcèlement, ont témoigné tous les deux que c'était le plus petit poste de travail

aux Services d'analyse du milieu. Ils ont en outre décrit le lieu comme étant comparable à l'espace normal occupé par un employé de soutien posté à l'extérieur du bureau de son patron.

[30] Henry Westermann a témoigné qu'il a à maintes reprises tenté de rencontrer Keith Armstrong après le 25 septembre pour discuter avec lui de l'évaluation. Une réunion a été fixée mais elle n'a pas eu lieu. Dans son témoignage, Keith Armstrong a déclaré qu'il n'avait pas eu l'occasion de rencontrer Henry Westermann à cause de son propre horaire chargé.

[31] Keith Armstrong a tenté de faire modifier le titre du poste de Henry Westermann afin de le ramener de « gestionnaire, Vérification et évaluation environnementales » à « agent de projet, Vérification et évaluation environnementales ». Henry Westermann avait auparavant occupé le poste d'agent de projet (PC-2), mais il avait été promu gestionnaire, Vérification et évaluation environnementales (PC-3). Le 5 juillet 1995, Keith Armstrong a communiqué avec les Ressources humaines et a demandé que le poste de Henry Westermann soit ramené de « gestionnaire » à « agent de projet ». Le Ministère a décidé de ne pas changer le titre du poste (pièces E-26 et E-27). Keith Armstrong a témoigné que son intention était uniquement de modifier le titre et non la classification; Henry Westermann allait demeurer un PC-3, mais à titre d'agent de projet et non de gestionnaire.

[32] Keith Armstrong a néanmoins donné instruction de faire inscrire « agent de projet » plutôt que « gestionnaire » sur les cartes d'affaires de Henry Westermann. Ce dernier a mis en question cette décision. Il a témoigné que Keith Armstrong lui a dit qu'il n'y avait qu'un seul gestionnaire au sein du groupe et que c'était lui. Michael Nahir s'est vu attribuer le titre de chef de division adjoint et chef des lieux contaminés (pièces E-2, E-25 et G-5).

[33] Une liste de téléphone a également été établie qui indique que Michael Nahir occupe un poste supérieur à celui de Henry Westermann. Le nom de Michael Nahir est accompagné du titre « gestionnaire et chef des lieux contaminés » et son nom figure avant celui de Henry Westermann.

[34] Dans son témoignage, Michael Nahir a affirmé qu'il avait réalisé un dépliant (qui, a-t-il admis, contient une fausse affirmation et une exagération de ses propres qualifications) pour les Services d'analyse du milieu, lequel devait être utilisé pour faire la promotion des services de cette unité. Keith Armstrong lui avait remis un organigramme. Il s'agissait d'un organigramme non autorisé; il présente de façon erronée le lien hiérarchique réel entre Michael Nahir et Henry Westermann et abaisse le niveau du poste de ce dernier.

[35] Selon le témoignage de Keith Armstrong, l'organigramme ne représente qu'un concept. Il inclurait, a-t-il ajouté, tout ce qu'il estime que le client veut et s'attend à y retrouver. Ce dépliant a en fait été envoyé à Parcs Canada (pièces G-1 et E-14).

II Conflit d'intérêts

[36] Les personnes suivantes ont témoigné sur cet aspect : Bernard Gagnon, Michael Nahir, Ralph Gienow, Frank Smith, Edward Domijan, Lawrence Borowski et Keith Armstrong.

[37] Tous les fonctionnaires, à leur nomination, doivent lire le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (le « Code ») et signifier par écrit qu'ils en comprennent la teneur et qu'ils s'y conformeront. Keith Armstrong a témoigné avoir reçu une copie du *Code* et de l'Attestation de l'employé avec sa lettre d'offre d'emploi de T.P.S.G.C. datée du 26 août 1993; il a lu le *Code* et l'a compris. Il a signé l'Attestation de l'employé le 2 septembre 1993 et l'a retournée à T.P.S.G.C. avec son acceptation de l'offre d'emploi à titre de chef de division, Services d'analyse du milieu.

[38] Les allégations de conflit d'intérêts portaient principalement sur les quatre points suivants :

- I Le travail exécuté au domicile de Keith Armstrong par Lyle McKendry, propriétaire de L&G Bobcat;
- II la relation entre Keith Armstrong et L&G Bobcat pendant les travaux exécutés à l'immeuble Sprague à Edmonton;
- III l'utilisation de Environmental Resources Group Ltd. pour le prélèvement d'échantillons de sol;
- IV la relation entre Keith Armstrong et Track Industries.

[39] Keith Armstrong a admis avoir développé une relation personnelle étroite avec Lyle McKendry, propriétaire de L&G Bobcat. Ils s'invitaient mutuellement au restaurant et avaient des activités sociales. M. Armstrong a par ailleurs avoué que L&G Bobcat exécutait gratuitement des travaux à son domicile à St. Albert (Alberta) pendant que le même entrepreneur accomplissait des travaux officiels pour le Ministère. Lorsqu'il a été interrogé par Bernard Gagnon, l'enquêteur ministériel, Keith Armstrong a affirmé que le travail consistait en l'installation de tuyaux en PVC entre sa maison et un arbre, pour ensuite l'acheminer jusqu'à la rue. Bernard Gagnon a témoigné que Keith Armstrong lui a confirmé que Lyle McKendry et l'un de ses employés avaient exécuté ces travaux d'une durée approximative d'une heure et demie. Keith Armstrong a en outre admis à Bernard Gagnon que ce qu'il avait fait n'était pas acceptable et qu'il le regrettait.

[40] Michael Nahir a déclaré dans son témoignage que Keith Armstrong lui avait dit que le travail exécuté par L&G Bobcat à son domicile consistait en l'installation de dalots souterrains. Il a en outre témoigné que Keith Armstrong lui avait dit à une autre occasion que le travail avait consisté en dessouchage.

[41] Keith Armstrong a témoigné qu'il s'était agi d'un travail mineur, c'est-à-dire le creusage d'une petite tranchée et l'installation de tuyaux de PVC entre sa maison et un arbre situé tout près.

[42] Edward Domijan a témoigné avoir vu Lyle McKendry utiliser le camion de Keith Armstrong au cours de la semaine du 3 octobre 1995. Keith Armstrong a admis à l'audience que Lyle McKendry avait utilisé son camion toute la semaine pendant qu'il travaillait à l'immeuble Sprague. Lyle McKendry a ensuite facturé au Ministère les frais établis au taux de surintendant, lequel incluait un montant pour l'utilisation d'un véhicule. Par conséquent, L&G Bobcat a facturé au Ministère l'utilisation du camion de Keith Armstrong pour les travaux exécutés à l'immeuble Sprague.

[43] Keith Armstrong a témoigné que, puisqu'ils revenaient tout juste de Rayrock Mine et que L&G Bobcat n'avait pas de matériel en main, il était préférable que Lyle McKendry utilise son camion plutôt que d'engager des frais additionnels en louant un véhicule.

[44] Keith Armstrong s'est arrangé pour faire embaucher deux anciens associés (Don Beamish et Graham Smith) par L&G Bobcat, sous le nom Environmental Resources Group (ERG) Ltd., pour une partie importante du prélèvement des échantillons de sol nécessaires à l'enlèvement de réservoirs souterrains en Colombie-Britannique. Keith Armstrong n'a pas considéré consulter les Services de Real Property Contracting Unit à Edmonton pour l'aider dans le processus contractuel. Il a simplement attribué le contrat à ERG.

[45] Bernard Gagnon a témoigné avoir interrogé Keith Armstrong à propos de son association avec Don Beamish et Graham Smith. Initialement, Keith Armstrong lui a dit qu'il ne connaissait pas très bien Don Beamish et Graham Smith. Lorsque Bernard Gagnon lui a rappelé qu'ils étaient d'anciens associés dans une autre société appelée Marpac, Keith Armstrong a admis qu'il les connaissait et qu'il avait un pouvoir de signature pour le compte de Marpac lorsqu'il était à Chiliwack.

[46] En interrogatoire principal, Keith Armstrong a affirmé que Don Beamish et Graham Smith faisaient partie de Marpac et que lorsqu'il était associé à eux, il avait

effectivement accès au compte de banque de Marpac; de plus, il avait exécuté des services au nom de Marpac à deux occasions.

[47] Une société du nom de Track Industries à Calgary a été embauchée pour fournir des pièces (pour le projet Isachsen) dans le cadre du contrat conclu avec L&G Bobcat. Une facture de Track Industries a été payée par le biais du contrat passé avec L&G Bobcat. Keith Armstrong a en outre fait un voyage officiel en service commandé à Calgary afin de rencontrer Track Industries. Track Industries appartenait en partie au beau-père de Keith Armstrong, Frank Smith.

[48] Bernard Gagnon a témoigné que Keith Armstrong lui a admis qu'il avait pris les dispositions voulues pour que L&G Bobcat communique avec Track Industries.

[49] À l'audience, Keith Armstrong a affirmé que L&G Bobcat avait de la difficulté à trouver des pièces pour le matériel à Isachsen et qu'il avait suggéré que Track Industries soit consultée. Il a en outre déclaré avoir discuté du type de matériel nécessaire à Isachsen avec son beau-père et lui avoir montré des photos de ce matériel. Il a affirmé qu'Environnement Canada, qui était le client, lui avait demandé de s'enquérir de l'opportunité de vendre ce matériel. Puisque Track Industries fabriquait ce type de matériel, Keith Armstrong a parlé à son beau-père pour se faire une idée. En ce qui concerne le voyage effectué à Calgary en octobre 1995 et dont l'objet avoué était de rencontrer Track Industries, Keith Armstrong a déclaré qu'il s'agissait simplement d'une rencontre avec une autre compagnie (Diversified) qui aurait pu être intéressée à acquérir le matériel d'Isachsen. À l'audience il a dit ne pas comprendre pourquoi Track Industries était mise en cause.

[50] Frank Smith, le beau-père de Keith Armstrong, a témoigné que ce dernier lui avait dit que Lyle McKendry lui téléphonerait. Il a parlé à L&G Bobcat à deux reprises et a en outre présenté Keith Armstrong à une autre compagnie appelée Diversified. Frank Smith a déclaré que ses rapports s'étaient limités à ceux-là.

[51] Un document intitulé « Status Report » (rapport de situation) a été produit en preuve pour aider à comprendre les arrangements pris avec Track Industries.

[52] En contre-interrogatoire, Keith Armstrong a nié avoir vu une copie du rapport de situation susmentionné. Lawrence Borowski, cependant, a déclaré dans son témoignage qu'il avait trouvé ce document dans le dossier de travail de Keith Armstrong concernant Isachsen. Michael Nahir a lui aussi déclaré dans son témoignage que Keith Armstrong lui avait demandé

d'examiner et de commenter ce document. C'est ce qu'il a fait (il a reconnu son écriture sur le document), après quoi il l'a retourné à Keith Armstrong.

[53] Le rapport de situation est adressé à Dave Law d'Environnement Canada (le client à Isachsen). D'après les renseignements qui y sont contenus, il y avait un arrangement accessoire selon lequel L&G Bobcat pouvait conserver une foreuse (un gros véhicule chenillé) en retour du travail accompli au cours de l'été à Isachsen et qu'il y avait eu des discussions avec Track Industries selon lesquelles Track Industries ferait l'acquisition d'un véhicule à Isachsen en retour de certains travaux de nettoyage.

III Irrégularités en matière de passation de marchés

[54] Les deux questions principales qui posent problème concernent les contrats conclus avec Soilcon Laboratories Ltd, dont le dirigeant principal était Michael Goldstein, et L&G Bobcat Ltd, dont le dirigeant principal était Lyle McKendry.

[55] Le marché passé avec Soilcon concernait des services-conseils. Il est daté du 2 septembre 1994 et la date d'achèvement est le 16 septembre 1994. Le coût du contrat est 6 900 \$ et les services à fournir étaient les suivants :

[Traduction]

Fournir une expertise environnementale pour les travaux de design concernant la fermeture des mines Rayrock et Discovery dans les Territoires du Nord-Ouest.

[56] Rayrock et Discovery sont de grosses mines situées dans les Territoires du Nord-Ouest. Rayrock est une mine d'uranium abandonnée située à environ 150 kilomètres au nord-ouest de Yellowknife. Ce projet comportait le nettoyage des résidus abandonnés. Discovery est une mine d'or abandonnée située à environ 84 kilomètres au nord-est de Yellowknife. Il s'agissait d'un autre projet de nettoyage de résidus.

[57] Keith Armstrong a témoigné qu'il avait connu Soilcon à l'époque où il travaillait pour le ministère de la Défense nationale à Chiliwack. Soilcon avait effectué une analyse de laboratoire pour lui relativement à l'enlèvement de réservoirs souterrains. Après avoir discuté de la situation avec son surveillant, Nick Tywoniuk, il a été convenu de mandater Soilcon en tant que fournisseur unique sans lancer d'appel d'offres. Il a demandé un marché à fournisseur unique avec Soilcon en raison de la nécessité d'être sur les lieux du 13 au 16 septembre 1994 et parce que Soilcon avait une expertise hautement spécialisée.

[58] Bien que Keith Armstrong ait déclaré qu'il avait passé le marché à fournisseur unique avec Soilcon en raison de l'expérience et de l'expertise hautement spécialisées de la compagnie dans le secteur minier, il a été incapable de décrire en détail en quoi cette expertise consistait, ni comment la compagnie avait pu l'acquérir. Il a été incapable d'expliquer comment il se faisait que sur le site Web de Soilcon, outre le travail effectué à la mine Sullivan, les seuls travaux miniers que mentionne l'entreprise ont été exécutés pour des mines de T.P.S.G.C. (Discovery, Rayrock et Venus).

[59] Soilcon a soumis une facture datée du 29 novembre 1994 s'élevant à 6 890,80 \$ pour la visite sur le terrain et le rapport subséquent. Keith Armstrong a déclaré que, nonobstant ce que dit la facture, Soilcon n'a pas remis de rapport à la suite de la visite sur le terrain.

[60] Le fonctionnaire s'estimant lésé a autorisé deux modifications au marché conclu avec Soilcon, lesquelles on fait passer le coût total du marché à 98 895,06 \$:

- (1) Modification n° 1, datée du 24 janvier 1995, du montant de 30 000 \$;
- (2) modification n° 2, datée du 27 juillet 1995 et approuvée le 17 août 1995, du montant de 61 995,06 \$. Dans cette modification, on demande en outre à Soilcon d'effectuer une « analyse des voies critiques » pour la mine Venus.

[61] Le paiement des factures a été approuvé avant que les travaux ne soient exécutés et les travaux ont été exécutés avant qu'une modification au marché ne soit autorisée. Selon les experts ministériels en passation de marchés, cela constitue de graves manquements aux règles du Ministère en matière contractuelle.

[62] Le 18 mai 1995, Soilcon a fourni deux estimations : une pour les travaux prévus à la mine Rayrock et l'autre pour les travaux prévus à la mine Discovery. Le total des deux estimations était de 59 762 \$.

[63] Le 11 juillet 1995, presque deux mois plus tard, Soilcon a soumis trois factures totalisant 64 842 \$. Ces factures n'ont jamais été accompagnées de reçus.

[64] Le 13 juillet 1995, Keith Armstrong a approuvé le paiement de ces factures. Le timbre de sa signature et la date figurent sur celles-ci.

[65] Les expéditions effectives aux mines Rayrock et Discovery ont eu lieu entre le 17 et le 24 juillet 1995, et c'est à ce moment-là que le travail sur le terrain a en fait été exécuté.

[66] Lawrence Borowski a témoigné au sujet de ses conclusions concernant l'examen du dossier Soilcon. Il n'y a rien au dossier qui indique que Soilcon ait jamais visité la mine Venus.

[67] Le 17 août 1995, la modification apportée au marché afin d'autoriser ces travaux a été approuvée.

[68] Keith Armstrong a témoigné que les estimations fournies par Soilcon le 18 mai 1995 constituaient un marché à prix forfaitaire. Cela a été confirmé par Brian Gray. Keith Armstrong a déclaré que Brian Gray et lui avaient décidé de faire respecter ce prix par Michael Goldstein.

[69] Lawrence Borowski a témoigné que la terminologie expresse employée dans les lettres du 18 mai montre qu'il ne s'agissait pas d'un marché à forfait. Les termes contractuels renvoient à un budget et à des estimations proposés. Les tableaux qui sont joints indiquent expressément qu'il s'agit d'estimations.

[70] Le contrat initial passé avec Soilcon indique que la méthode de paiement serait calculée en fonction d'un tarif horaire et la case « montant fixe » porte la mention « S/O ». Toutes les factures, y compris les deux qui sont controversées (les factures 1757 et 1758) indiquent le nombre d'heures consacrées aux services-conseils. Il n'y a rien dans la modification n° 1 ou la modification n° 2 qui donne à penser que la méthode avait changé par rapport au marché initial.

[71] Dans un marché à forfait, l'argent est versé une fois le produit reçu (à moins que le contrat ne prévoie des paiements provisoires). En l'espèce, Keith Armstrong a approuvé les factures du 11 juillet 1995 pour qu'elles soient payées le 13 juillet 1995. C'est avant que la visite sur le terrain ne soit entreprise et avant que Soilcon n'envoie les rapports finals. Il n'y avait en place aucune modification permettant d'autoriser et de payer les travaux effectués par Soilcon. Selon les cadres supérieurs du Ministère qui ont témoigné, le Ministère n'avait d'autre choix que de payer ces factures concernant la visite sur le terrain puisque l'entrepreneur avait accompli ce travail de bonne foi et devait être payé. Puisqu'il n'y avait aucune disposition prévoyant des paiements provisoires, Soilcon n'aurait pas dû être payée pour les rapports avant que T.P.S.G.C. ne reçoive des rapports finals satisfaisants. En janvier 1996, T.P.S.G.C. n'avait pas reçu de rapports finals pour les mines Rayrock, Discovery et Venus.

[72] Soilcon a également fourni des services à T.P.S.G.C., en l'occurrence des analyses d'échantillons de sol provenant de l'enlèvement d'un réservoir souterrain en Colombie-Britannique. Il n'y avait aucun marché en place pour ces travaux.

[73] Selon Douglas Longley, un problème s'est posé spécialement concernant les factures datées du 11 juillet 1995, qui ont fait passer le total de la facturation à 98 000 \$. À ce moment-là, une seule modification avait été apportée au contrat initial, ce qui avait fait passer le montant autorisé à 36 900 \$. La deuxième modification n'a été apportée que le 27 juillet 1995,

plus de deux semaines après la date des factures. Cette modification requérait l'autorisation du directeur régional. D'après les dossiers, rien n'indique que le directeur régional ait jamais été mis au courant de l'augmentation importante des coûts.

[74] Soilcon, semble-t-il, a reçu de Keith Armstrong l'autorisation ou l'instruction d'aller de l'avant avec les travaux bien que ce dernier n'eût pas le pouvoir de faire une telle demande. Outre la question de l'autorisation des travaux, il faut se demander pourquoi Soilcon a été choisie au départ puisque l'entreprise est située à Richmond (C.-B.) et que les travaux s'effectuaient dans la région de Yellowknife.

[75] On aurait dû utiliser le répertoire SPEC (une liste des entreprises qualifiées) pour choisir l'entreprise qui allait exécuter ces travaux. On ne l'a pas utilisé parce que Soilcon n'y figure pas. L'urgence n'est pas une excuse pour outrepasser le processus SPEC car il faut moins d'une heure pour trouver une entreprise figurant à ce registre en vue d'un marché de 5 000 \$.

[76] Keith Armstrong a témoigné que le paiement des factures avait été autorisé par son supérieur.

[77] Keith Armstrong a conclu un marché avec Lyle McKendry (L&G Bobcat) pour [traduction] « [...] l'enlèvement de réservoirs souterrains en Colombie-Britannique (C.-B.) [...] divers emplacements situés principalement dans la vallée inférieure du Fraser (C.-B.) ». L'avis accompagnant l'appel d'offres décrivait le projet dans les termes susmentionnés. Douglas Longley a témoigné qu'au cours du processus d'appel d'offres les exigences ont été modifiées afin de donner instruction aux soumissionnaires d'inclure un tarif pour le transport de chaque pièce d'équipement en provenance et à destination des lieux de travail autres que l'aéroport d'Abbotsford. On a par conséquent accordé la préférence aux entrepreneurs de la région d'Abbotsford puisque les autres entreprises devaient inclure dans leurs taux horaires pour le matériel ce qu'il fallait pour compenser leurs coûts de transport du matériel à Abbotsford.

[78] L'avis donnait à croire qu'Abbotsford était le lieu principal le plus probable où s'effectueraient les travaux. On pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'une partie importante des travaux soit exécutée Abbotsford, et que la majeure partie le soit dans la vallée inférieure du Fraser. Les factures, toutefois, révèlent que tous les travaux ont été exécutés au cours des trois premiers mois du marché et qu'ils ont coûté 106 000 \$, le montant du contrat étant de 112 327 \$. Sur ces 106 000 \$, moins de 5 000 \$ ont été dépensés pour des travaux à Abbotsford et il n'y a pas eu d'autres travaux d'exécutés dans la vallée inférieure du Fraser.

[79] Par une série de commandes rectificatives et de modifications apportées au marché initial, Keith Armstrong a fait en sorte que Lyle McKendry soit l'entrepreneur pour presque tous les travaux successifs que Keith Armstrong a fait faire pour le Ministère. La majorité des travaux exécutés aux termes du marché initial ont eu lieu à cinq endroits très éloignés de la vallée inférieure du Fraser : Victoria et Port Hardy sur l'île de Vancouver, les îles de la Reine-Charlotte, Prince Rupert et Terrace. Bien que certains des travaux à ces endroits aient été exécutés en sous-traitance par L&G Bobcat (sans preuve d'appel d'offres), main-d'œuvre et matériel ont été transportés d'Abbotsford à ces endroits, ce qui a entraîné des coûts de transport importants, notamment en frais de traversier.

[80] Plus tard, des modifications ont été apportées au marché afin de permettre à Lyle McKendry d'exécuter des travaux à divers endroits dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le Grand Nord.

[81] Le Manuel du Conseil du Trésor prévoit les lignes directrices suivantes en matière de passation de marchés :

[...] les marchés ne devraient pas être modifiés à moins que les modifications ne servent les intérêts de l'État, par exemple en épargnant de l'argent ou du temps ou en accélérant la réalisation de l'objectif premier du marché.

[82] Selon Douglas Longley, un nouveau marché aurait dû être conclu pour les travaux à l'immeuble Sprague à Edmonton. En offrant les travaux aux entrepreneurs d'Edmonton, dont un bon nombre sont qualifiés, deux semaines tout au plus auraient suffi pour le processus d'appel d'offres, qui aurait pu entraîner des économies. Cela n'avait aucun sens de faire venir Lyle McKendry de l'Arctique sans matériel pour faire le travail alors qu'un entrepreneur d'Edmonton aurait pu l'exécuter. Puisque Lyle McKendry n'avait pas son matériel avec lui, il a dû sous-traiter les travaux de toute façon.

[83] Le marché initial avec L&G Bobcat est une forme très simple de contrat et vise uniquement la fourniture de matériel et d'ouvriers. Il prévoit la fourniture, au fur et à mesure des besoins, de certaines pièces de matériel à des tarifs de location prédéterminés et la prestation de services de certaines catégories de travailleurs à des taux horaires prédéterminés. Le marché ne prévoit aucune modification et par conséquent aucune autorité contractante pour l'autorisation de modifications.

[84] Douglas Longley a expliqué que des modifications et commandes rectificatives pouvaient survenir dans les marchés de construction, contrairement au marché conclu avec L&G Bobcat

(qui est en réalité un marché de location de matériel). Cependant, même dans le cas de marchés de construction, les lignes directrices du Conseil du Trésor imposent comme restriction que toutes les commandes rectificatives soient compatibles avec l'intention générale du marché initial. Les modifications apportées au marché conclu avec L&G Bobcat, lesquelles ont permis à Lyle McKendry de participer au nettoyage de résidus miniers et autres, y compris des déchets radioactifs dans l'Arctique, sont certainement étrangères à l'intention générale du marché initial.

[85] Le marché initial attribué à L&G Bobcat était pour l'enlèvement de réservoirs souterrains et autres installations environnementales à divers endroits, principalement dans la vallée inférieure du Fraser et à d'autres endroits en Colombie-Britannique. Il s'agit d'un contrat pour la fourniture de matériel et de main-d'œuvre. Le contrat était daté du 18 octobre 1994 et la valeur était de 112 370 \$. Les commandes rectificatives ont fait passer la valeur totale du marché à 254 308,26 \$.

[86] Keith Armstrong a témoigné qu'un lieu central devait être choisi. Il a choisi Abbotsford parce qu'il estimait que la plus grande partie des travaux y serait exécutée.

[87] Divers témoins ministériels, dont Douglas Longley, qui connaissaient bien les procédures de passation des marchés ont affirmé que le fait de déclarer Abbotsford comme lieu central supposait que c'était l'endroit le plus probable pour l'exécution de la majeure partie des travaux. En spécifiant le lieu des travaux comme étant principalement la vallée inférieure du Fraser, on donnait à entendre que la majeure partie des travaux serait exécutée dans cette région.

[88] Dans son témoignage, Keith Armstrong a précisé que L&G Bobcat était située près d'Abbotsford, que Lyle McKendry avait précédemment accompli des travaux pour lui et que Lyle McKendry avait accès à son numéro de téléphone à la maison au cours de la période ayant précédé l'octroi du contrat.

[89] L'examen de la documentation contractuelle a révélé que moins de 4 000 \$ avaient été dépensés à Abbotsford et qu'il n'y avait pas eu d'autres travaux d'exécutés dans la vallée inférieure du Fraser. Rien dans la documentation ni aucun autre élément de preuve ne montre que la majeure partie des travaux devait être exécutée à Abbotsford. L&G Bobcat est une entreprise de Sardis, qui est située non loin d'Abbotsford.

[90] Keith Armstrong était le gestionnaire du design pour le projet de la mine Rayrock et il a retenu les services de L&G Bobcat pour ce projet. Lorsqu'on lui a demandé quelle expertise

L&G Bobcat pouvait apporter à une mine d'uranium abandonnée, il a déclaré que Lyle McKendry avait déjà été chef de postes dans une mine.

[91] La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) a joué un rôle dans le projet de la mine Rayrock puisqu'elle était l'organisme de réglementation et qu'elle devait approuver le projet en dernier ressort. La CCEA a fortement déconseillé que l'on laisse des êtres humains pénétrer dans la mine. Néanmoins, Keith Armstrong a admis avoir permis à Lyle McKendry d'effectuer une exploration de la mine.

[92] Les procès-verbaux des réunions concernant le projet montrent que déjà le 20 janvier 1995 Keith Armstrong songeait à recourir aux services de Lyle McKendry pour le projet. Le procès-verbal du 20 janvier indique que L&G Bobcat avait pour mandat de déterminer l'état des puits de mines et d'explorer les options qui se présentaient dans la mine. Keith Armstrong n'a fait aucune démarche en vue de conclure un marché avec L&G Bobcat pour la prestation de services à la mine Rayrock. Il n'a pas obtenu d'estimation écrite pour les travaux de L&G Bobcat, non plus qu'il n'a obtenu d'estimations auprès d'autres entrepreneurs ou consultants.

[93] Le procès-verbal de la réunion concernant le projet montre que L&G Bobcat a continué de participer au projet en février 1995. On a offert à L&G Bobcat la possibilité que ses employés suivent une formation en radioprotection avec les membres des Services d'analyse du milieu. Finalement, durant la visite sur le terrain effectuée les 29 et 30 septembre 1995, L&G Bobcat faisait partie de l'équipe qui a effectué une visite exploratoire dans la mine (galerie montante) afin de chercher un lieu approprié pour stocker des substances hautement radioactives trouvées sur les lieux.

[94] L&G Bobcat a soumis une facture de 765 \$ pour des services-conseils concernant la mine Rayrock le 27 février 1995. Le seul marché en place avec L&G Bobcat était un contrat pour la fourniture de matériel et de main-d'œuvre par rapport à l'enlèvement de réservoirs souterrains, principalement dans la vallée inférieure. Ce marché ne contient aucune disposition ayant trait à la prestation de services-conseils.

[95] L&G Bobcat a continué d'être associé aux travaux effectués à la mine Rayrock jusqu'au début d'octobre 1995. Bill Nosworthy a ensuite dit à Keith Armstrong que l'on ne confierait plus de travaux à L&G Bobcat.

[96] Le 31 juillet 1995, L&G Bobcat a facturé à T.P.S.G.C. 30 120,72 \$, soit les coûts des services d'expédition de Branden Burry Expediting auxquels s'ajoutait la marge bénéficiaire de

l'entrepreneur (2 675,87 \$) pour la visite sur le terrain qui avait eu lieu entre le 17 et le 27 juillet 1995. Keith Armstrong a approuvé le paiement de cette facture le 1^{er} août 1995.

[97] L&G Bobcat n'a pas pris part à cette visite sur le terrain. Keith Armstrong a déclaré avoir demandé à l'un de ses employés, Patrick Vallerand, de faire des arrangements pour les services d'expédition. Patrick Vallerand a pris les dispositions voulues que pour Braden Burry fournisse ces services, mais il n'a pas fait établir un contrat. Keith Armstrong a affirmé que lorsqu'il s'en est rendu compte il ne restait plus suffisamment de temps pour suivre la procédure prévue afin de conclure un marché avec Braden Burry, alors il a décidé de faire passer les coûts en faisant appel à L&G Bobcat à titre de sous-traitant. L&G Bobcat a simplement payé Braden Burry et facturé le coût à T.P.S.G.C.. Pour ce service, L&G Bobcat a facturé 2 675,87 \$ à titre de marge de l'entrepreneur, somme qui lui a été payée.

[98] On a également eu recours à Braden Burry pour qu'elle fournisse des services d'expédition par rapport à la visite sur le terrain qui a eu lieu à la mine Rayrock les 29 et 30 septembre 1995. Ici encore les frais de Braden Burry ont été payés par l'entremise de L&G Bobcat et une marge de 9,75 % a été appliquée. Cette fois, L&G Bobcat a pris part à la visite.

[99] En contre-interrogatoire, Keith Armstrong a déclaré que L&G Bobcat avait fait tous les arrangements nécessaires concernant les services d'expédition pour cette visite sur le terrain. Il n'a pas pu se rappeler pourquoi Braden Burry avait envoyé une télécopie datée du 10 août 1995 à Michael Nahir. Cette télécopie contenait une soumission concernant des services d'expédition pour la visite sur le terrain à la mine Rayrock. En réponse à une question qu'on lui a posée en réinterrogatoire, Keith Armstrong a produit un document montrant le taux de facturation pour ses employés. Il a témoigné avoir fait des arrangements avec L&G Bobcat pour les services d'expédition parce que le taux horaire de 24,50 \$ qu'exigeait Lyle McKendry était inférieur à celui de n'importe lequel de ses employés; il était plus économique d'obtenir ces services de Lyle McKendry.

[100] Michael Nahir a présenté une contre preuve. Il a témoigné que Keith Armstrong lui avait confié la tâche d'organiser la visite sur le terrain à la mine Rayrock, y compris les services d'expédition. Il a déclaré avoir sollicité une soumission de Braden Burry, avoir entrepris les négociations requises et s'être rendu sur les lieux pour s'assurer que Braden Burry avait effectivement fourni les services nécessaires. Keith Armstrong n'a pas contesté ce témoignage.

[101] Parmi les services fournis par L&G Bobcat figurait un rapport sur la mine Rayrock. Ce rapport n'est pas daté et consiste en une lettre dépassant à peine une page; or, le temps de

préparation inscrit est de 33,5 heures. Keith Armstrong a témoigné que Lawrence Borowski avait utilisé dans son design l'information présentée dans le dernier paragraphe.

[102] En guise de réfutation, Lawrence Borowski a affirmé que l'information qu'il avait utilisée pour le design provenait d'un rapport préparé par Keith Armstrong, lequel était sensiblement plus long et renfermait beaucoup plus de détails. Contrairement au témoignage de Keith Armstrong, Lawrence Borowski a déclaré n'avoir jamais vu le rapport de L&G Bobcat.

[103] L&G Bobcat a été engagée comme entrepreneur pour les travaux de nettoyage à la mine Isachsen.

[104] Lawrence Borowski, un ingénieur chevronné en matière contractuelle, a témoigné qu'au Ministère on se préoccupait de plus en plus du fait que Keith Armstrong avait continuellement recours aux services de L&G Bobcat. Du simple point de vue politique, il n'était pas souhaitable de faire venir un entrepreneur d'Abbotsford pour exécuter des travaux dans le Grand Nord, surtout si celui-ci ne possédait pas de compétences spéciales pour le faire. Il était préférable d'engager une entreprise locale.

[105] En ce qui concerne le travail de l'entrepreneur, on a obtenu, en juin-juillet 1995, une soumission d'une entreprise du Nord, Kenn Borek, pour le travail à exécuter durant l'été. Cette soumission était plus élevée que celle de L&G Bobcat et à cause de l'opposition formulée par d'autres personnes faisant partie de l'équipe du projet, Keith Armstrong a déclaré avoir consulté son surveillant, Nick Tywoniuk, qui lui a conseillé de retenir le plus bas soumissionnaire. On a donc retenu les services de L&G Bobcat pour ces travaux.

[106] Keith Armstrong a confirmé que les deux prix reçus pour les travaux à Isachsen n'avaient pas été obtenus par un appel d'offres lancé par la Section de la passation des marchés — immobilier (section de Douglas Longley). Il n'était pas sûr des données que l'on avait communiquées à ces deux entreprises pour leur permettre de soumettre un prix, même si c'est lui qui a fourni l'information. Keith Armstrong n'avait aucune preuve pour montrer que ces entreprises avaient soumissionné à partir de la même information et pour les mêmes travaux.

[107] Il n'y avait pas de mandat, ni quoi que ce soit d'écrit pour montrer ce que L&G Bobcat était censée faire. Keith Armstrong a confirmé qu'il avait dit à L&G Bobcat quels travaux devaient être exécutés et que L&G Bobcat n'avait aucune expérience dans l'Arctique.

[108] L&G Bobcat s'est rendue à Isachsen à deux reprises : en mai et en août 1995. La première fois il s'agissait d'une visite des lieux. L'équipe d'ingénierie était sur les lieux durant la

visite effectuée à l'été et c'est à ce moment-là que L&G Bobcat a mis en marche certaines pièces du matériel. L&G Bobcat a assumé les coûts d'expédition pour cette visite également.

[109] En ce qui a trait à la visite des lieux de mai, L&G Bobcat n'a pas soumis de reçus pour les frais facturés à T.P.S.G.C. et payés par le Ministère. La facture datée du 5 septembre 1995 concernant la visite effectuée à l'été contenait des frais de 13 917,28 \$ pour des matériaux non précisés, et sans pièces à l'appui.

[110] Keith Armstrong s'est vu confier la tâche d'enlever les réservoirs installés à l'immeuble Sprague appartenant à T.P.S.G.C. au centre-ville d'Edmonton. Il avait besoin d'un entrepreneur, a-t-il affirmé, qui était qualifié, qui avait la licence voulue et qui offrait de bons prix. Il a décidé de recourir à L&G Bobcat sans appel d'offres, a-t-il dit, à cause des contraintes de temps et du fait qu'il ne connaissait pas très bien le processus d'appel d'offres.

[111] Dans son témoignage, Keith Armstrong a affirmé avoir utilisé le processus d'appel d'offres pour le marché initial avec L&G Bobcat et qu'il connaissait bien les services fournis par le groupe de Douglas Longley, les Services de passation des marchés — immobilier.

[112] Douglas Longley a expliqué qu'une recherche dans la base informatisée des entrepreneurs de l'État (ACCORD) prenait environ une heure. Contrairement à ce qui est le cas en Colombie-Britannique, (d'où provient L&G Bobcat), en Alberta, les entrepreneurs doivent détenir une licence pour retirer des réservoirs enfouis dans le sol. Tout entrepreneur retenu pour de tels travaux doit satisfaire aux exigences à cet égard. Cela permet de contrôler la qualité de tout travail exécuté par un entrepreneur choisi au moyen du système ACCORD.

[113] De plus, Edward Domijan a témoigné que l'enlèvement des réservoirs souterrains est une tâche courante en Alberta et qu'il s'y trouve de nombreux entrepreneurs capables d'accomplir ces travaux.

[114] La première phase du projet de l'immeuble Sprague s'est déroulée du 6 au 11 septembre 1995. Des frais de 973,50 \$ ont été engagés pour que L&G Bobcat puisse transporter son matériel à Edmonton. Durant la période en question, on a retiré les réservoirs souterrains et les palans, prélevé des échantillons de sol et refait les revêtements.

[115] La deuxième phase du projet de l'immeuble Sprague a eu lieu au début d'octobre 1995. En interrogatoire principal, Keith Armstrong a affirmé qu'il avait appris que les résultats de laboratoire indiquaient que le sol était contaminé pendant une visite des lieux effectuée avec L&G Bobcat. Or, ces sols contaminés devaient être enlevés. Étant donné que L&G Bobcat

passait par Edmonton au retour, il estimait qu'il était raisonnable de recourir à Lyle McKendry pour exécuter la seconde phase, l'enlèvement des sols contaminés.

[116] Keith Armstrong était à l'extérieur de la ville avec Lyle McKendry les 29 et 30 septembre 1995; ils effectuaient une visite de la mine Rayrock et devaient revenir le 1^{er} octobre. Deux employés des Services d'analyse du milieu qui travaillaient également au projet de l'immeuble Sprague prenaient également part à cette visite: Michael Nahir et Edward Domijan. Les résultats de laboratoire ont été envoyés à Keith Armstrong par télécopieur les 13 et 18 septembre 1995. Edward Domijan a témoigné que Keith Armstrong lui a demandé de trouver un entrepreneur pour l'excavation nécessaire à l'immeuble Sprague et pour le transport des sols contaminés à un lieu d'enfouissement. Edward Domijan a utilisé le système ACCORD, a obtenu les noms de cinq entrepreneurs et a mis en branle le processus pour obtenir une soumission de l'un d'entre eux. Cependant, il n'a pu terminer cette tâche parce qu'il a dû travailler à la mine Rayrock. Pendant cette visite sur le terrain, Keith Armstrong lui a dit que L&G Bobcat finirait les travaux à l'immeuble Sprague.

[117] En contre-interrogatoire, Keith Armstrong a nié qu'il avait eu des discussions avec Edward Domijan à propos du projet de l'immeuble Sprague. Il ne se souvient pas d'avoir délégué à Edward Domijan la tâche d'achever le projet. Non plus qu'il ne se souvient d'avoir reçu les résultats des essais de laboratoire qui ont été télécopiés à son attention. Il a avancé, à titre d'explication, qu'il avait désigné Michael Nahir comme gestionnaire du projet de l'immeuble Sprague et que peut-être les résultats de laboratoire lui avaient été envoyés directement à lui. Or, quand on l'a interrogé davantage, il a déclaré avoir désigné Michael Nahir comme gestionnaire de projet pour la première fois le 1^{er} octobre, durant le trajet de retour de la mine Rayrock.

[118] Keith Armstrong a déclaré avoir discuté du projet de l'immeuble Sprague avec L&G Bobcat pendant la visite sur le terrain effectuée à la mine Rayrock. Les feuilles de temps de Keith Armstrong indiquent qu'il a inscrit deux heures le samedi 1^{er} septembre et quatre heures le dimanche 2 septembre (le jour où l'équipe est revenue à Edmonton) pour le projet de l'immeuble Sprague. Même si Michael Nahir et Edward Domijan prenaient part au projet de l'immeuble Sprague et qu'ils se trouvaient avec Keith Armstrong lors de la visite à la mine Rayrock, ce dernier a nié avoir discuté du projet de l'immeuble Sprague avec eux. Plus tard, il a modifié son témoignage en reconnaissant qu'il était au courant des résultats des tests de laboratoire avant la visite à la mine Rayrock et qu'il avait discuté des autres travaux à exécuter à l'immeuble Sprague avec l'équipe (L&G Bobcat, Michael Nahir et Edward Domijan) le samedi 30 septembre 1995 à l'occasion de la visite sur le terrain à la mine Rayrock.

[119] Keith Armstrong a permis à L&G Bobcat d'utiliser son véhicule personnel pendant qu'il travaillait au projet de l'immeuble Sprague. Edward Domijan a témoigné avoir vu L&G Bobcat utiliser le camion de Keith Armstrong un jour pendant la semaine en question. Étant donné que le taux de surintendant facturé par L&G Bobcat inclut l'utilisation d'un véhicule, L&G Bobcat avait fourni une facture pour l'utilisation du véhicule personnel de Keith Armstrong, qui avait été acquittée.

[120] Tous les travaux exécutés à l'immeuble Sprague au cours de la première semaine d'octobre 1995 ont été sous-traités; or il n'y a aucune preuve du lancement d'appels d'offres pour aucun des marchés. De plus, Edward Domijan a déclaré qu'il a fait les arrangements pour l'élimination des sols contaminés et supervisé le balayage des lieux. L&G Bobcat a facturé trois heures au taux de surintendant pour ces travaux.

IV Abus de la carte de crédit ministérielle

[121] Ralph Gienow a témoigné au nom du Ministère. Linda Melnyk, Nick Tywoniuk et Keith Armstrong ont témoigné pour le fonctionnaire s'estimant lésé.

[122] Ralph Gienow a témoigné que, lorsqu'un fonctionnaire reçoit une carte MasterCard du Ministère, il doit signer une reconnaissance de responsabilité et d'obligations. En même temps, le fonctionnaire reçoit des copies des documents suivants : PWRP-1, Achats effectués avec la carte d'achat et PWRP-2, Contrôle des stocks.

[123] Keith Armstrong a signé ce document le 7 janvier 1994.

[124] Keith Armstrong a témoigné avoir tenté d'établir une liste des stocks et Linda Melnyk a déclaré que Keith Armstrong lui avait demandé de dresser une telle liste. Elle a dressé cette liste et la lui a remise. Keith Armstrong a témoigné qu'il ne se souvenait pas d'avoir reçu cette liste des stocks.

[125] Il y a de nombreuses règles qui régissent l'utilisation d'une carte. Celle-ci ne peut être utilisée que par son porteur et elle ne peut être prêtée à qui que ce soit. Le montant de chaque achat est limité à 1 000 \$ et la limite totale de la carte est de 10 000 \$. Les articles attrayants, tels que les appareils-photos, doivent faire l'objet d'un contrôle d'inventaire et la carte ne doit pas servir pour des avantages liés à un déplacement ou à une réinstallation.

[126] Les reçus de MasterCard (pièce E-24) montrent que Keith Armstrong a permis à d'autres personnes d'utiliser sa carte MasterCard pour effectuer des achats. Il y a également des preuves montrant que Nick Tywoniuk, le surveillant de Keith Armstrong, a autorisé ses adjoints administratifs à faire des achats avec sa carte, mais uniquement pour des fournitures de bureau.

[127] Keith Armstrong a par ailleurs autorisé des achats dépassant la limite de 1 000 \$. Certains achats n'ont contrevenu à la règle qu'une fois la TPS ajoutée. Dans son témoignage il a dit avoir pensé que la TPS était exclue de la limite de 1 000 \$.

[128] Keith Armstrong a en outre permis que l'on utilise sa carte en voyage à seize occasions. Sur une période d'environ dix-huit mois, des achats de vêtements et de chaussures totalisant 8 700 \$ ont été portés à sa carte.

[129] Il existe des politiques du Conseil du Trésor régissant l'achat de vêtements. Keith Armstrong a témoigné qu'il connaissait l'existence de telles politiques mais qu'il n'en avait jamais vu aucune. Il a expliqué que les vêtements achetés étaient nécessaires pour le travail en région éloignée et dans le Nord et que personne ne lui avait dit que ce qu'il faisait était mal. Il a admis n'avoir aucunement cherché à vérifier s'il existait des procédures concernant de tels achats.

[130] Dans son témoignage, Ralph Gienow a fait remarquer que, après vérification, aucun autre gestionnaire, à part Keith Armstrong, n'avait acheté des vêtements avec la carte de crédit du Ministère.

[131] Les reçus indiquent que les achats suivants ont été faits avec la carte de crédit de Keith Armstrong :

- a) articles personnels (brosse à dents et porte-savon)
- b) sous-vêtements
- c) blouson de survêtement « Ducks Unlimited »
- d) de nombreux T-shirts
- e) ceinture
- f) chemise en denim
- g) de nombreux achats de chaussures
- h) achat de lunettes sans égard aux procédures spéciales s'appliquant à de tels achats.

[132] De nombreux appareils-photos et divers accessoires photographiques ont été portés à la carte MasterCard. Au total huit appareils-photos ont été achetés et aucun n'a été inscrit à l'inventaire; par conséquent, aucun de ces articles n'a fait l'objet d'un contrôle. Certains des appareils valaient plus de 200 \$. On n'a pas récupéré tous les appareils.

[133] Il y avait un achat de 168,39 \$ pour un téléphone cellulaire et un microphone. Ces articles n'ont pas été inscrits dans l'inventaire et n'ont donc fait l'objet d'aucun contrôle.

[134] Debbie Jones, l'adjointe administrative de Keith Armstrong, a témoigné avoir signalé à l'attention de ce dernier l'utilisation irrégulière de la carte de crédit ministérielle, mais il ne l'a pas prise au sérieux.

Plaidoiries

Argumentation de l'employeur

[135] L'employeur soutient que Keith Armstrong s'est livré à une campagne de harcèlement à l'endroit de Henry Westermann. Il a abusé de son pouvoir à titre de gestionnaire des Services d'analyse du milieu pour mener sa campagne. Tous les actes dirigés par Keith Armstrong contre Henry Westermann, tel que le montre la preuve, démontrent une campagne visant à humilier et à rabaisser Henry Westermann.

[136] L'avocat de l'employeur conclut son argumentation en faisant valoir les points suivants :

[Traduction]

[...]

Conclusion

237. *Dans la présente affaire où Keith Armstrong a fait l'objet d'un licenciement motivé, il incombe à l'employeur d'établir la preuve qui suit :*

- a) *que Keith Armstrong s'est livré aux activités et à la conduite sur lesquelles l'employeur s'est fondé;*
- b) *que les activités en question méritent une sanction disciplinaire;*
- c) *que la sanction disciplinaire est justifiée.*

Brown et Beatty, Canadian Labour Arbitration, 3^e éd., pages 7-22 à 7-28.

238. *Les activités et la conduite de Keith Armstrong sur lesquelles s'appuie l'employeur sont d'une nature telle à justifier une sanction disciplinaire. M. Armstrong a enfreint la politique du Conseil du Trésor en matière de harcèlement en abusant du pouvoir qui lui est délégué. La preuve montre que M. Armstrong a abusé de son pouvoir à titre de chef de division des Services d'analyse du milieu à l'endroit de Henry Westermann. Sa conduite à l'endroit de M. Westermann était de nature à dénigrer et à rabaisser M. Westermann devant les autres employés des Services d'analyse du milieu, lesquels étaient tous de rang inférieur au sien; certains d'entre eux étaient ses subalternes (Michael Nahir et Ed Domijan). De plus, Keith Armstrong a utilisé son poste de chef de division dans le but de tenter de retirer*

des tâches à M. Westermann et de rabaisser le titre du poste de ce dernier, ce qui a eu pour effet de mettre en danger, de miner et de menacer le gagne-pain de M. Westermann. La preuve à cet égard a déjà été revue en détail.

239. Il a été démontré que Keith Armstrong s'est livré à des pratiques irrégulières et inappropriées en matière contractuelle à d'innombrables occasions, violant ainsi le Code régissant les conflits d'intérêts et les politiques relatives à l'administration des marchés. Ces actes sont reliés aux marchés conclus avec Soilcon et Bobcat, marchés que M. Armstrong a négociés, signés au nom de T.P.S.G.C. et administrés. Les nombreuses fois où il l'a fait ont déjà été décrites. T.P.S.G.C. est l'organisme chargé de la passation des marchés de la fonction publique fédérale et l'adjudication de marchés est l'une des responsabilités centrales des fonctionnaires tels que M. Armstrong. L'intégrité des fonctionnaires du Ministère est critique; il est important que l'on perçoive les employés du Ministère comme étant ouverts, honnêtes et justes. À titre de gestionnaire, M. Armstrong devrait connaître encore mieux les politiques et procédures ministérielles et devrait être sensible aux conséquences de ses actions pour ses employés. Ce n'est pas une raison que d'affirmer qu'il était en période d'apprentissage et qu'aucune formation ne lui avait été donnée. Tout fonctionnaire devrait avoir l'initiative et les moyens voulus pour découvrir les procédures applicables. Cela est encore plus vrai dans le cas de Keith Armstrong, qui avait fait des études avancées pour obtenir son grade d'ingénieur et qui occupait un poste de gestionnaire. Des ressources s'offraient à lui dans tous les domaines et la preuve montre que M. Armstrong a choisi de ne pas les utiliser.

Cudmore (1996) dossier de la Commission
166-2-26517 [onglet 10]

240. M. Armstrong s'est par ailleurs placé dans un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent à de nombreuses occasions sur une période prolongée. Il ne reconnaît pas la gravité de ses actions, cherchant plutôt à les excuser par toutes sortes d'explications.

Walcott (1997) dossier de la Commission 166-2-25590
[onglet 11]

241. La preuve montre par ailleurs que Keith Armstrong a manqué à son obligation et à ses responsabilités par rapport à l'utilisation de la carte MasterCard du Ministère qui lui était confiée. Il ne s'agissait pas d'un incident isolé. Ces manquements se sont produits sur une période prolongée et touchaient à de nombreux domaines — achats dépassant la limite de la carte de crédit, achats restrictifs, vêtements, lunettes et chaussures, livres et de nombreuses autres utilisations. Debbie Jones, l'adjointe administrative aux Services d'analyse du milieu, a déclaré avoir signalé l'utilisation irrégulière de la carte MasterCard à l'attention de M. Armstrong, qui a simplement ri d'elle sans

prendre la chose au sérieux. Ici encore, cela prouve que Keith Armstrong ne se souciait aucunement des politiques et procédures ministérielles.

242. L'inconduite touche tous les aspects de l'emploi de M. Armstrong à titre de gestionnaire, que ce soit par rapport à l'exécution de projets ou à ses tractations avec les entrepreneurs. Il ne s'agit pas là d'actes spontanés que l'on pourrait faire passer pour des aberrations momentanées.

Renouf (1998) dossiers de la Commission 166-2-27765 et 27766 [onglet 12]

243. Le lien de confiance entre le Ministère et Keith Armstrong, estimons-nous, a été rompu irrémédiablement. M. Armstrong l'a lui-même reconnu lorsqu'il a affirmé qu'il n'était pas certain s'il pourrait travailler de nouveau pour cet employeur (T.P.S.G.C.). M. Armstrong a déclaré que sa préoccupation première était de prouver son innocence. Dans nombre de cas, Keith Armstrong n'a pas accepté la responsabilité de ses actes, cherchant plutôt à les excuser par toutes sortes d'explications ou à blâmer les autres. M. Armstrong a avoué à l'audience qu'il avait commis une erreur en remettant les lettres administratives à Henry Westermann, mais dans son témoignage il a tenté de prouver le contraire (en expliquant pourquoi elles étaient justifiées). En effet, dans bien des cas, il n'a pas reconnu que ce qu'il avait fait était mal.

Thomson (1998) dossier de la Commission 166-2-27846 [onglet 13]

244. De plus, dans son comportement, M. Armstrong a fait preuve d'hostilité envers le Ministère et les fonctionnaires qui ont témoigné au nom du Ministère. M. Armstrong a été non coopératif tout au long de l'enquête qu'a menée le Ministère au sujet des allégations soulevées. Il n'a pas fourni d'explication aux allégations de fond portées contre lui en dépit des occasions qu'on lui a données de le faire. Les réponses qu'il a fournies ont consisté, essentiellement, en des attaques à l'endroit de la réputation des divers enquêteurs du Ministère. Le Ministère ne peut reprendre M. Armstrong en quelque qualité que ce soit.

McLeod (1999) dossier de la Commission 166-2-27845 [onglet 14]

Chong (1986) dossier de la Commission 166-2-16249 [onglet 15]

245. Non seulement Keith Armstrong a refusé de fournir à l'employeur une explication sérieuse lorsqu'on lui a donné l'occasion de le faire, mais il n'a établi l'existence d'aucun facteur militant en sa faveur.

Brown et Beattie, Canadian Labour Arbitration, 3^e éd., p. 7-224 à 7-228 [onglet 9]

246. *Keith Armstrong était un employé nommé pour une courte période qui n'a manifesté aucun remords ni reconnu que ce qu'il avait fait était mal. Il a formé sa propre compagnie, qui réussit bien et qui a pu obtenir des contrats du gouvernement fédéral et de celui de l'Alberta.*

Green c. Canada (Conseil du Trésor), [1997] A.C.F. N° 964 (C.F. 1^{re} inst.) [onglet 16]

247. *Dans l'éventualité où la Commission jugerait que l'inconduite de M. Armstrong ne justifie pas le renvoi, les parties devraient avoir la possibilité de présenter des arguments et de produire des preuves quant à savoir si des dommages-intérêts peuvent être attribués, compte tenu du redressement demandé, et, le cas échéant, quelle méthode devrait être utilisée pour le calcul et quel devrait être le montant des dommages.*

Matthews c. Canada (Procureur général), [1997] A.C.F. N° 1691 (C.F. 1^{re} inst.) [onglet 17]

Argumentation du fonctionnaire s'estimant lésé

[137] Keith Armstrong voulait que quelqu'un soit présent lorsqu'il a présenté à Henry Westermann l'évaluation de son rendement. Il a commis une erreur de jugement lorsqu'il a choisi Michael Nahir comme témoin, mais à l'époque il ignorait que Michael Nahir était le subalterne de Henry Westermann. L'évaluation proprement dite est de nature subjective et Keith Armstrong n'était pas un gestionnaire expérimenté qui aurait pu faire les choses autrement. Il n'a pas agi de mauvaise foi.

[138] Keith Armstrong avait de sérieuses réserves à propos de la capacité de Henry Westermann de s'occuper de lieux contaminés et de conclure des conventions particulières de services. Ses instructions concernant les conventions particulières de services allaient obliger Henry Westermann à lui faire rapport plus fréquemment.

[139] Il n'y avait aucun harcèlement d'associé au déplacement du bureau de Henry Westermann à l'aire située à l'extérieur de la porte de Keith Armstrong. Ce dernier avait lui-même occupé ce coin à un moment donné. Keith Armstrong était un gestionnaire extrêmement occupé qui consacrait énormément de temps au travail relié à des projets et pas suffisamment au travail administratif.

[140] Le fait que l'employeur a tardé à imposer une sanction disciplinaire à la suite des allégations de harcèlement devrait entrer en ligne de compte à titre de facteur atténuant. L'employeur aurait dû appliquer des mesures disciplinaires progressives. Il n'a pas réussi à prouver que le congédiement était justifié en l'occurrence.

[141] Le représentant du fonctionnaire conclut son argumentation en faisant valoir les points suivants :

[Traduction]

[...]

10. CONCLUSIONS

10.(1) *L'employeur a réuni un arsenal imposant de fautes de conduite pour justifier sa décision de congédier le fonctionnaire. Certaines des fautes ont été prouvées; un nombre considérable d'entre elles ne l'ont pas été. Aucune malhonnêteté n'a été prouvée si l'on applique la norme de preuve généralement acceptée pour de telles allégations. On ne saurait affirmer que le lien de confiance a été irrémédiablement rompu, non plus que l'on a prouvé que Armstrong était incapable de s'amender au point de se conformer à des normes acceptables de rendement par l'imposition de mesures disciplinaires progressives.*

10.(2) *Ce que l'on a présenté en preuve, c'est le portrait d'un fonctionnaire inexpérimenté et naïf qui ne disposait pas des bons outils pour faire face à certains des aspects critiques de son emploi. Son patron lui a confié un mandat et lui a dit d'aller chercher de nouveaux contrats et de faire de l'argent. C'est exactement ce qu'il a fait. Ce faisant, il a commis de nombreuses erreurs, certaines d'entre elles graves, et il s'en rend évidemment compte aujourd'hui.*

10.(3) *L'employeur ne l'a pas aidé. Il ne lui a fourni aucune formation, pas plus qu'il n'a surveillé les aspects de son rendement qu'on lui reproche aujourd'hui et que l'on invoque comme motifs de licenciement. Cela ne l'exonère pas ni n'excuse ses erreurs. En de telles circonstances, toutefois, il aurait été raisonnable de s'attendre à ce qu'on lui accorde la possibilité de corriger son rendement par l'imposition de mesures disciplinaires progressives. Manifestement, cela ne s'est pas produit.*

10.(4) *La chronologie des événements en dit long:*

- *En mai 1995, Nosworthy a fait enquête sur les circonstances entourant le marché conclu avec L&G Bobcat [pièce G-22]. Si des lacunes ont été relevées, l'employeur n'a rien fait.*
- *En octobre 1995, Nosworthy a pris connaissance des circonstances entourant les commandes rectificatives. L'employeur n'a rien fait.*
- *Le 8 février 1996, Roger Young a terminé le rapport de son enquête concernant la plainte de harcèlement de Westermann. L'employeur n'a rien fait.*

- Le 2 avril 1996, Bernard Gagnon a terminé son enquête concernant les pratiques contractuelles d'Armstrong.
- Le 24 juin 1996, la GRC a soumis les conclusions de son enquête au sujet de certains aspects des pratiques contractuelles d'Armstrong [pièce G-13].
- Le 24 juin 1996, le Ministère a présenté à Armstrong ses conclusions relatives à ses fautes de conduite.
- Quelques temps après le 1^{er} août 1996, Gienow a commandé une vérification de l'utilisation que faisait Armstrong de sa carte d'achat.
- Le 30 octobre 1996, Armstrong a été congédié.

10.(5) Il est évident que l'employeur était déterminé à congédier Armstrong et qu'il a mis tous ses efforts à monter une preuve pour justifier le congédiement en examinant chaque aspect de son emploi. En fait, l'employeur a accumulé les incidents de comportement coupable ou de présumé comportement coupable jusqu'à ce qu'il pense en avoir assez.

10.(6) La ligne de conduite adoptée par l'employeur va à l'encontre du principe des mesures disciplinaires progressives. Tel que l'a affirmé l'arbitre dans l'affaire *Simon Fraser University and Association of University & College Employees (1990)*, 17 L.A.C. (4th) 129 (Munroe) [cahier de jurisprudence, ONGLET 20] :

[Traduction]

J'ai commenté plus d'une fois la gravité de l'inconduite de l'employé s'estimant lésé. Bien entendu, cela doit constituer une considération importante dans mon appréciation de la question de savoir si l'université a réagi de façon excessive. Mais en même temps, il faut dire que la décision de renvoyer l'employé s'estimant lésé va manifestement à l'encontre de la norme acceptée de la progression des sanctions disciplinaires, c'est-à-dire, du point de vue généralement accepté selon lequel dans la mesure du possible toute sanction imposée en relation du travail devrait viser à corriger et à réadapter, et non simplement à punir et à rejeter.

10.(7) Bien que la preuve ait établi une certaine mesure de conduite coupable de la part de Armstrong, elle ne justifie pas le congédiement, surtout en l'absence de sanctions disciplinaires progressives. Le raisonnement exposé dans *Simon Fraser [supra]* s'applique en l'occurrence, estimons-nous :

[Traduction]

Il ne fait aucun doute que la présomption favorisant une progression disciplinaire n'est pas absolue. En effet, pour certaines infractions et dans certaines circonstances, les intérêts légitimes de l'employeur exigeront qu'un arbitre souscrive à la sanction de congédiement à la suite d'une seule infraction. Cependant, la norme moderne du motif valable comporte la notion implicite selon laquelle pour la plupart des infractions et en la plupart des circonstances, l'employeur imposera une sanction disciplinaire corrective avant de recourir à la peine ultime : rompre la relation employeur-employé. Il s'ensuit qu'à la lumière de la jurisprudence, généralement, « [...] si un employeur entend s'écarter de la norme acceptée consistant à imposer des sanctions disciplinaires progressives il doit à tout le moins produire une preuve claire et convaincante justifiant le congédiement comme étant la seule solution raisonnable qui s'offre à lui » : voir Palmer, *Collective Agreement Arbitration in Canada*, 2^e éd. (1983), p. 298 [...]

Dans ce contexte général, et pour les motifs que j'ai déjà formulés, je suis d'avis que le renvoi de l'employé s'estimant lésé constituait une mesure excessive dans les circonstances. Bien que j'accepte que la faute de conduite de l'employé s'estimant lésé ait remis en question le fondement même de la relation employeur-employé, je ne suis pas convaincu qu'elle justifiait l'abandon total de la théorie des mesures disciplinaires progressives. Au contraire, j'estime qu'une réponse intermédiaire appropriée peut avoir pour effet de rétablir la relation employeur-employé à son juste équilibre.

10.(8) À la lumière de ce qui précède et compte tenu de toutes les circonstances, nous estimons qu'une suspension serait équitable.

10.(9) En même temps, nous sommes conscients de la réponse équivoque qu'Armstrong a donnée à l'une des questions posées par l'arbitre. Nous sommes en outre conscients de l'opinion qu'a l'employeur de Armstrong, opinion qu'il a étayée de preuves mais qui est injustifiée à nos yeux. Enfin, nous sommes conscients du pouvoir que possède l'arbitre d'appliquer le redressement qu'elle juge approprié dans les circonstances. Si l'arbitre décide d'exercer son pouvoir de ne pas réintégrer Armstrong, nous estimons que sa décision devrait incorporer les éléments suivants :

- a) *Une conclusion selon laquelle il n'y a eu aucune motivation ni conduite malhonnêtes de la part d'Armstrong;*
- b) *une conclusion selon laquelle le congédiement n'était pas justifié;*
- c) *l'attribution de 24 mois de salaire en remplacement de la réintégration à titre de redressement équitable. Sur ce dernier point, nous renvoyons l'arbitre à la décision récente rendue dans Ling [dossier de la CRTFP 166-2-27472] et dans laquelle l'arbitre a attribué 48 mois de salaire en remplacement de la réintégration. Le fonctionnaire s'estimant lésé dans cette affaire avait huit ans de service.*

Motifs de la décision

I Harcèlement de Henry Westermann

[142] La politique de T.P.S.G.C. en matière de harcèlement (pièce E-5) énonce l'objectif suivant : « créer un milieu de travail qui stimule la productivité et soit propice à la dignité et à l'estime de tous les employés et leur permette de poursuivre leurs objectifs personnels ». La politique dit ce qui suit :

3. Tous les employés seront traités avec équité dans un milieu de travail qui tient compte de la dignité et de l'amour-propre des employés et ou (sic) le harcèlement n'existe pas. LE HARCÈLEMENT EST INACCEPTABLE; IL NE SERA PAS TOLÉRÉ, SOUS QUELQUE FORME QUE CE SOIT.

[143] Le harcèlement est défini comme suit :

7.a) Tout comportement malséant et blessant envers une personne, dont l'importunité était connue de l'auteur ou n'aurait pas dû lui échapper. Il comprend tout propos, action ou manifestation répréhensible qui humilie, rabaisse ou embarrasse un employé, que ce soit une fois ou continuellement. [...]

[144] L'abus du pouvoir est défini comme suit :

7.c) [...] Exercice malséant de l'autorité et du pouvoir inhérents à un poste dans le dessein de compromettre l'emploi d'un employé, de nuire à son rendement au travail, de mettre en jeu son moyen de subsistance ou de nuire de toute autre façon à sa carrière. Il comprend des actes tels que l'intimidation, la menace, le chantage et la coercition.

[145] La politique énonce en outre les responsabilités des gestionnaires :

12. Les gestionnaires et les surveillants jouent un rôle de leader. Ils doivent donner l'exemple et établir les normes de conduite pour ce qui est de traiter les gens avec respect et dignité, tout en veillant à ce qu'il n'y ait pas de harcèlement.

[146] La façon dont Keith Armstrong a traité Henry Westermann, et qui avait pour effet de le dénigrer et de le rabaisser et, en fait, de le placer dans une situation où il risquait de perdre son emploi, constituait un grave abus du pouvoir de gestionnaire dont était investi Keith Armstrong. Cette conduite était d'autant plus grave que Keith Armstrong, en sa qualité de gestionnaire, avait une responsabilité particulière de jouer un rôle de leader en faisant respecter la politique du Ministère en matière de harcèlement.

[147] Afin de justifier la façon dont il a traité Henry Westermann en lui imposant des restrictions, Keith Armstrong a soutenu que celui-ci manquait de connaissance et d'expérience. Lorsque Keith Armstrong s'est vu accorder la possibilité d'étayer ses allégations à l'endroit de Henry Westermann et que ce dernier a pu à l'audience défendre son travail, il est évident que les conclusions de Keith Armstrong à propos du manque de compétence de Henry Westermann n'avaient aucun fondement valable. Henry Westermann n'avait pas pu, avant l'audience, expliquer son travail, puisque Keith Armstrong l'avait privé de la possibilité de discuter de son évaluation avec lui.

[148] De même, les plaintes de Keith Armstrong à propos des lacunes de Henry Westermann sur le plan de la communication se sont révélées non fondées. Keith Armstrong a adopté à l'endroit de Henry Westermann une ligne de conduite qui dénigrerait celui-ci de façon éhontée. Il a notamment pris un fonctionnaire nouvellement engagé, Michael Nahir, qui relevait de Henry Westermann, et lui a donné le titre de « chef de division adjoint » afin de donner l'impression que le poste de Michael Nahir était d'un niveau supérieur à celui de Henry Westermann, bien qu'en réalité Henry Westermann fût le supérieur de Michael Nahir.

[149] À la lumière de toutes les circonstances, je conclus que la prétention de Keith Armstrong selon laquelle il ignorait que Michael Nahir relevait de Henry Westermann n'est pas crédible.

[150] Le déménagement d'Henry Westermann dans un petit bureau à l'extérieur du bureau de Keith Armstrong avait pour effet de rabaisser Henry Westermann et visait à miner l'image de ce dernier au bureau. De plus, le fait d'obliger Henry Westermann à consulter Michael Nahir pour obtenir conseils et instructions visait manifestement à humilier et embarrasser Henry Westermann.

[151] De même, Keith Armstrong a tenté de faire retirer officiellement à Henry Westermann le titre de « gestionnaire, Vérification et évaluation environnementales » après que celui-ci eut été promu à ce poste. La demande de Keith Armstrong de faire rétablir l'ancien titre de poste de Henry Westermann (agent de projet) a été refusée par le Ministère, mais les tentatives de Keith Armstrong en ce sens constituaient une autre tentative de rabaissement de Henry Westermann. Keith Armstrong est allé jusqu'à faire dresser une liste téléphonique indiquant que Michael Nahir occupait un poste de rang supérieur à celui de Henry Westermann et à faire établir un organigramme non autorisé qui semblait rétrograder le poste de Henry Westermann.

II Conflit d'intérêts

[152] Les principes relatifs aux conflits d'intérêts dans la fonction publique sont énoncés à l'article 6 du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (« le Code ») :

Principes

6. *Chaque employé doit se conformer aux principes suivants :*

- a) *il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles de façon à préserver et à faire accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;*
- b) *il doit avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi;*

[...]

- e) *mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.*

[153] L'article 16 du *Code* fait état des façons de se conformer à ces principes, notamment en évitant l'activité ou la situation en question, et en fournissant un rapport confidentiel permettant à un tiers de décider s'il existe un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent.

[154] L'article 30 précise la nécessité d'éviter les traitements de faveur :

Refus d'accorder des traitements de faveur

30. *Il est interdit aux employés d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, ou à des organismes dans lesquels eux-mêmes, leurs parents ou amis ont des intérêts. Les employés doivent éviter de se placer ou de sembler se placer dans des situations où ils seraient redevables à une personne ou à un organisme qui pourrait tirer partie d'un traitement de faveur de leur part.*

[155] Il y a eu de nombreuses affaires portant sur les conflits d'intérêts et l'apparence de conflit d'intérêts.

[156] Dans *Threader c. Sa Majesté la Reine*, [1987] 1 C.F. 41, la Cour d'appel fédérale a accepté le point de vue selon lequel la fonction publique ne sera pas perçue comme impartiale et efficace si l'on tolère des conflits apparents entre les intérêts privés et les fonctions publiques. La question de savoir s'il existe apparence de conflit d'intérêts doit être déterminée en fonction d'un critère objectif, rationnel et éclairé.

[157] Dans l'affaire *Threader*, la Cour reconnaît que la notion selon laquelle l'apparence d'un conflit d'intérêt entraîne des conséquences sur le plan juridique est un concept entièrement moderne, puisque les conséquences sur le plan juridique ne découlent normalement que d'un conflit réel.

[158] Lorsque Keith Armstrong a discuté de l'acquisition de véhicules de Isachsen avec son beau-père, il se plaçait dans une situation apparente de conflit d'intérêts. Son beau-père avait des intérêts dans Track Industries. Track Industries n'a reçu aucun véhicule de Isachsen.

[159] Dans *McIntyre* (dossier de la Commission 166-2-25417), le fonctionnaire s'estimant lésé était gestionnaire d'une unité de vérification à Revenu Canada (Accise/TPS) et il avait été congédié pour avoir enfreint le code régissant les conflits d'intérêts et le code de conduite du Ministère en soustrayant de la charge de travail une vérification d'observation, en fixant des valeurs limites supérieures de soldes créditeurs et en exemptant des soldes créditeurs pour les compagnies de son beau-frère. Son congédiement a été maintenu. L'arbitre a conclu que le fait même pour le fonctionnaire de travailler à des dossiers qui avaient trait aux activités commerciales de son beau-frère constituait un traitement de faveur :

L'arbitre Jolliffe, dans McKendry (dossier de la Commission 166-2-674), a formulé ce que l'on attend d'un fonctionnaire lorsqu'il a écrit :

Les exigences essentielles sont que le fonctionnaire ne devrait servir qu'un maître et ne jamais se mettre dans une situation où il pourrait être même

quant au genre de relation qui existait entre Keith Armstrong et Lyle McKendry. Quelles faveurs peut-on s'attendre à recevoir en retour de telles faveurs?

[166] Keith Armstrong a justifié le prêt de son camion à Lyle McKendry en disant qu'il avait voulu éviter que Lyle McKendry ait à louer un camion pour faire le travail, ce qui permettait d'épargner ainsi de l'argent. Cela n'a aucun sens. Le Ministère n'épargne rien puisque le prix du camion était inclus dans le taux qui était payé à Lyle McKendry aux termes du contrat.

[167] En établissant un contact entre L&G Bobcat et son beau-père, Frank Smith, qui était copropriétaire de Track Industries, contact qui a entraîné la vente de matériel par Track Industries à L&G Bobcat, Keith Armstrong a enfreint le Code *régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Je ne peux me fier au document intitulé « Status Report » afin de tirer des conclusions au sujet de la relation de Keith Armstrong avec Track Industries à cause du manque de preuves sur la provenance du document, sur la façon dont il a été créé et sur l'utilisation qu'on a faite du document.

[168] Je conclus que Keith Armstrong a adopté une ligne de conduite qui contrevenait aux articles 6 et 30 du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

III Irrégularités en matière de passation de marchés

[169] Le libellé de l'appel d'offres pour l'enlèvement de réservoirs souterrains accordait un traitement de faveur irrégulier aux entreprises d'Abbotsford parce qu'il impliquait que la majeure partie des travaux prévus au marché seraient exécutés à Abbotsford; de plus, les soumissionnaires des localités autres qu'Abbotsford se trouvaient obligés d'assumer les frais nécessaires pour transporter leur matériel à Abbotsford et pour le rapporter à leurs installations. Or, très peu de travaux ont été exécutés à Abbotsford. Par la suite, le marché initial a été modifié pour permettre à Lyle McKendry, de L&G Bobcat, d'effectuer des travaux de nettoyage à plusieurs lieux contaminés dans le Grand Nord et dans les Territoires du Nord-Ouest.

[170] Keith Armstrong n'a fait appel qu'aux services de Lyle McKendry pour le travail contractuel du Ministère — dans l'ensemble de la Colombie-Britannique, dans l'Arctique et même à Edmonton — sans passer par la procédure d'appel d'offres régulière du Ministère.

[171] Soilcon n'a pas obtenu son marché par le processus régulier d'appel d'offres. De plus, Keith Armstrong a autorisé le paiement des factures avant l'exécution des travaux. Le marché initial, de faible valeur, a été modifié progressivement jusqu'à ce que le montant du contrat atteigne presque 100 000 \$.

[172] Même si le surveillant de Keith Armstrong signait en bout de ligne toutes les factures, le Ministère n'a pas pour autant fermé les yeux sur ce qui se passait. Le Ministère avait le droit de se fier aux décisions d'un gestionnaire du rang de Keith Armstrong. Ce dernier n'a pas consulté au préalable les autorités du Ministère en matière de passation de marchés. Le Ministère s'est vu au contraire présenter des factures qu'il fallait payer parce que les travaux avaient été exécutés.

[173] Il n'y avait aucune disposition dans le marché conclu avec L&G Bobcat permettant la sous-traitance. Néanmoins, il y a effectivement eu sous-traitance sans invitation ouverte à soumissionner ni sans avis des Services de passation des marchés —immobilier. Il a été signalé dans la preuve que les services de sous-traitance fournis par ERG Ltd. (anciens associés de Keith Armstrong) totalisaient 14 717 \$.

[174] Même si le marché conclu avec L&G Bobcat prévoit une marge de l'entrepreneur de 9,75 % sur les matériaux non spécifiés, l'on a appliqué une telle marge à de nombreux autres frais et factures. Dans de nombreux cas, L&G Bobcat a appliqué une telle marge sans fournir de service autre que de servir d'intermédiaire pour la facturation.

[175] Les factures de L&G Bobcat montrent que des frais administratifs ont été facturés en supplément. Selon Douglas Longley, les frais administratifs font normalement partie des frais généraux de l'entrepreneur et ils ne devraient pas être facturés en tant que supplément. Néanmoins, les factures de L&G Bobcat montrent que Keith Armstrong a approuvé le paiement de ces frais administratifs. Keith Armstrong a en outre approuvé les frais d'appels téléphoniques que L&G Bobcat lui a faits pendant le processus d'appel d'offres.

[176] Je n'accepte pas l'excuse que Keith Armstrong était inexpérimenté, un néophyte qui ne connaissait pas les règles de la passation de marchés. Il savait qu'un élément fondamental de son emploi consistait à s'occuper de marchés. Il aurait donc dû se familiariser à fond avec les règles de l'État en matière contractuelle. En tant qu'ingénieur, c'était l'une de ses responsabilités. Un professionnel ne peut se soustraire à son obligation de se conduire selon l'éthique professionnelle en blâmant les autres et son propre manque de connaissance. Un ingénieur de son niveau de responsabilité ne peut s'excuser en disant : [traduction] « Eh bien, j'ai fait approuver ça par mon supérieur ».

[177] Même si j'acceptais que Keith Armstrong était simplement inexpérimenté, qu'il n'avait pas les connaissances voulues et qu'il ne pouvait lui-même rien faire à ce sujet, son excuse ne tient pas puisque le Ministère offrait un service sous la direction de Douglas Longley qui pouvait lui accorder toute l'assistance technique dont il aurait pu avoir besoin.

[183] Les fautes dont Keith Armstrong s'est rendu coupable par rapport aux quatre motifs de congédiement invoqués par l'employeur étaient graves et étendues au point de faire abstraction de la notion de mesures disciplinaires progressives. L'employeur a eu raison d'attendre la fin de l'enquête avant d'imposer une sanction disciplinaire.

[184] Bien que j'aie conclu que l'inconduite de Keith Armstrong par rapport aux quatre motifs invoqués dans l'avis de congédiement soit suffisamment grave pour que je confirme le congédiement, je dois signaler qu'il n'y a eu aucune preuve de vol ou de malhonnêteté. Exception faite d'un avantage relativement mineur tiré des travaux effectués à son domicile, il n'y a aucune preuve montrant que Keith Armstrong avait arrangé les choses de façon à toucher personnellement des avantages pécuniaires.

[185] À la lumière des témoignages et de l'hostilité apparente entre Keith Armstrong et ses collègues de travail, ainsi que du propre commentaire que le fonctionnaire m'a fait à la fin de l'audience selon lequel il ne voulait pas être réintégré dans son ancien poste, je suis convaincue que le lien de confiance inhérent à la relation employeur-employé a été irrémédiablement rompu.

[186] Pour tous ces motifs, le grief de Keith Armstrong est rejeté.

**Rosemary Vondette Simpson,
commissaire**

OTTAWA, le 6 avril 2000.

Traduction certifiée conforme

Maryse Bernier