

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

BRADY A. AUBIN et ALEXANDER Y. KRAWCHUK

fonctionnaires s'estimant lésés

et

**LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Transports Canada)**

employeur

Devant: J. Barry Turner, commissaire

*Pour le fonctionnaire
s'estimant lésé:*

Capitaine Linton Sellen et Pete Firlotte, président régional,
Association du groupe de la navigation aérienne

Pour l'employeur:

Harvey Newman, avocat

DÉCISION

Brady Allan Aubin et Alexander Yury Krawchuk, tous deux AO-CA-02, de la Division des exigences du système de navigation aérienne, Transports Canada Aviation, à Winnipeg, au Manitoba, présentent des griefs semblables en vertu de la convention collective liant le Conseil du Trésor et l'Association du groupe de la navigation aérienne (AGNA) qui régit tous les employés de l'unité de négociation du groupe de la navigation aérienne, code 401/90.

M. Aubin soutient ce qui suit :

Je crois qu'on a refusé à tort de compter mon service ouvrant droit à pension comme service continu aux fins de l'acquisition des crédits de congé annuel. Voici certains des documents et des directives qui s'appliquent :

Manuel du Conseil du Trésor, volume Gestion du personnel, chapitre 3, article 3.2.8, pages 14 et 15, et chapitre 1-1, annexe A, paragraphe 3, pages A-5 et A-6.

Note de service protégée du RPRDC (Paie et avantages sociaux) adressée à B. Aubin, dossier RPR-1814-035-353-600, en date du 22 septembre 1994.

M. Krawchuk soutient ce qui suit :

Je crois qu'on a refusé à tort de compter mon service ouvrant droit à pension comme service continu aux fins de l'acquisition des crédits de congé. Voici certains des documents et des directives qui s'appliquent :

Manuel du Conseil du Trésor, volume Gestion du personnel, chapitre 3, article 3.2.8, pages 14 et 15, et chapitre 1-1, annexe A, paragraphe 3, pages A-5 et A-6.

Note de service protégée du RPRDC (Paie et avantages sociaux) adressée à A. Y. Krawchuk, dossier RPR-1814-074-340-414, en date du 22 septembre 1994.

Les fonctionnaires s'estimant lésés demandent la mesure suivante :

Je demande que mon service ouvrant droit à pension soit compté comme service continu aux fins de l'acquisition de mes crédits de congé annuel.

Les parties ont convenu que j'entendrais les deux griefs ensemble et que les faits présentés à l'appui des griefs ne sont pas contestés. M. Aubin a été muté des Forces canadiennes (FC) à la force de réserve le 29 avril 1986; il est toujours membre. M. Krawchuk est devenu membre de la force de réserve le 8 mai 1973; il en fait toujours partie. Tous deux sont membres de la Première réserve, escadron 402 de Winnipeg.

Toutes les parties ont aussi convenu que la question fondamentale dont je suis saisi est l'interprétation de l'expression «emploi continu» du paragraphe 2.01c) et de la disposition 23.02 de la convention collective ainsi que de l'alinéa 3.A)(i) du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique*, applicable aux années de service dans la force de réserve que les fonctionnaires s'estimant lésés ont faites avant de devenir des employés de Transports Canada, aux fins du calcul des crédits de congé.

Le paragraphe 2.01c) de la convention collective se lit comme il suit :

2.01 Aux fins de la convention :

c) «emploi continu» s'entend dans le même sens attribué à cette expression dans le Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique;

L'article 23.02 de la convention collective se lit comme il suit :

Acquisition des crédits de congé annuel

23.02 L'employé acquiert des crédits de congé annuel selon les modalités suivantes pour chaque mois civil au cours duquel il touche la rémunération d'au moins dix (10) jours :

- a) un jour et quart (1 1/4) jusqu'au mois où survient l'anniversaire de sa huitième (8^e) année d'emploi continu;
- b) un jour et deux tiers (1 2/3) à partir du mois où survient son huitième (8^e) anniversaire d'emploi continu;
- c) deux jours et un douzième (2 1/12) à partir du mois où survient son vingtième (20^e) anniversaire d'emploi continu;
- ** à compter du 26 octobre 1990, deux jours et un douzième (2 1/12) à partir du mois où survient son dix-neuvième (19^e) anniversaire d'emploi continu;
- **
- d) à compter du 26 octobre 1991, deux jours et demi (2 1/2) par mois à partir du mois où survient son trentième (30^e) anniversaire d'emploi continu;
- e) toutefois, l'employé qui a bénéficié ou qui a le droit de bénéficier d'un congé d'ancienneté, voit ses crédits de congés annuels acquis en vertu du présent article, réduits de cinq douzièmes (5/12) de jour par mois à compter du début du mois au cours duquel l'employé justifie de vingt (20) années d'emploi continu jusqu'au début du mois au cours duquel l'employé justifie de vingt-cinq (25) années d'emploi continu.

Le paragraphe 3.A) du Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique renferme la définition suivante :

Emploi continu

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

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

(i) la période de service effectué immédiatement avant dans un organisme visé à la partie I ou dans la fonction publique à titre d'employé nommé pour une période indéterminée ou pour une période déterminée d'au moins trois mois;

(ii) une combinaison de périodes de service effectué dans un organisme visé à la partie I et dans la

fonction publique à titre d'employé nommé pour une période indéterminée ou pour une période déterminée d'au moins trois mois;

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

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

(iv) la période de service à titre d'employé autre qu'occasionnel dans le cabinet d'un ministre ou du chef de l'opposition à la Chambre des communes, et la période de service visée à la partie I, effectué juste avant ce service, à condition que la personne cesse d'occuper son emploi dans ce cabinet parce que le ministre ou le chef de l'opposition cesse d'occuper sa charge;

(v) la période de service effectué immédiatement avant dans un organisme visé à la partie I, en tant qu'employé occasionnel, à condition que cette période, comme toute période précédente, ne soit pas séparée par plus de cinq jours ouvrables.

(C'est nous qui soulignons.)

Le capitaine Linton Sellen a déposé huit pièces (pièces G-1 à G-8) avec le consentement des parties. Aucun témoin n'a été appelé. L'audience a duré une demi-journée.

Je dois décider si l'employeur a correctement interprété la disposition relative à l'emploi continu du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique*, telle qu'elle figure dans la convention collective.

Argumentation des fonctionnaires s'estimant lésés

Accompagné de M. Pete Firlotte, président régional de l'AGNA, le capitaine Sellen, représentant l'agent négociateur, a soutenu que l'on devrait

reconnaître aux fonctionnaires s'estimant lésés le droit de faire compter leur service antérieur dans la force de réserve comme «emploi continu», au sens du paragraphe 2.01c) de leur convention collective (pièce G-8, page 2) depuis le moment où ils ont commencé à travailler à Transports Canada.

Le capitaine Sellen a maintenu qu'il s'agit fondamentalement de déterminer si le service de la partie I, tel que défini dans le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* (pièce G-8, page 7), c'est-à-dire dans les ministères et organismes visés à la partie I de l'Annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP), peut compter comme emploi continu pour les membres de la force de réserve qui deviennent fonctionnaires. Il a ajouté que les organismes visés à la partie I et la fonction publique ne sont pas synonymes. La fonction publique s'entend au sens que l'article 3 de la *Loi sur la pension de la fonction publique* à l'article lui donne :

«fonction publique» Les divers postes dans quelque ministère ou secteur du gouvernement exécutif du Canada, ou relevant d'un tel ministère ou secteur, et, pour l'application de la présente partie, du Sénat et de la Chambre des communes, de la bibliothèque du Parlement et de tout office, conseil, bureau, commission ou personne morale, ou secteur de l'administration publique fédérale, que mentionne l'annexe I.

Le capitaine Sellen a soutenu que la partie I de l'Annexe I de la LRTFP (pièce G-8, page 10) s'applique «aux ministères nommés à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*». Cette annexe mentionne le ministère de la Défense nationale (MDN) (pièce G-8, page 12).

Il a donc conclu que la chaîne des dispositions législatives est claire et intacte, de la convention collective jusqu'au *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* et à la partie I de l'Annexe I de la LRTFP, puis à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui englobe le MDN. Par conséquent, le service que les fonctionnaires s'estimant lésés ont fait dans la force de réserve devrait être considéré comme un emploi continu et leur permettre de faire compter le service dans la force de réserve aux fins des crédits de congé annuel. Il a affirmé que le service dans la force de réserve est assujéti au MDN. Il m'a rappelé que l'alinéa 3.A)(iii) du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* fait état des Forces armées pour l'emploi continu.

Le capitaine Sellen a déclaré que les membres de la force régulière et ceux de la force de réserve étaient tous des employés du MDN, comme on peut le constater d'après les diverses pièces du MDN (formulaires T-4 applicables au service dans la Réserve, cote de sécurité, registre de présences - Forces de réserve et autres (pièce G-7)). Il a donc fait valoir qu'il est absurde de chercher à démontrer que les fonctionnaires s'estimant lésés n'étaient pas des employés du MDN pendant qu'ils servaient dans la force de réserve avant qu'ils ne deviennent des employés de Transports Canada. Il a conclu en disant qu'ils satisfaisaient donc aux exigences de la définition du service de la partie I prévue dans leur convention collective, en leur qualité d'employés du MDN.

Le capitaine Sellen a ajouté que M. Aubin a le grade de major et qu'il est superviseur d'un escadron combiné de membres des forces régulières et de réserve du MDN. Selon lui, il est moralement et légalement correct, surtout en l'absence de toute mention écrite excluant les membres de la force de réserve, de les traiter comme n'importe quels autres fonctionnaires pour l'acquisition des crédits de congé annuel, puisqu'ils sont des employés du MDN.

Argumentation de l'employeur

Même si M^e Newman a trouvé intéressante l'argumentation des fonctionnaires s'estimant lésés, il m'a rappelé que le service militaire n'est pas un service antérieur, sauf dans des circonstances très précises, c'est-à-dire qu'il doit avoir été effectué immédiatement avant dans les FC, conformément aux exigences applicables à l'emploi continu visé à l'alinéa 3.A)(iii) du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* (pièce G-8, page 8).

M^e Newman a déclaré que la question a été tranchée par la Cour fédérale il y a vingt ans, dans l'affaire Bolling et al. c. la Commission des relations de travail dans la fonction publique [1978] 1 C.F. 85, dans laquelle le juge a conclu que ni la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, ni la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ne s'appliquaient aux membres des Forces canadiennes.

Voici l'extrait pertinent du jugement, repris aux pages 85 à 87 :

La question de droit soulevée par la présente demande est celle de savoir si, aux termes de la clause 18 de la

Convention collective intervenue entre le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada représentant les employés du groupe de la réglementation scientifique, le service accompli dans les forces armées canadiennes doit figurer dans le calcul des congés annuels.

Aux fins de la clause 18.02 «service» désigne toutes les périodes d'emploi dans la Fonction publique, qu'elles soient continues ou discontinues, sauf lorsqu'une personne bénéficie ou a bénéficié à son départ de la Fonction publique d'une indemnité de départ. La convention ne contient aucune définition de l'expression «employé dans la Fonction publique» ou «Fonction publique» mais, aux termes de la clause 2.02, sauf indication contraire de la convention, les expressions y employés, si elles sont définies dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, ont le même sens que dans cette loi.

Aux termes de l'article 2 de ladite loi, l'expression «Fonction publique» désigne

l'ensemble des postes qui sont compris dans un ministère, département ou autre élément de la fonction publique du Canada que spécifie à l'occasion l'annexe I, ou qui en relèvent;

L'annexe I dresse, entre autres, une liste des ministères ou départements figurant à l'annexe A de la Loi sur l'administration financière, liste qui comprend le «Ministère de la Défense nationale».

À notre avis, ni les dispositions générales de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, qui accordent à certains employés de la Fonction publique du Canada le droit de négocier collectivement, ni celles de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui établit le principe de la sélection fondée sur le mérite, le droit aux promotions et une procédure d'appel, ne s'appliquent aux membres des forces armées canadiennes. Les modalités du service armé sont prévues à la Loi sur la défense nationale et sont en grande partie, sinon entièrement, incompatibles avec l'application des dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique ou de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Le fait qu'ils soient spécifiquement mentionnés à l'alinéa 2(2)b) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique dans le but de leur accorder des droits spéciaux confirme qu'ils ne sont pas inclus dans l'ensemble des personnes auxquelles cette loi et la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique s'appliquent.

Il serait erroné, à notre avis, de penser que la définition de cette partie de la Fonction publique du Canada désignée comme «Fonction publique» dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, et également dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique où ladite définition coïncide avec celle de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et y fait référence, englobe les membres des forces armées canadiennes.

En conséquence, c'est à bon droit, à notre avis, que l'arbitre a jugé que le service dans les forces armées canadiennes n'est pas un service au sens de la clause 18 de la convention collective.

La demande est donc rejetée.

M^e Newman a conclu que l'affaire dont je suis saisi concerne le personnel des Forces armées pour lequel on a fait une exception claire à l'alinéa 3.A)(iii) de la convention collective, après 1977, pour permettre de compter le service militaire dans la force régulière comme emploi continu au titre de certains avantages, mais que cette exception ne s'applique pas au service dans la force de réserve.

Il a soutenu que le début de la partie I de l'Annexe I de la LRTFP s'applique aux ministères et aux autres éléments de l'administration publique fédérale pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur et il m'a rappelé que, dans sa décision relative à l'affaire Bolling et al. (*supra*), la Cour fédérale a conclu que le droit de négocier collectivement accordé à certains employés de la fonction publique ne s'appliquait pas aux membres des FC.

À l'appui de son argument, M^e Newman a invoqué la décision de l'arbitre dans Bolling et al. (dossiers de la Commission 166-2-2410 à 2412), dont il a lu un extrait (page 6) :

(...) De plus, il était d'avis qu'en écrivant «Fonction publique» avec un F majuscule à la clause 18.02 les parties n'ont pas dû vouloir englober dans cette expression tous les postes ou emplois qui pourraient être considérés comme étant au service du public. Autrement dit, il était d'avis que, en écrivant l'expression «Fonction publique» avec un F majuscule à la clause 18.02, majuscule qu'on retrouve d'ailleurs dans les divers textes législatifs, y compris l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, les parties ont dû notamment vouloir exclure le service dans les Forces armées qui, bien qu'elles peuvent être

considérées comme un service public, ne sont habituellement pas considérées par le public et le Parlement comme faisant partie de la «fonction publique»(...)

Il a poursuivi en disant qu'on ne peut servir dans un organisme visé à la partie I à moins d'être un fonctionnaire du Conseil du Trésor, conformément à la définition qu'en donne la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* :

«fonctionnaire» Personne employée dans la fonction publique et dont la nomination à celle-ci relève exclusivement de la Commission.

M^e Newman a aussi fait état de deux décisions d'arbitrage semblables, l'affaire Hough (dossier de la Commission 166-2-25177) et l'affaire Scott (dossier de la Commission 166-2-6248).

Il a soutenu que les fonctionnaires s'estimant lésés essayent de mélanger «des pommes et des oranges», puisque la convention collective qui a été déposée en preuve s'applique aux fonctionnaires et non aux militaires, et que les parties qui l'ont négociée n'avaient pas l'intention de faire compter le service effectué immédiatement avant dans la force de réserve, sinon elles l'auraient précisé expressément dans la convention collective. Il a terminé en disant que la clé est le mot «service», au sens de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, de la LRTFP et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, soit le service de la partie I à titre de fonctionnaire et non de militaire. Il déclare qu'une personne doit être assujettie au *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* pour que son service soit réputé être de la partie I. Par conséquent, il affirmait se fonder sur la loi, la jurisprudence et le bon sens pour demander que je rejette les griefs.

Réplique pour les fonctionnaires s'estimant lésés

Le capitaine Sellen a prétendu que je ne devrais pas me laisser influencer par la décision rendue dans l'affaire Bolling et al. (*supra*) parce qu'elle n'est plus pertinente. Selon lui, je devrais plutôt me fonder sur le libellé de l'expression «emploi continu» dans la convention collective. Il m'a rappelé que le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la fonction publique* est intégré à la convention collective, en soulignant que c'est à escient que les parties à la négociation ont ajouté le mot «ou» à l'alinéa 3.A)(i) : «la période de service effectué immédiatement avant dans un organisme visé à la partie I ou dans la fonction publique» (c'est nous qui soulignons).

Il a conclu en disant que la force de réserve fait partie du MDN et que, par conséquent, le service dans ses rangs est de la partie I. Il m'a demandé d'accueillir les griefs.

Décision

Les membres de la force de réserve sont-ils enrôlés au MDN? Je crois qu'ils le sont et qu'ils ne sont ni des fonctionnaires ni des civils. La version anglaise de l'article 2, Interprétation, de la *Loi sur la défense nationale* contient la définition suivante du terme «enrol»: «to cause any person to become a member of the Canadian Forces», mais la définition correspondante n'apparaît pas dans la version française. Le même article définit la «force régulière» comme «l'élément constitutif des Forces canadiennes visé au paragraphe 15.(1)», à savoir

15.(1) Est mis sur pied un élément constitutif des Forces canadiennes, appelé «force régulière», formé d'officiers et de militaires enrôlés pour un service continu et à plein temps.

L'article 2 définit la «force de réserve» comme «l'élément constitutif des Forces canadiennes» visé au paragraphe 15.(3), à savoir :

15.(3) Est mis sur pied un élément constitutif des Forces canadiennes, appelé «force de réserve», formé d'officiers et de militaires enrôlés mais n'étant pas en service continu et à plein temps lorsqu'ils ne sont pas en service actif.

(C'est nous qui soulignons.)

La Cour fédérale a jugé en 1977 dans l'affaire Bolling et al. (*supra*) que ni la LRTPF, ni la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ne s'appliquaient aux membres des Forces canadiennes. Par extension, je ne crois pas non plus qu'elles s'appliquent aux membres de la force de réserve.

L'argument invoqué par le capitaine Sellen à propos de la chaîne intacte de dispositions législatives est logique si l'on admet que les membres de la force de réserve sont des fonctionnaires. Or, ce n'est pas le cas. Même s'ils ont été au service du public, ils ne sont pas, en droit, des fonctionnaires. Ils ne sont pas des employés du Conseil du Trésor, au sens de la partie I de l'Annexe I de la LRTPF, et leur service dans la réserve n'est donc pas admissible comme service de la partie I.

L'alinéa 3.A)(iii) se lit en partie comme il suit : «*la période de service effectué immédiatement avant dans les Forces canadiennes (...), à condition que la personne ait été libérée avec certificat de bonne conduite (...)*». Je note que MM. Aubin et Krawchuk sont toujours membres de la force de réserve. L'alinéa 3. A)(iii) ne s'applique donc pas à eux.

Si la LRTFP ne s'applique pas à la force de réserve, le service de la partie I, tel que défini par le Conseil du Trésor, soit dans les ministères et organismes dont le nom figure à la partie I de l'Annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, ne s'applique pas non plus.

La période de service dans la force de réserve ne peut donc être considérée comme un emploi continu aux fins du calcul des crédits de congé annuel visés par la convention collective des fonctionnaires s'estimant lésés.

Si les parties à la négociation avaient voulu assujettir le service des membres de la réserve aux conditions très précises de l'alinéa 3.A)(iii), je crois qu'elles l'auraient dit. Ce point pourrait fort bien être soulevé lors de la prochaine ronde de négociation.

Pour toutes ces raisons, les griefs sont rejetés.

**J. Barry Turner,
commissaire**

OTTAWA, le 29 avril 1997.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau