

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

WILLIAM THOMAS VAUGHAN

fonctionnaire s'estimant lésé

et

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

employeur

Devant : Colin Taylor, c.r., commissaire

*Pour le fonctionnaire
s'estimant lésé :*

Paul Reniers, Institut professionnel de la fonction publique
du Canada

Pour l'employeur :

Richard Fader, avocat

Affaire entendue à Vancouver (Colombie-Britannique),
les 8 et 9 juillet 1998.

DÉCISION

Le fonctionnaire s'estimant lésé, M. William T. Vaughan, est un ingénieur en mécanique. Il est entré dans la fonction publique en 1975 en se joignant à Transports Canada et, en 1980, il est déménagé à Vancouver afin de travailler pour les Travaux publics.

Vers 1990, le fonctionnaire a pris un congé non payé qui s'est prolongé pendant environ quatre ans, période pendant laquelle il a occupé un poste d'ingénieur dans le secteur privé.

Le 17 décembre 1991, le fonctionnaire a été avisé que son ancien poste, chef — Ingénierie d'entretien, était doté pour une période indéterminée.

Le 12 octobre 1994, le fonctionnaire a été avisé que, en vertu du paragraphe 29 (1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, il était déclaré excédentaire à cause du manque de travail, la date prévue de sa mise en disponibilité étant le 12 avril 1995.

La Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) de 1991 était réputée faire partie de la convention collective conclue entre les parties. La DRE garantissait à tout fonctionnaire nommé pour une période indéterminée dont les services n'étaient plus nécessaires à cause d'un réaménagement des effectifs une offre d'emploi raisonnable dans la fonction publique.

La DRE définit une offre d'emploi raisonnable comme suit :

[...] offre d'emploi pour une période indéterminée dans la fonction publique, habituellement à un niveau équivalent, sans que soient exclues les offres d'emploi à des niveaux plus bas ou plus élevés que celui du fonctionnaire intéressé et qui est garantie à un fonctionnaire mobile et recyclable qui est touché par un réaménagement normal des effectifs. Dans la mesure du possible, l'emploi offert se trouve dans la zone d'affectation du fonctionnaire, selon la définition de la Directive concernant les voyages.

L'article 1.1.14 de la DRE prévoit que la période de priorité d'excédentaire sera prolongée « jusqu'à ce qu'au moins une de ces offres [d'emploi raisonnable] leur ait été faite ».

Le fonctionnaire qui refuse une offre d'emploi raisonnable au cours de la période de priorité d'excédentaire s'expose à être mis en disponibilité à la fin de cette période. En l'absence d'une offre d'emploi raisonnable, la période de priorité d'excédentaire est prolongée et le fonctionnaire n'est pas mis en disponibilité avant qu'il ait refusé une offre d'emploi raisonnable :

1.1.31 Si un fonctionnaire refuse une offre d'emploi raisonnable pendant la période de préavis de six mois, il peut être mis en disponibilité à la fin de cette période. Toutefois, si le ministère d'attache est incapable de lui présenter une offre d'emploi raisonnable pendant les six premiers mois de la période de priorité d'excédentaire, cette période est prolongée et le fonctionnaire n'est pas mis en disponibilité tant qu'il n'a pas refusé une offre d'emploi raisonnable.

L'article 1.4 de la DRE oblige les fonctionnaires touchés par une situation de réaménagement des effectifs à chercher activement un autre emploi avec le ministère, à se renseigner sur leurs droits et obligations et à étudier sérieusement les possibilités d'emploi qui leur sont offertes. Pour reprendre les paroles de M. Tarte :

Pour que le système fonctionne, toutes les parties intéressées doivent coopérer et faire preuve de souplesse. James Sampson et le Conseil du Trésor (Affaires indiennes et du Nord Canada), le 13 mai 1996 (p.19) Dossier de la Commission 166-2-16494.

Le 17 février 1995, le fonctionnaire a reçu une offre d'emploi :

[Traduction]

[...] sous réserve de l'approbation de la démission d'un « volontaire » (en vertu de l'article 7.2.6 de la DRE) et d'une « demande de rémunération en remplacement » afin de vous désigner à titre de fonctionnaire excédentaire.

*La date d'effet de cette nomination est à déterminer.
(souligné dans l'original).*

Le 6 mars 1995, le fonctionnaire a répondu à ce qu'il a qualifié d'« offre conditionnelle », expliquant que, compte tenu des conditions rattachées à l'offre d'emploi, il avait demandé conseil auprès de son syndicat.

Le fonctionnaire a poursuivi en disant que, depuis qu'il avait reçu l'offre d'emploi « conditionnelle », il avait pris connaissance d'un communiqué de presse du

Conseil du Trésor, daté du 21 février 1995, portant sur la réduction des effectifs dans la fonction publique et, plus particulièrement, il avait noté le Programme d'encouragement à la retraite. Le fonctionnaire a écrit qu'Evan Heidinger du syndicat lui avait dit que, d'après ce qu'il savait des mesures en question, il était admissible au PERA; aussi, les prestations en questions devaient être en place au plus tard le 1^{er} avril 1995. Le fonctionnaire a poursuivi en disant :

[Traduction]

Cela change évidemment la situation concernant mon statut et crée une troisième option en plus de l'acceptation ou du rejet de l'offre d'emploi conditionnelle.

M. Dudley Rowlands était le fonctionnaire volontaire aux termes de l'article 7.2.6 de la DRE.

Conformément à la déclaration d'excédentaire datée du 12 octobre 1994, la date de mise en disponibilité du 12 avril 1995 du fonctionnaire approchait.

Par une lettre datée du 10 avril 1995, l'employeur a reporté au 12 juillet 1995 la date de mise en disponibilité du fonctionnaire, tous les autres renseignements figurant dans la lettre initiale datée du 12 octobre demeurant applicables.

Le 16 mai 1995, l'employeur a écrit au fonctionnaire pour reporter le délai prévu pour l'acceptation de l'offre d'emploi :

[Traduction]

La présente lettre a trait à l'offre, toujours en vigueur, d'un poste d'une durée indéterminée qui vous a été faite le 17 février 1995, à savoir le poste de chef, génie mécanique (poste n° 620-0091, EN-ENG-05), Services d'architecture et de génie, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, au 1166, rue Alberni, Vancouver (C.-B.).

Je vous informe que je prolonge la période qui vous est accordée pour confirmer votre acceptation ou le rejet de cette offre. Veuillez répondre au plus tard le 25 mai 1995. Une absence de réponse de votre part sera considérée comme un refus de l'offre et peut mener à la mise en disponibilité.

Si vous avez des questions ou préoccupations, n'hésitez pas à communiquer avec Susan Dumbleton, agente des services de

redéploiement, au 623-6085 ou avec Taffy Metz, conseillère en ressources humaines, au 623-6091.

Le fonctionnaire a reçu les détails du Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) et, par une lettre datée du 24 mai 1995, il a confirmé sa décision du 6 mars 1995 de quitter la fonction publique aux termes des dispositions de ce programme. À cette fin, le fonctionnaire a déclaré que l'offre d'emploi n'était pas « raisonnable ».

Le 11 juillet 1995, une journée après l'expiration de la période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire qui avait été prolongée une fois, l'employeur a de nouveau prolongé le statut d'excédentaire en fixant comme nouvelle date de mise en disponibilité le 31 août 1995. L'avis précisait en outre ce qui suit :

[Traduction]

Tous les autres renseignements figurant dans votre lettre initiale datée du 12 octobre 1994 demeurent applicables.

Le 25 juillet 1995, l'employeur a écrit ce qui suit au fonctionnaire :

[Traduction]

Le 17 février 1995, une offre d'emploi pour un poste d'une durée indéterminée, à savoir chef, génie mécanique (n° 620-0091) EN-ENG-05, Services d'architecture et de génie, Bâtiments, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1166, rue Alberni, Vancouver (C.-B.), vous a été envoyée.

Dans vos lettres en date du 6 mars et du 24 mars 1995, vous avez demandé à bénéficier du PERA à compter du 1^{er} avril 1995.

La présente lettre confirme que, conformément aux conditions et modalités prévues par le Conseil du Trésor pour le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) (qui vous ont déjà été transmises), le fonctionnaire ne doit pas, s'il est assujéti à la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE), avoir reçu une offre d'emploi raisonnable avant de quitter la fonction publique. Puisque vous avez reçu une offre d'emploi raisonnable le 17 février 1995, vous n'êtes pas admissible au PERA.

Comme vous n'avez pas accepté l'offre d'emploi d'une durée indéterminée que nous vous avons faite dans nos lettre du

17 février et du 16 mai 1995, je recommanderai que vous soyez mis en disponibilité.

Nonobstant cette lettre, l'employeur n'a pas envoyé d'avis de mise en disponibilité.

Le 31 août 1995, la période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire a été prolongée et la nouvelle date de mise en disponibilité fixée au 31 octobre 1995. Tous les autres renseignements figurant dans la lettre initiale datée du 12 octobre 1994 demeuraient applicables.

Le 23 janvier 1996, l'employeur a avisé le fonctionnaire qu'il serait mis en disponibilité le 23 février 1996 et que sa période de priorité d'excédentaire était prolongée afin qu'elle coïncide avec cette date.

Le 4 mars 1996, le fonctionnaire s'estimant lésé a déposé le grief que voici :

[Traduction]

J'ai reçu une lettre de la directrice générale de ma région, en date du 23 janvier 1996, m'avisant que je serais mis en disponibilité le 23 février 1996. En février 1995 et avant cette date, j'avais discuté avec mon gestionnaire de l'époque, J. Brown, à propos du fait d'être déclaré excédentaire et de recevoir l'indemnité de cessation d'emploi versée aux personnes admissibles à la retraite. Ces discussions se poursuivaient toujours, mais je n'ai jamais reçu une réponse ferme de la direction avant la lettre susmentionnée. Je dépose donc un grief.

Il s'agit d'un grief relevant du CNM. Je soutiens qu'on a contrevenu aux dispositions de la Directive sur le réaménagement des effectifs.

Le fonctionnaire a demandé dans son grief le correctif suivant :

[Traduction]

Qu'on me déclare excédentaire en vertu des dispositions de la DRE telle qu'elle existait en avril 1995, et qu'on me verse notamment l'indemnité de cessation d'emploi.

Le 12 décembre 1996, le grief a été accueilli au deuxième palier. Le Conseil national mixte a conclu que l'offre d'emploi faite le 17 février 1995 n'était pas

raisonnable et que rien ne justifiait une mise en disponibilité aux termes de la DRE. Le Conseil national mixte, dans sa lettre, poursuit ainsi :

[Traduction]

Cependant, la mesure corrective que vous demandez, c'est-à-dire que votre mise en disponibilité soit annulée, n'est pas possible en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Par conséquent, afin que vous puissiez être réintégré dans la fonction publique, le sous-ministre a donné instruction à la direction régionale de vous trouver un poste et de vous l'offrir.

De plus, à la lumière de ce qui précède, je ne puis vous accorder la mesure corrective demandée dans votre grief, à savoir qu'on vous déclare excédentaire en vertu des dispositions de la DRE telles qu'elles existaient en avril 1995, notamment qu'on vous verse l'indemnité de cessation d'emploi.

En réponse à la décision, l'employeur, le 24 décembre 1996, a offert au fonctionnaire un poste de chef, ingénieur en mécanique, EN-ENG-05, qui était équivalent au poste que celui-ci avait précédemment occupé.

Le 10 janvier 1997, le dernier jour du délai d'acceptation, le fonctionnaire a accepté l'offre sans condition.

Le 15 janvier 1997, M. G.H. Davy, directeur régional, a téléphoné au fonctionnaire pour discuter de la date à laquelle celui-ci se présenterait au travail. L'entretien n'a pas été fructueux. Le fonctionnaire ne voulait pas s'engager à une date à laquelle il assumerait les fonctions qu'il avait acceptées. M. Davy tenait à remplir le poste le plus tôt possible et a insisté pour que le fonctionnaire s'engage. Le fonctionnaire, qui travaillait à l'époque dans le secteur privé, a répondu qu'il lui faudrait peut-être « plusieurs mois » pour s'acquitter de ses responsabilités professionnelles. Cela n'aidait manifestement en rien M. Davy et ne lui convenait évidemment pas.

Le 22 janvier 1997, M. Davy a avisé le fonctionnaire que sa nomination prenait effet le 17 février 1997 et que s'il ne se présentait pas au travail ce jour-là, l'employeur considérerait qu'il rejetait l'offre d'emploi.

Le 13 février 1997, le fonctionnaire a écrit ce qui suit à l'employeur :

[Traduction]

J'accuse réception de votre lettre du 22 janvier 1997 concernant le poste n° 620-0091A.

Je crois savoir que l'offre d'emploi a été faite à la suite de la directive émanant de M. G.R. Curran, agent de liaison ministériel, vous enjoignant de me trouver et de m'offrir un poste. Cette directive a été émise en réponse à mon grief, auquel il avait fait droit.

Toutefois, même si le grief a été accueilli, la mesure corrective proposée ne semble pas répondre au fond de mon grief. Par conséquent, l'IPFPC a porté le grief au palier suivant de la procédure.

Tel que je l'ai affirmé le 15 janvier, lors de notre entretien téléphonique, étant donné l'ambiguïté de la réponse au grief, je ne suis pas en mesure de m'engager à me présenter au travail à une date précise pour le moment, et je ne saurais accepter l'ultimatum formulé dans votre lettre. Lorsque la procédure de règlement des griefs aura été achevée en bonne et due forme et qu'il s'en dégagera une conclusion cohérente, je pourrai apprécier la situation et prendre une décision éclairée.

Je vous remercie de votre coopération dans cette affaire.

M. Davy a répondu le 24 février 1997 :

[Traduction]

J'accuse réception de votre lettre datée du 13 février 1997, et reçue par télécopieur le 14 février, en réponse à ma lettre du 22 janvier 1997, concernant la date à laquelle vous devez vous présenter au travail.

Je dois confirmer qu'il est essentiel que je dote le poste susmentionné. Comme vous indiquez dans votre lettre que vous n'êtes pas en mesure de vous engager à rentrer au travail à une date précise pour le moment, votre lettre est réputée constituer un refus d'une offre d'emploi raisonnable. (c'est moi qui souligne).

Le 12 novembre 1997, le Conseil national mixte a décidé que, puisque la première offre d'emploi reçue par le fonctionnaire s'estimant lésé n'était pas raisonnable, ce dernier n'avait pas été traité suivant l'esprit de la Directive.

II

Nonobstant la forme du grief et le correctif demandé, il est clair que le fonctionnaire tenait depuis le début de ce long processus à obtenir les prestations prévues par le PERA. Déjà, le 6 mars 1995, le fonctionnaire affirmait à l'employeur que le PERA créait une troisième option en plus de l'acceptation ou du rejet de l'offre d'emploi conditionnelle. Il a ensuite présenté une demande officielle au titre du PERA.

Le 24 mai 1995, le fonctionnaire a soulevé une objection à propos de la première offre d'emploi et a déclaré qu'il exerçait son droit de quitter la fonction publique en vertu des dispositions du PERA.

Le PERA était l'objectif clair du fonctionnaire et a fait l'objet des principaux arguments invoqués en l'espèce par le syndicat.

III

Contrairement à la DRE, le PERA ne fait pas partie de la convention collective, pas plus d'ailleurs que de la DRE. Il découle d'un règlement. Comment le fonctionnaire peut-il soutenir que le PERA découle de l'interprétation ou de l'application de la convention collective? De plus, le fonctionnaire ne demande pas de bénéficier du PERA dans son grief et l'employeur n'était pas disposé à acquiescer à cette demande. Dans son renvoi à l'arbitrage, le fonctionnaire précise qu'il s'appuie sur l'alinéa 92(1)a) de la *Loi* ainsi que sur la clause 36.03(28) — Politique sur le réaménagement des effectifs. Il n'est nullement fait mention du PERA.

Même s'il était permis au syndicat de passer outre au vice dont était entaché le grief en ce qui concerne la demande présentée au titre du PERA, il demeure l'obstacle insurmontable de ma compétence pour instruire une telle demande. S'il pouvait être conclu que le litige entre les parties, essentiellement, découle de la convention collective, alors les principes énoncés dans *Weber v. Ontario Hydro* (1995) 125 D.L.R. (4th) 583 et dans *New Brunswick v. O'Leary* (1995) 125 D.L.R. (4th) 609 pourraient aider le fonctionnaire.

Si l'on met le grief de côté, le caractère essentiel du litige, tel qu'il a été formulé par le syndicat en l'espèce, est une demande au titre du PERA, un programme établi par un règlement en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite particuliers* dont l'objet est de réduire la fonction publique en offrant une incitation aux fonctionnaires déclarés excédentaires entre le 1^{er} avril 1995 et le 31 mars 1998.

On ne saurait affirmer que l'admissibilité au PERA découle de la convention collective. Je remarque, en passant, qu'on peut lire ce qui suit, à la page 4, dans un bulletin du Conseil national mixte en date du 29 juin 1998 :

Grief - 28.4.499 - Départ anticipé

Le Comité exécutif examine un grief portant sur le programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA).

Le PERA n'est pas visé par la Directive sur le réaménagement des effectifs de telle sorte qu'il ne relève pas de la compétence du Conseil national mixte. Le Comité exécutif convient qu'il n'a pas compétence pour se saisir du grief.

Même si le fonctionnaire avait réussi à surmonter le vice dont est entaché son grief, qui ne mentionne aucunement le PERA, je conclus que je n'ai pas compétence pour instruire la demande. Voir à cet effet : *Connors et le Conseil du Trésor (Revenu Canada — Impôt)* Dossier de la Commission 166-2-27605.

Puisque j'ai conclu que je n'avais pas compétence à l'égard du PERA, il serait malavisé de ma part de commenter le fond de la demande du fonctionnaire, qui a fait l'objet d'arguments exhaustifs à l'audience.

IV

L'employeur soutient que le grief n'a pas été présenté à temps et qu'il devrait donc être rejeté.

Pour être jugé recevable, le grief, d'après l'employeur, aurait dû être déposé par rapport aux faits survenus entre février 1995 et avril 1995. Je ne suis pas d'accord. La période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire a continué d'être prolongée à la suite de l'offre d'emploi faite en février 1995 jusqu'à sa mise en disponibilité en février 1996.

Le fonctionnaire a été mis en disponibilité le 23 février 1996 et son grief, bien qu'il ne soit pas daté, a été déposé avec une lettre d'accompagnement en date du 4 mars 1996. L'argument de l'employeur concernant le respect des délais est rejeté.

V

En ce qui concerne la demande du fonctionnaire fondée sur la DRE, j'estime que l'offre d'emploi en date du 17 février 1995 n'était pas raisonnable. Le poste n'était pas vacant et aucune date de vacance éventuelle n'avait été établie non plus. L'offre reposait sur la possibilité que le poste devienne vacant dans des circonstances liées au titulaire. Je fais remarquer que le Conseil national mixte est arrivé à la même conclusion.

Par des lettres datées du 10 avril, du 11 juillet et du 31 août 1995, la période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire a été prolongée et une nouvelle date de mise en disponibilité a été fixée au 31 octobre 1995. Ces prolongations étaient conformes à l'article 1.1.14 de la DRE, dont voici le libellé :

Les ministères garantissent aux fonctionnaires touchés ou excédentaires, s'ils sont mobiles et recyclables, qu'une offre d'emploi raisonnable leur sera faite pendant leur période de priorité d'excédentaire. Ils prolongeront cette période jusqu'à ce qu'au moins une de ces offres leur ait été faite. Si possible, l'emploi ainsi offert se trouvera dans la zone d'affectation du fonctionnaire au sens de la Politique concernant les voyages. Les administrateurs généraux appliquent la présente directive de façon que le nombre de mises en disponibilité involontaires soit le moins élevé possible. Les mises en disponibilité ne doivent normalement se produire que lorsqu'un fonctionnaire a refusé une offre d'emploi raisonnable, qu'il n'est pas mobile, qu'il ne peut pas être recyclé en moins de deux ans ou qu'il demande à être mis en disponibilité.

Le 23 janvier 1996, la période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire a de nouveau été prolongée et une nouvelle date de mise en disponibilité fixée au 23 février 1996. Le deuxième paragraphe de cette lettre dit ce qui suit :

[Traduction]

Vous cesserez d'être un fonctionnaire à la fermeture des bureaux le 23 février 1996, à moins que l'on vous offre et que vous acceptiez un poste avant cette date.

L'employeur a affirmé que l'offre d'emploi du 17 février 1995, que j'ai jugée non raisonnable, avait subséquemment été rendue raisonnable. Il n'y a aucune preuve satisfaisante à cet effet, et il ne semble pas d'ailleurs que l'employeur l'ait cru, puisqu'il a continué de prolonger la période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire et de reporter la date de mise en disponibilité; dans sa lettre du 23 janvier 1996, l'employeur mentionne en effet que le fonctionnaire sera mis en disponibilité si on ne lui a pas offert de poste avant la date de mise en disponibilité.

Le 24 décembre 1996, le fonctionnaire a reçu une offre d'emploi raisonnable, qu'il a acceptée. Il a subséquemment refusé de se présenter au travail, ce que je considère comme un refus de l'offre d'emploi raisonnable. Je fais remarquer que, dans sa lettre datée du 24 février 1997, M. Davy considère le fait que le fonctionnaire ne se soit pas présenté au travail comme le refus d'une « offre d'emploi raisonnable ».

La présumée mise en disponibilité par l'employeur le 23 février 1996 n'était pas valable. Le fonctionnaire avait droit à la prolongation de sa période de priorité d'excédentaire « jusqu'à ce qu'au moins une de ces offres [d'emploi raisonnable] [lui] ait été faite » (article 1.1.14 de la DRE). Cela ne s'est pas produit avant le 24 décembre 1996. Par conséquent, la période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire aurait dû être prolongée jusqu'au 17 février 1997, soit la date à laquelle le fonctionnaire aurait dû se présenter au travail.

En conclusion, je déclare ce qui suit :

1. La mise en disponibilité du fonctionnaire le 23 février 1996 n'était pas valable.
2. La période de priorité d'excédentaire du fonctionnaire aurait dû être prolongée jusqu'au 17 février 1997, date à laquelle il devait se présenter au travail.
3. En refusant de se présenter au travail le 17 février 1997, le fonctionnaire se trouvait à refuser une offre d'emploi raisonnable.
4. Le fonctionnaire a été mis en disponibilité le 17 février 1997.
5. Le fonctionnaire s'estimant lésé a droit à l'indemnité de cessation d'emploi prévue à l'article 7.3.1 de la DRE.

Je demeure saisi de l'affaire au cas où les parties éprouveraient des difficultés à régler certains points découlant de l'application de la présente décision.

FAIT à Vancouver (Colombie-Britannique) le 12 août 1998.

Colin Taylor, c.r.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau