

Date: 20010518

Dossier: 166-2-29706

Référence: 2001 CRTFP 51



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

JAMES WAYNE GREGORY

fonctionnaire s'estimant lésé

et

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

employeur

Devant : Guy Giguère, président suppléant

Pour le fonctionnaire s'estimant lésé : Philip G. Hunt et Alison Dewar, avocats

Pour l'employeur : Carole Bidal, avocate

Affaire attendue à Ottawa (Ontario),
les 4 et 5 décembre 2000.

DÉCISION

[1] James Wayne Gregory est inspecteur de l'aviation civile aux Services de la navigation aérienne et espace aérien, à Transports Canada. Le 24 décembre 1999, il s'est plaint, par dépôt d'un grief, de ce que la « Lettre d'accord (99-4) — Indemnité de recrutement et de maintien en poste » pour le Groupe de la navigation aérienne (GNA) prévoyait une indemnité différente pour deux groupes (A et B) d'employés accomplissant un travail similaire et étant au même niveau de classification. En guise de réparation, M. Gregory demande la [traduction] « péréquation de l'indemnité de recrutement et de maintien en poste pour qu'elle soit portée à son niveau plus élevé de 4 200 \$ », soit le niveau accordé aux employés du groupe A.

[2] L'employeur a rejeté ce grief au dernier palier de la procédure de règlement des griefs. L'« indemnité de recrutement et de maintien en poste » (l'indemnité) a été négociée par l'employeur et l'agent négociateur, soit l'Association du groupe de la navigation aérienne (Association). L'indemnité fait partie de la convention collective qui a été ratifiée par une écrasante majorité d'employés membres de l'unité de négociation. Comme M. Gregory fait partie du groupe B, il a droit à une indemnité de 1 800 \$. L'employeur affirme qu'agir autrement qu'appliquer à la lettre la convention collective serait une violation de ladite convention.

[3] Le 8 mai 2000, Wayne C. Foy, alors président national de l'Association, a écrit à la Commission pour lui indiquer qu'un total de 146 griefs de la même nature avaient été formulés et seraient tenus en suspens en attendant l'issue du grief présenté par M. Gregory.

[4] Le 20 novembre 2000, M^e Bidal a soumis que le grief devrait être rejeté pour défaut de compétence. D'après M^e Bidal, le grief ne concerne pas un litige lié à l'interprétation ou à l'application de la convention collective, ainsi que l'exige l'article 91 ou 92 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (Loi). M^e Bidal a fait valoir que M. Gregory demande à ce qu'un arbitre modifie la convention collective afin de lui faire obtenir l'indemnité plus élevée à laquelle il n'a pas droit en vertu de la convention collective. Un tel résultat est prohibé par le paragraphe 96(2) de la Loi.

[5] M^e Hunt a répondu le 30 novembre 2000 et a affirmé que le grief s'inscrivait clairement à l'intérieur du champ d'application de l'article 91 de la Loi puisqu'il porte sur l'application arbitraire et discriminatoire de la convention collective. M^e Hunt a

également affirmé que la Commission avait compétence pour entendre la preuve et accorder une réparation qui ne contreviendrait pas au paragraphe 96(2) de la Loi.

La preuve

[6] Greg Holbrook, l'actuel président de l'Association, a expliqué qu'il était membre de l'équipe de négociation avant d'être élu président de l'Association. Les négociations ont commencé en septembre 1998 et la convention collective a été signée le 6 décembre 1999. Le GNA avait été sans contrat négocié pendant toute la décennie 1990 et ses membres ne s'étaient vu accorder, par le Conseil du Trésor, qu'une légère augmentation pendant cette période.

[7] M. Holbrook a indiqué à quel point les négociations entourant l'« indemnité de recrutement et de maintien en poste » avaient été difficiles avec l'employeur. Initialement, l'employeur proposait, pour cette indemnité, une structure tripartite selon laquelle le groupe A recevait un certain montant, le groupe B, un montant moindre et le groupe C, rien du tout. L'équipe de négociation de l'Association a manifesté son opposition à cette proposition, estimant qu'il devait y avoir une indemnité égale pour tous les employés. Par la suite, les négociations ont été rompues et un bureau de conciliation a été établi. Après le dépôt du rapport du bureau de conciliation, l'agent négociateur a choisi d'exercer son droit de grève au moyen d'arrêts de travail ciblés et de grèves perlées à l'échelle du pays. M. Holbrook a expliqué qu'il n'entraînait pas dans les habitudes du GNA de faire la grève, même si cela s'était déjà produit.

[8] Après trois semaines de grève, l'employeur a demandé à ce que l'équipe de négociation de l'Association retourne à la table de négociation. L'employeur était alors revenu avec une structure d'indemnité à deux groupes, et il semblait évident que l'employeur ne bougerait pas de sa position. On a demandé une justification de cette répartition arbitraire de l'indemnité à l'employeur, mais celui-ci ne l'a jamais fournie. Le recrutement et le maintien en poste n'étaient pas propres au groupe A et s'observaient aussi pour le groupe B. L'équipe de négociation de l'Association a informé les membres qu'elle ne pourrait pas régler la question de la scission de l'indemnité et qu'elle croyait que s'ils faisaient la grève, ils se verraient imposer une loi de retour au travail. M. Holbrook a indiqué dans son témoignage qu'ils étaient la dernière table de négociation limitée, par la loi, à une augmentation maximale de 2,5 % et de 2 % et que l'indemnité représentait un moyen d'offrir plus d'argent sans

contrevenir à la loi. M. Holbrook a également expliqué qu'il y avait, dans cet accord, d'autres avantages (prime à la signature, indemnités pour fonctions supplémentaires, rajustement de l'échelle de traitement) qui en faisaient la meilleure offre disponible pour le GNA. Les membres de l'équipe de négociation de l'Association avaient le sentiment qu'ils ne pouvaient faire mieux. M. Holbrook a également déclaré que les membres avaient appris que c'était Transports Canada qui insistait pour avoir une indemnité divisée.

[9] En contre-interrogatoire, M. Holbrook a ajouté : [traduction] « C'était une offre optimale dans les circonstances; oui, nous avons décidé de la transmettre aux membres et ils l'ont approuvée. »

[10] M. Gregory a expliqué qu'il faisait partie du groupe B et a indiqué, dans son témoignage, que l'indemnité ne réglait pas le problème qu'elle était censée résoudre. Il a expliqué que tous les employés du groupe A et du groupe B sont des inspecteurs de l'aviation civile. La différence entre les deux, c'est que les employés du groupe A œuvrent principalement dans le secteur de l'aviation commerciale et ceux du groupe B élaborent des procédures, des critères pour les procédures, la délivrance de permis, etc. La Lettre d'accord (99-4) définit ainsi le groupe A et le groupe B :

[...]

a) *Groupe A, qui comprend :*

(i) *employés dans le Sous-groupe des pilotes ingénieurs d'essai*

(ii) *employés du Sous-groupe des inspecteurs d'aviation civile qui sont titulaires de postes aux endroits suivants :*

Aviation commerciale et d'affaires à Transports Canada;

Maintenance et construction à Transports Canada;

Bureau de la sécurité du transport du Canada, où ils sont employés comme enquêteurs principaux, chefs d'équipe et gestionnaires.

b) *Groupe B, qui comprend tous les autres employés du Groupe de la navigation aérienne qui sont titulaires de postes de l'unité de négociation.*

[11] Le problème du maintien en poste des inspecteurs de l'aviation civile dans l'Aviation commerciale et d'affaires (groupe A) tenait à ce qu'ils possédaient une précieuse expérience d'opérateurs sur appareils commerciaux. Ils possèdent de l'expérience sur les 737 et sur tout autre avion de la catégorie des gros porteurs et peuvent être embauchés pour piloter ces appareils sans avoir à être formés. Par conséquent, ils se voyaient offrir des sommes substantielles pour quitter le ministère, et certains employés sont bel et bien passés au secteur privé. Cependant, un problème de recrutement se pose dans le groupe B, et il y a aussi un roulement de personnes au ministère qui passent du groupe B au groupe A. Ces problèmes n'ont pas été résolus par l'indemnité. M. Gregory a expliqué qu'il avait déposé un grief et que plusieurs de ses collègues avaient présenté de semblables griefs car, en tant qu'employés faisant partie du groupe B, ils sont assignés à la sécurité en vol et leurs fonctions sont peut-être différentes mais pas moins importantes que celles des employés du groupe A. Ce n'est pas tant une question d'argent qu'une question de principe, car l'on amène les employés du groupe B à se sentir comme des citoyens de seconde classe.

[12] En contre-interrogatoire, M. Gregory a déclaré que tous les membres avaient eu accès, avant la ratification, à la Lettre d'accord, avec les détails sur l'indemnité, et qu'ils avaient voté en faveur de la ratification de la convention. Les membres craignaient que s'ils n'acceptaient pas l'offre, tous les gains seraient perdus. Ils ont donc voté en faveur de la convention, croyant que les problèmes seraient réglés ultérieurement.

[13] M. Gregory a également dit avoir appris, deux semaines après la signature de la convention collective, que tous les cadres exclus recevraient l'indemnité prévue pour le groupe A. Les pièces G-5 et G-6 ont été produites en preuve pour établir cela. M. Gregory a expliqué que cette situation avait rendu les employés du groupe B encore plus mécontents de l'indemnité.

[14] Ronald Anthony Carter, un gestionnaire exclu du niveau CAI-5, est venu témoigner, sur assignation à comparaître, pour le fonctionnaire s'estimant lésé. Gestionnaire d'employés du groupe B, il n'en a pas moins reçu l'indemnité la plus élevée qui, d'après la Lettre d'accord (99-4), était réservée aux employés du groupe A. M. Carter a trouvé cette décision contestable, car il recevait l'indemnité plus élevée qu'on refusait aux employés qu'il supervisait. M. Carter a essayé de trouver une façon de ne pas recevoir l'indemnité plus élevée. Il a cherché à s'entendre avec la direction et a discuté de l'affaire avec le directeur général de l'aviation civile, Art LaFlamme. Il a

exposé à M. LaFlamme la division que créait, dans son groupe, le fait qu'il recevait l'indemnité plus élevée et lui a expliqué que cela accentuait le problème actuel des deux indemnités distinctes pour les deux groupes. M. LaFlamme a répondu qu'il était impossible de changer cela. Il a consulté le personnel de la Division de la rémunération et des avantages sociaux, mais on lui a dit que ce n'était pas possible, que la seule façon pour lui d'en arriver à ce résultat serait d'augmenter le montant donné à des œuvres de charité.

Argumentations

Pour le fonctionnaire s'estimant lésé

[15] M^e Hunt a soumis à l'audience et par lettre envoyée à la Commission, le 30 novembre 2000, que [traduction] « la question que soulève ce grief est de savoir si la Lettre d'accord est nulle et non avenue du fait que son application crée deux catégories arbitraires d'employés et utilise ces catégories pour discriminer à l'endroit d'un groupe en le payant moins que l'autre groupe pour l'exécution d'un travail d'égale valeur ». Selon la preuve présentée, on a fait sentir aux employés du groupe B qu'ils étaient des citoyens de seconde classe, bien que l'apport des deux groupes soit égal et significatif, qu'ils possèdent les mêmes qualifications et qu'ils exécutent un travail d'égale valeur. M. Gregory a déclaré qu'aucune raison ne pouvait justifier une indemnité différente pour les employés du groupe A et ceux du groupe B, puisque les problèmes de maintien en poste et de recrutement se posent dans les deux groupes. L'employeur n'a fourni aucune justification de l'indemnité arbitraire entre le groupe A et le groupe B, cette façon de faire atteignant le moral des troupes et minant les relations de travail.

[16] M. Carter a indiqué que les gestionnaires exclus du groupe B obtenaient l'indemnité plus élevée réservée aux employés du groupe A. Ce fait n'a jamais été révélé à la table de négociation. Cette décision de l'employeur a eu pour effet de miner davantage encore les relations de travail et le moral des employés et de souligner le fait qu'il n'y avait aucune raison valable d'établir une distinction à cet égard entre les employés du groupe A et ceux du groupe B.

[17] M^e Hunt soutient que la Lettre d'accord (99-4) donne effectivement lieu à la reclassification ponctuelle et arbitraire d'un grand nombre d'employés du groupe Inspection de l'aviation civile, ce qui a pour effet de rémunérer les employés du

groupe A davantage que les employés de même classification et de même niveau du groupe B. Cette reclassification arbitraire prévue dans la Lettre d'accord (99-4) enfreint l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (la Déclaration), dont le Canada est signataire, qui dit que « tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal ».

[18] M^e Hunt conclut en disant que M. Gregory comparaisait devant la Commission parce qu'il n'avait pas d'autre solution et que « pour toute injustice, il doit y avoir un recours ». M^e Hunt soumet que le grief est opportun et recevable aux termes de l'article 91 de la Loi et que la Commission a compétence pour entendre la preuve et accorder une réparation qui ne contrevient pas au paragraphe 96(2) de la Loi.

Pour l'employeur

[19] À l'audience et par correspondance avec la Commission en date du 20 novembre 2000, M^e Bidal a soumis que le grief présenté par M. Gregory devrait être rejeté pour défaut de compétence. M^e Bidal explique que ce grief ne porte pas sur un litige concernant l'interprétation ou l'application de la convention collective, comme l'exige l'article 91 ou 92 de la Loi. En fait, le fonctionnaire s'estimant lésé ne conteste pas l'application de la convention collective mais l'existence de la Lettre d'accord (99-4).

[20] M^e Bidal déclare aussi qu'il est clair que M. Gregory demande à ce qu'un arbitre modifie cette disposition de la convention collective afin d'obtenir une indemnité à laquelle il n'a pas droit. Un tel résultat est prohibé par le paragraphe 96(2) de la Loi. L'indemnité, avec ses deux niveaux, a été négociée de bonne foi par le Conseil du Trésor et l'Association. M^e Bidal reconnaît qu'il y a eu un certain mécontentement à l'égard de la proposition, mais l'équipe de négociation a décidé de présenter la proposition aux membres. Les membres ont décidé de la ratifier et elle a été signée, ce qui en a fait une convention collective valide. L'employeur est allé de l'avant et a indemnisé les employés. L'employeur soutient que la convention collective a bel et bien été appliquée.

[21] Eu égard au paragraphe 96(2) de la Loi, il est important de noter la présence, dans la convention collective (clause 39.01), d'un mécanisme permettant de la modifier si les parties le décident. La justification ou l'absence de justification relative à l'indemnité différente prévue dans la Lettre d'accord (99-4) n'est pas pertinente. Par sa

nature, la convention collective est un instrument de compromis entre les parties, et elle est acceptée ou rejetée dans le cadre d'un processus démocratique où c'est la majorité qui décide.

[22] Quant à l'affirmation de M. Gregory selon laquelle l'indemnité différente contrevient à la Déclaration, M^e Bidal soumet que la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Boutilier* (C.A.), [2000] 3 C.F. 27, a statué que la Commission n'était pas la bonne instance à qui s'adresser pour formuler des griefs touchant les droits de la personne. Aux termes du paragraphe 91(1) de la Loi, la Commission n'a pas compétence pour trancher la question, puisqu'il existe un autre recours pour soulever des questions de droits de la personne visées à la Déclaration; en l'occurrence, il s'agit de la Commission canadienne des droits de la personne (C.C.D.P.).

[23] M^e Bidal conclut en disant qu'il existe un recours pour le mécontentement exprimé par M. Gregory à l'égard de la convention négociée. Une telle question pourrait être soulevée au cours du processus de négociation collective.

Motifs de la décision

[24] Essentiellement, M. Gregory affirme que l'« indemnité de recrutement et de maintien en poste » dont il est question dans la Lettre d'accord (99-4) est injuste car il accomplit un travail d'égale valeur que celui des employés qui reçoivent l'indemnité plus élevée. À titre de réparation, le fonctionnaire s'estimant lésé demande à ce que l'indemnité soit égalisée au niveau le plus élevé, soit 4 200 \$. L'employeur conteste le fait que ce grief porte sur l'application de la Lettre d'accord (99-4) et, par conséquent, en vertu des articles 91 et 92 de la Loi, ce grief ne peut être porté en arbitrage. Également, la réparation demandée par M. Gregory exigerait la modification de la convention collective, ce qu'interdit le paragraphe 96(2) de la Loi.

[25] Le droit de renvoyer un grief à l'arbitrage est prévu à l'article 92 de la Loi et tout particulièrement, dans l'affaire qui nous occupe, à l'alinéa 92(1)a), qui stipule ce qui suit :

92. (1) Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, un fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage tout grief portant sur :

a) l'interprétation ou l'application, à son endroit, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;

[...]

[26] M. Gregory a indiqué dans son témoignage qu'il faisait partie des employés du groupe B et que, en cette qualité, il avait reçu l'indemnité de 1 800 \$ prévue dans la Lettre d'accord (99-4). Par conséquent, on ne lui refuse pas arbitrairement l'indemnité du Groupe B ni ne fait-on de discrimination à l'endroit des employés du groupe B. Ainsi, il n'y a pas lieu d'arguer que la convention collective est mal appliquée en l'espèce. Le problème, comme M^e Hunt l'a expliqué, c'est que l'application de la Lettre d'accord (99-4) crée deux catégories arbitraires d'employés et donne lieu à une discrimination à l'endroit d'un groupe du fait que les employés dudit groupe sont moins payés pour accomplir un travail d'égale valeur.

[27] M^e Hunt soutient que l'indemnité différente pour le groupe A et le groupe B était contraire au paragraphe 23(2) de la Déclaration. Le paragraphe 23(2) prévoit que tous ont droit, sans aucune discrimination (soulignement ajouté), à un salaire égal pour un travail égal. Il est utile de se reporter à l'article 2 de la Déclaration pour comprendre la portée du paragraphe 23(2), car il définit ce que l'on entend par discrimination. L'article 2 se lit ainsi :

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

[28] C'est une règle bien établie que les conventions et traités internationaux ne font pas partie du système juridique canadien tant qu'ils ne sont pas enchâssés dans le droit canadien par la promulgation d'une loi (voir *Capital Cities Communications Inc. c. Le Conseil de la radio-télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141 et *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817). La Déclaration a été incorporée au système juridique canadien par l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de plusieurs lois, comme la *Loi canadienne sur les droits de la personne (L.C.D.P.)*.

[29] Dans *Boutilier (supra)*, le juge Linden, de la Cour d'appel fédérale, a confirmé la décision de la juge McGillis, de la Cour fédérale, voulant que la compétence principale pour trancher les affaires de droits de la personne appartienne à la C.C.D.P. Dans sa décision, le juge Linden a cité, au paragraphe 17, cette partie de la décision de la juge McGillis, qui est très pertinente en l'espèce :

[...] Par conséquent, lorsqu'un grief potentiel porte essentiellement sur une plainte d'acte discriminatoire dans le contexte de l'interprétation d'une convention collective, les dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne s'appliquent et régissent la procédure à suivre. [...]

[30] Par conséquent, la C.C.D.P. est l'instance idoine pour soulever l'argument selon lequel l'indemnité donne lieu à une discrimination à l'endroit des employés du groupe B. J'estime que, en vertu du paragraphe 91.(1) de la Loi, je n'ai pas compétence pour entendre cet argument.

[31] Le principal argument avancé par M^e Hunt et corroboré par la preuve est que la séparation des employés en deux groupes pour recevoir l'indemnité a considérablement perturbé les relations employeur-employés dans le milieu de travail.

[32] J'ai soigneusement examiné le témoignage de M. Gregory et de son témoin, de même que les arguments avancés par M^e Hunt. Je suis convaincu, à la lumière de la preuve produite par le fonctionnaire s'estimant lésé, que le GNA nourrit un grand mécontentement à l'égard de l'« indemnité de recrutement et de maintien en poste ». La preuve qui m'a été présentée n'est pas contestée quant au fait que l'indemnité a sapé le moral des employés eu égard aux relations de travail. Toutefois, la séparation des employés en deux groupes et l'octroi d'une indemnité différente pour chaque groupe est le fruit de la négociation entre l'Association et le Conseil du Trésor. L'employeur avait initialement proposé une formule à trois groupes où le groupe C ne recevait pas d'indemnité. Au cours du processus de négociation, l'employeur a changé cette proposition pour une indemnité offerte à deux groupes. L'équipe de négociation de l'Association n'a pas réussi à amener l'employeur à convenir d'une indemnité égale pour tous les employés. Ainsi, l'indemnité a été présentée aux membres comme étant la « meilleure entente » pouvant être négociée, et les membres l'ont ratifiée. MM. Holbrook et Gregory eux-mêmes ont indiqué cela dans leur témoignage. Pour ces motifs, je considère que la disposition n'est pas appliquée de manière arbitraire ou discriminatoire. Plutôt, l'employeur l'applique en parfaite conformité avec ce que les

parties ont convenu. En fait, ce que M. Gregory me demande de faire, c'est de modifier la convention collective; or je ne peux faire cela en vertu du paragraphe 96(2) de la Loi.

[33] Le paragraphe 96(2) de la Loi est clair sur ce point :

(2) En jugeant un grief, l'arbitre ne peut rendre une décision qui aurait pour effet d'exiger la modification d'une convention collective ou d'une décision arbitrale.

[34] Comme l'indique le préambule de la Lettre d'accord (99-4), pour résoudre les problèmes de recrutement et de maintien en poste, l'employeur offre une indemnité pour le recrutement et le maintien en poste des employés du groupe A et du groupe B. Les parties ont négocié et adopté une indemnité différente pour les deux groupes, et cela a été ratifié par les membres. M. Gregory fait partie du groupe B, et il a déclaré qu'il recevait par conséquent l'indemnité prévue pour les employés du groupe B. Cette indemnité a perturbé les relations de travail dans le milieu de travail, mais je ne peux intervenir ni modifier la convention collective. Pour toutes ces raisons, le grief est rejeté.

[35] M^e Hunt affirme qu'il devrait y avoir un recours pour le problème vécu par le fonctionnaire s'estimant lésé et ses collègues. Il y a effectivement un recours, et il se trouve à la table de négociation. J'espère sincèrement que ce processus résoudra la question.

**Guy Giguère,
président suppléant**

OTTAWA, 18 mai 2001.

Traduction certifiée conforme

Maryse Bernier